

año 2023

CLAD

**Estado y sociedad
en América Latina**

10



**ESCUELA
CLAD**

año 2023

CLAD

**Estado y sociedad
en América Latina**

año 2023

CLAD

**Estado y sociedad
en América Latina**



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO



ESCUELA
CLAD

Colección Experiencias Escuela CLAD

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

Correo electrónico: eiapp@clad.org
Twitter, Instagram y LinkedIn: [@clad_org](#)
Facebook: [clad.fb](#)

Secretario General del CLAD: Francisco Javier Velázquez López
Coordinación académica: Nelson De Freitas

Coordinación editorial: Daniela Pettinari
Corrección de estilo: José Daniel Cuevas
Corrección ortotipográfica: María Ron
Diseño de colección: Aarón Lares
Diagramación: Gioberthy Monserrat

ISBN: 978-980-7925-26-6
Depósito legal: DC2023001413

Las opiniones expresadas en los artículos del libro son de exclusiva responsabilidad de sus autores y su publicación no refleja necesariamente los puntos de vista del CLAD

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2023

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
<i>/ por Francisco Javier Velázquez López</i>	
CAPÍTULO 1	13
Hacia una teoría integral de la gestión pública	
<i>/ por Oscar Oszlak (Argentina)</i>	
CAPÍTULO 2	59
2.1 Los mecanismos de coordinación intersectorial en América Latina: Un análisis comparado de las reformas institucionales en cuatro países	
<i>/ por Carlos Miguel Rodríguez de Caires (Ecuador)</i>	
2.2 Reforma penal-fiscal en México: Fundamento de una política criminal para el combate de los delitos fiscales y sus implicaciones frente a los Derechos Humanos	
<i>/ por Martín Eduardo Rodríguez Olivier (México)</i>	
2.3 La desburocratización a través de un esquema administrativo de base académica y empírica	
<i>/ por Alán Villela López (México)</i>	
2.4 Innovación y participación en la era exponencial: Algunas ideas para su promoción	
<i>/ por Roberto Escobar (El Salvador)</i>	
2.5 Plan estratégico de la Dirección General de Aeronáutica Civil	
<i>/ por Gino Bocca (Chile)</i>	

2.6 Una aproximación a la reforma del servicio civil desde
la teoría de problemas perversos (*wicked problems*)

/ por *Jaime Mauricio Solís Valencia (Perú)*

207

PRÓLOGO

A partir de los años ochenta, la reforma del Estado comenzó a producir en todo el mundo un replanteamiento de las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre el Estado y la sociedad. No se trataba solamente de transformar la burocracia estatal o reorientar sus políticas, sino de redefinir su rol, los alcances de su intervención y el protagonismo de la sociedad en la gestión de los asuntos de una comunidad nacional.

Este libro es producto de la primera edición del Curso Internacional con Sello CLAD sobre Estado y Sociedad, que reunió a treinta participantes de once países de América Latina: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. La docencia estuvo a cargo de uno de los intelectuales más destacados y reconocidos en temas de gestión pública en Iberoamérica, Oscar Oszlak. El Curso se realizó con el fin de discutir, desde una perspectiva histórica, los hitos fundamentales del proceso de formación, organización, acción y transformación del Estado, así como la dinámica de sus vinculaciones con la sociedad, con especial referencia a la experiencia latinoamericana.

Como campo de estudios, esta problemática tiene una larga tradición académica y profesional, y se nutre de una multitud de disciplinas que van desde la antropología y la historia hasta la gerencia pública y la psicología institucional, pasando por la economía, la sociología organizacional y la ciencia política. En este sentido, se debe hablar de un objeto de estudio que requiere la utilización de enfoques multidisciplinarios para la cabal comprensión de los fenómenos que le atañen.

Enfoques múltiples garantizados en el Curso y plasmados en el libro gracias a las enriquecedoras diferencias de las discusiones, producto de la variedad de disciplinas, instituciones, países, edades, género y perspectivas de los participantes en discusión permanente con el profesor, siempre atento a la adecuada conducción del debate.



El libro muestra la consecución de los objetivos analíticos del Curso, a saber:

- Cómo se conformó el Estado y su aparato institucional en diversos países de América Latina, en otros continentes y en diferentes períodos históricos.
- Cómo funcionan los procesos de formación de una agenda de cuestiones socialmente problematizadas, de formulación e implementación de políticas públicas en diferentes contextos, sectores y escenarios político-burocráticos.
- Cómo se conforman modelos alternativos de gestión institucional, su dinámica interna, sus marcos normativos, arreglos estructurales y patrones de comportamiento.
- Cómo clasificar y comparar estrategias opcionales de reforma del Estado y de la administración pública. Tipos de reformas; alcances. Instrumentos.

Los cuatro módulos temáticos donde se desarrollaron las discusiones fueron los siguientes:

1. Procesos de formación estatal: América Latina frente a la experiencia histórica de otras regiones y sus especificidades nacionales. El proceso de construcción social. El Estado como instancia de articulación de relaciones sociales. Experiencia histórica en la formación de Estados nacionales. Capitalismo, procesos sociales y construcción de la estatidad. Los pactos constitutivos de las sociedades capitalistas. Pacto de dominación, funcional y distributivo. Teorías del Estado moderno. Roles y alcances de la intervención estatal. La agenda estatal y sus tensiones.
2. Políticas públicas: cuestiones, actores, recursos, alianzas, procesos, estrategias y estilos de gestión. Análisis de casos. Enfoques para el estudio de las políticas estatales. Actores y procesos de resolución de cuestiones sociales.



Procesos de formulación e implementación de políticas en contextos democráticos, autoritarios y patrimonialistas. Políticas públicas y regímenes políticos. Instituciones democráticas y el proceso de formulación de políticas públicas: agenda pública y participación política. Estrategias de acción política. Política y administración. Racionalidad política y técnica. Autonomía relativa del Estado en la formulación y la implementación de políticas. Captura burocrática. Evaluación de las políticas estatales. Indicadores cuantitativos y cualitativos. Modelos y tipos de evaluación.

3. Burocracia y gestión pública: enfoques y teorías. Modelos institucionales. Experiencias comparadas. Diagnóstico de la burocracia estatal: modelos interpretativos. Diferenciación, integración e interdependencia. Dimensiones normativa, estructural y comportamental. Coordinación horizontal y vertical. Procesos y tecnologías de gestión. La noción de capacidad institucional. Metodologías para la identificación de déficits de capacidad institucional. Modelos institucionales para la gestión pública.
4. La reforma del Estado y la administración pública: estrategias y experiencias. Paradigmas en el estudio de la transformación del Estado. Prehistoria: la reforma administrativa. Las nuevas fronteras y la nueva división social del trabajo. La experiencia internacional y las reformas estatales en América Latina. Reformas de primera y segunda generación: modalidades, alcances y resultados. El papel de los organismos multilaterales. La organización para la reforma. Condiciones de éxito. El control social de la reforma y el rol de la ciudadanía. Gobierno y Estado abierto. La gestión pública en la era exponencial.

El libro presenta dos capítulos, siendo el primero el artículo inédito que el docente redactó especialmente para esta publicación. El siguiente contiene los seis mejores trabajos finales



entregados por los alumnos, donde cada uno tuvo que decidir el objetivo analítico que debía desarrollar.

Capítulo 1. «Hacia una teoría integral de la gestión pública», por Oscar Oszlak. El autor, docente y amigo, escribe este artículo a partir de las sugerentes relaciones entre una metáfora botánica que ilustra y potencia las explicaciones acerca del origen y las funciones de las organizaciones del aparato estatal. Este texto, que es una parte de las ricas discusiones que ha tenido a lo largo de su trayectoria académica, es una apuesta a la actualización de los enfoques teóricos para comprender la posición del Estado en su relación con la sociedad y dar cuenta a los enormes desafíos que el siglo XXI trae a las administraciones públicas.

Capítulo 2. Está conformado por los seis mejores trabajos finales que el docente guió, evaluó y calificó:

- «Los mecanismos de coordinación intersectorial en América Latina: Un análisis comparado de las reformas institucionales en cuatro países», por Carlos Rodríguez de Caires, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) de Ecuador;
- «Reforma penal-fiscal en México: Fundamento de una política criminal para el combate de los delitos fiscales y sus implicaciones frente a los Derechos Humanos», por Martín Rodríguez Olivier, de la Procuraduría Fiscal de la Federación de México;
- «La desburocratización a través de un esquema administrativo de base académica y empírica», por Alán Vilella López, del Servicio de Administración Tributaria de México;
- «Innovación y participación en la era exponencial: Algunas ideas para su promoción», por Roberto Escobar, del Instituto Nacional de la Juventud (Injuve) de El Salvador;



- «Plan estratégico de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de Chile», por Gino Bocca, de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de Chile;
- «Una aproximación a la reforma del servicio civil desde la teoría de problemas perversos (*wicked problems*)», por Jaime Solís Valencia, de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) de Perú.

Este libro del CLAD corresponde al N° 10 de la Colección Experiencias Escuela del CLAD, cuyo propósito es producir material práctico y vigente para el debate situado en torno a los desafíos actuales del Estado y la administración pública, tomando como base las discusiones entre los docentes y los servidores públicos que participan en los cursos con sello CLAD que este organismo internacional realiza.

Francisco Javier Velázquez López
Secretario General del CLAD
Ciudad de Caracas, noviembre de 2023



CAPÍTULO 1

Hacia una teoría integral
de la gestión pública

Hacia una teoría integral de la gestión pública

Oscar Oszlak

*Miembro del Consejo Científico del CLAD.
Investigador Titular del Área Política y gestión pública
del Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Argentina*

Tal vez este trabajo apunta a un objetivo inalcanzable, o al menos excesivo. Tal vez su título debería ser más modesto, a la vista de su aporte. Me apresuro a aclarar que no persigo construir una *Grand Theory* a lo Parsons, con lo cual no temo que surja un C. Wright Mills para criticarme.¹ Pero conviene recordar que, según Mills, la «gran teoría» no solo integra conceptos sociológicos, sino también psicológicos, económicos, políticos o filosóficos, reuniéndolos y combinándolos dentro de un marco teórico general. En tal sentido, sí reivindico para este trabajo su carácter multidisciplinario, al que alude el término *integral* de su título.

Para comprender su propósito, propongo una metáfora botánica. Cualquiera sea su especie, un árbol tiene muchas partes que pueden ser asociadas a las de una organización estatal. Posee raíces, tronco, copa, ramas, hojas, flores y frutos, y un medio ambiente del cual extrae el agua, el oxígeno, los minerales y nutrientes que permitirán su desarrollo. Una organización estatal también emplea recursos que obtiene de su contexto y transforma en productos. Distintas especies producen diferentes frutos, del mismo modo en que diferentes organizaciones ofrecen diversos bienes y servicios. Forzando la metáfora, un bosque podría equipararse al conjunto de organizaciones que conforma un aparato estatal.

Pero aun si se acepta esta equiparación metafórica, me apresuro a aclarar que en la construcción de una teoría integral de la

¹ C. Wright Mills acuñó el término «Gran Teoría» al criticar a Talcott Parsons y otros académicos que proponen formas de teorizar altamente abstractas, donde la estructura formal que vincula a los conceptos prima sobre la comprensión de la realidad social.



gestión pública, no me propongo asimilar una a una las propiedades de árboles y organizaciones. Solo utilizaré la metáfora en dos sentidos distintos, aunque convergentes. Uno, para señalar el proceso común de nacimiento, desarrollo y cambio que experimentan árboles y organizaciones a través de su ciclo vital. Y el segundo, para intentar mostrar que pese a sus diferentes especies, hay un tronco teórico común, que hunde sus raíces en una densa literatura, y presenta *ramificaciones* diversas.

La idea del trabajo surgió a partir de una discusión conceptual con una colega acerca de si la coordinación constituye o no una tecnología de gestión. En la polémica consideré que se trataba de una función y no de una tecnología, recordando el *Podscorb*², conocido acrónimo en el que cada uno de sus componentes remite a una pregunta general que puede formularse de este modo: ¿Qué hace un ejecutivo cuando gestiona? La clásica respuesta de Luther Gulick —inspirada realmente en Henri Fayol—, fue *Podscorb*, es decir, planificar, organizar, reclutar personal, dirigir, coordinar, reportar y presupuestar.

Todas estas funciones, que constituyen una desagregación conceptual de la gestión, forman parte de todas las tecnologías que se requieren para gestionar. Es decir, si tomamos como ilustración la gestión de aprovisionamiento y tratamos de identificar «qué se hace» para completar el proceso de adquisición de un bien o servicio, veremos que lo deseable sería que esa operación formara parte de un plan de compras, que esa gestión debería estar organizada, con personal asignado, al que habría que dirigir, para que su labor fuera coordinada con otros departamentos de la organización (verbigracia: contaduría, tesorería, almacenes, transporte, o con el área que requiere el bien o servicio), asegurando que haya recursos presupuestarios para la operación y, finalmente, que se informe y rinda cuentas por su resultado. Un razonamiento similar sería aplicable a cualquier otra tecnología de gestión.

² La sigla, en inglés, se refiere a Planning, Organising, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting y Budgeting, que Henri Fayol (1919) identificara como funciones básicas de una organización.



Pero luego de esta comprobación, el razonamiento me llevó a vincular el tema con una verdadera cadena conceptual: un eslabonamiento *hacia atrás*, que me condujo hasta los orígenes de la organización estatal que gestiona, y *hacia adelante*, hasta la producción de sus bienes y servicios a la sociedad. La gestión pública se me apareció, así, como el nexo necesario, el mecanismo de conversión insumo-producto que caracteriza al Estado como sistema de producción de valor público. Consideré entonces la posibilidad de reconstruir la cadena conceptual que va desde el proceso de construcción social (y estatal, como componente articulador), pasando por los pactos constitutivos y los roles del Estado, las cuestiones centrales de la agenda estatal, su desagregación en políticas públicas «sustantivas», la necesidad de «apoyar» la implementación de estas políticas mediante tecnologías de gestión, el análisis del desempeño estatal y el valor público implícito, la identificación de déficits de capacidad institucional, los procesos de reforma y modernización estatal, hasta observar en este proceso el papel del ciudadano como votante, contribuyente y usuario de servicios públicos.

Y entonces descubrí que lo que se me aparecía como reto académico no era más que un intento de integrar los distintos componentes de un programa docente sobre las relaciones entre Estado y sociedad que durante décadas dicté en diversas instituciones de educación superior. Es decir, articular en un texto, que no superara la extensión de un artículo, la secuencia que reproduce el «ciclo vital» de la organización estatal, vinculando sus procesos de formación, actuación, organización y transformación.

De esta forma se desarrollará el trabajo, comenzando por las raíces de nuestro *árbol*.

Formación

El Estado es la principal instancia de articulación social. Es el tejido conjuntivo de una sociedad, el cemento que une los ladrillos que constituyen una formación social. Prácticamente, no ha existido a través de la historia una comunidad humana que no



haya tenido alguna forma de «Estado». Los antropólogos sociales, historiadores, juristas y politólogos han estudiado los orígenes de esta institución y sus diversas manifestaciones: ciudades-Estado, reinos, imperios, incluso formas primitivas como tribus o sociedades hidráulicas, que debieron organizar alguna forma de dominación y administración colectiva.

Pero aquí me interesa delimitar el análisis con referencia al Estado-nación, institución que en la mayor parte de la experiencia mundial existe desde no hace más de dos siglos. En América Latina, los orígenes de los Estados nacionales se remontan a las luchas de independencia de la dominación colonial; y su consolidación —más allá de las formalidades constitucionales—, se produjo fundamentalmente durante la segunda mitad del siglo XIX.

La formación del Estado en Latinoamérica puede verse como un aspecto inseparable de un proceso de construcción social. Es decir, de constitución conjunta (aunque no siempre simultánea) de un sistema de producción económica, de mercados, de clases sociales, de un sistema jurídico, e incluso de internalización colectiva de una idea de nación. Proceso en el que el Estado cumplió un rol casi excluyente como promotor y articulador a través de la organización y funcionamiento de un sistema institucional que materializó su existencia.

En otros trabajos (Oszlak, 2012) propuse que el proceso formativo del Estado exigía resolver tres grandes cuestiones, esenciales para asegurar una convivencia civilizada entre los integrantes de una sociedad nacional. Sea a través de la coerción o del consenso, ese proceso implicó sellar tres pactos: 1) un pacto de dominación, o de gobernabilidad, es decir, un conjunto de reglas de juego necesarias para evitar la lucha entre facciones y hacer previsibles los comportamientos en las interacciones sociales; 2) un pacto funcional, o de división social del trabajo, para delimitar las competencias y responsabilidades que corresponderían al Estado, al mercado y a las organizaciones sociales en el desarrollo material y el bienestar común de la sociedad; 3) un pacto distributivo, para establecer las bases para el reparto del excedente



económico resultante de la actividad productiva, determinando así la equidad relativa en la distribución del ingreso y la riqueza entre diferentes sectores sociales.

No existe un momento preciso en el que pueda afirmarse que un Estado existe. La aprobación de una constitución nacional es, sin duda, un hito histórico que formaliza su existencia, pero también es necesario que ese Estado en formación adquiera otros atributos: 1) haber logrado el reconocimiento de la soberanía política sobre un territorio por parte del conjunto de las demás naciones; 2) haber asegurado el monopolio de la coerción física o uso de la violencia, dentro del espacio territorial delimitado por la nación; 3) haber creado un sistema fiscal capaz de procurarle los recursos necesarios para aplicarlos a su rol de articulación social y de satisfacción de necesidades colectivas, a través de un aparato institucional extendido por todo el territorio; y 4) haber demostrado capacidad para producir y difundir símbolos que internalicen y refuercen en la población, sentimientos de identidad nacional.

Suele atribuirse a una generación —como la del 80 en la Argentina, los Científicos Mexicanos, o el Olimpo costarricense— la voluntad de haber formado el Estado y su protagonismo en ese proceso. Una suerte de *deus ex machina*, un actor social que irrumpe providencialmente en un escenario y desencadena un viraje en la historia, iniciando una espiral de transformación virtuosa. También se ha argumentado que el notable desarrollo del capitalismo a partir de mediados del siglo XIX y la creciente inserción de las recientes naciones en el sistema de comercio mundial, son hechos que precipitaron el proceso de desarrollo institucional de los incipientes Estados, en tanto resultaban necesarios para articular los factores de la producción (tierra, trabajo y capital) propios de un sistema capitalista. Finalmente, entre los determinantes de la formación estatal, también el azar puede intervenir a veces en los procesos históricos, acelerar tendencias o producir giros inesperados que de otro modo no habrían tenido lugar. Aun cuando pueda sonar como una interpretación sincrética, es indudable que tanto la explicación voluntarista (actuación de



hombres providenciales) como la determinista (inevitabilidad del impacto capitalista), e incluso la azarosa combinación de circunstancias, tuvieron algún peso como factores determinantes del proceso de formación estatal.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, prácticamente todos los países de América Latina multiplicaron exponencialmente su producción, su población, su comercio internacional y el volumen de sus finanzas públicas. En muchos de ellos estas tendencias se vieron acompañadas de fuertes enfrentamientos entre regiones, etnias, grupos económicos e improvisados ejércitos que respondían a diferentes banderías políticas y defendían, respectivamente, las consignas e intereses de los sectores en pugna.

Rara *temporum felicitate*..., se leía en 1870 en una memoria ministerial de la Provincia de Buenos Aires, en Argentina, en una época en la que la economía experimentaba un inusitado crecimiento, pese a las continuas guerras que azotaban al país. En Colombia, en la misma época, las exportaciones de tabaco, añil y quina también crecían en medio de las guerras civiles. Entretanto, los respectivos protoestados nacionales debían crear y profesionalizar una fuerza armada para dirimir conflictos internos y externos, ordenar un sistema jurídico, monopolizar la emisión de moneda o extender los beneficios de la educación a través de un sistema escolar, entre muchos otros roles que demandaban las cuestiones de gobernabilidad, desarrollo y equidad distributiva que iban incorporando a su agenda. Pero muy especialmente, es destacable el crítico papel desempeñado en la articulación del sistema productivo.

En efecto, cuando promediaba el siglo XIX, la primera revolución industrial había producido la expansión de la actividad manufacturera en Inglaterra y otros países europeos. El crecimiento de la industria produjo el éxodo de los campesinos europeos a las ciudades, generándose una demanda cada vez mayor de materias primas para ser utilizadas en los procesos de industrialización y para alimentar a una población crecientemente urbana. Además de su generalizada utilización en la actividad fabril, la invención



de la máquina de vapor tuvo dos impactos trascendentales para la expansión del comercio mundial: la invención del ferrocarril y el gradual reemplazo de la navegación a vela por embarcaciones a vapor. El primero aceleró el transporte de materias primas (agrícolas, ganaderas, mineras) desde las zonas de producción a los puertos; el segundo redujo los tiempos del transporte marítimo de los bienes primarios exportados. Y ambos disminuyeron enormemente los costos. Esto ocurrió con el guano peruano, la lana y cueros argentinos, la plata mexicana, el café brasileiro, el trigo chileno o el tabaco cubano.

El largo ciclo expansivo que se produjo durante esa segunda mitad del siglo —con la interrupción de la crisis financiera de los años 1874-1880— tuvo enormes consecuencias sobre la creación de mercados interiores y de nuevos pueblos, la consolidación de burguesías locales, la intensificación del flujo de inmigrantes y la radicación de casas de comercio y bancos extranjeros. Pero, aunque menos evidente, por su carácter indirecto, debe señalarse una vez más que esos Estados nacionales en formación fueron actores decisivos en la articulación de los factores de la producción. ¿Cómo debe interpretarse esta afirmación? Veamos.

Desde antes de la independencia existían, en las antiguas colonias, incipientes burguesías muy atentas a los cambios que se producían en las oportunidades de colocación de bienes primarios en mercados externos. No obstante, librados a su propia iniciativa y recursos, sus posibilidades productivas eran limitadas. Necesitaban acceder a los territorios en que se abrían posibilidades de explotación económica, fuerza de trabajo para el proceso de producción, capitales para la adquisición de insumos (semillas, maquinarias) y medios de transporte para trasladar los bienes producidos a los puertos para su embarque.

Cuando, a raíz de la expansión comercial de mediados de siglo, comenzaron a crecer geométricamente las oportunidades de negocios, los sectores involucrados encontraron en los Estados nacionales las respuestas a sus demandas. Las instituciones estatales nacieron y se desarrollaron a impulsos de estas demandas.



Sus modalidades de intervención fueron cubriendo las diferentes exigencias que plantea la articulación de procesos productivos. Por ejemplo, la expansión de la «frontera interior» con pueblos originarios, y la habilitación de nuevas tierras a través del uso de la violencia y la expropiación forzada; la concesión de tierras y la regularización de su propiedad; la promoción de la inmigración a través de la contratación de agencias extranjeras o la actuación de consulados, de modo de acrecentar la disponibilidad de trabajadores; la capacitación de esa fuerza de trabajo a través de la expansión de un sistema de educación pública; la contratación de empréstitos con la banca extranjera para la construcción de la infraestructura física del país (ferrocarriles, caminos, puentes, puertos) (Marichal, 1988), y el desarrollo de la capacidad de garantizar esos créditos, entre otras formas de intervención. También correspondería mencionar el necesario ordenamiento jurídico, monetario y crediticio, o las acciones militares desplegadas para imponer definitivamente un orden en el que fuera posible el desarrollo de las fuerzas productivas.

La agenda de los Estados nacionales se fue construyendo y transformando al ritmo de esas diversas formas de intervención. Cada una de sus actuaciones intentó dar respuesta a alguna de las tres cuestiones fundamentales de la agenda problemática de sus respectivas sociedades: las cuestiones del orden, el progreso y la desigualdad, hoy transmutadas en gobernabilidad, desarrollo y equidad distributiva.

La construcción de la agenda estatal fue paralela al proceso de control social. Con la posible excepción de los casos de Chile y Costa Rica, décadas de guerras civiles y externas acompañaron a casi todas las demás experiencias de formación estatal en la región. Y cuando los Estados lograron prevalecer sobre fuerzas contestatarias y centralizar el poder, debieron consolidar el control territorial.³ Para ello ensayaron al menos cuatro estrategias

³. En su primer mensaje al Congreso, como presidente de la Nación Argentina reunificada, Bartolomé Mitre expresó: «Hemos centralizado el poder; ahora tenemos que descentralizar el control».



diferentes de penetración del territorio: 1) coercitiva, a través de la liquidación de resistencias o alzamientos, de la ocupación militar o de las intervenciones desde el gobierno nacional, con el auxilio de la fuerza; 2) cooptativa, a través de la constitución de alianzas políticas con élites territoriales locales; 3) material, a través de la construcción de obras públicas, la creación de escuelas y la radicación territorial de organismos nacionales (cuerpos de ejército, aduanas, oficinas de correos y telégrafos); y 4) ideológica, a través de la producción de símbolos que reforzarán, en el pueblo, los sentimientos de nacionalidad.

Gradualmente, a través de estas diferentes formas de intervención, los Estados nacionales fueron conformando aparatos burocráticos capaces de cumplir su papel esencial como articuladores de relaciones sociales. Vistas desde otro ángulo, las funciones que fueron asumiendo reconocieron tres orígenes distintos. En primer lugar, las que surgieron de la expropiación de competencias previamente ejercidas por gobiernos locales (provincias, departamentos) o instituciones como la Iglesia, y su conversión en objeto de interés general del Estado nacional.⁴ Por ejemplo, monopolio de la formación de fuerzas armadas, de la emisión monetaria, del registro civil de las personas o de la administración de justicia. En segundo lugar, las funciones que pasaron a coproducir en competencia o complementación con empresas privadas o instituciones sociales, en campos como la educación, el transporte o la protección social. Y en tercer término, las resultantes de la propia expansión de su capacidad de movilización de recursos, como en los casos de la garantía de empréstitos, la promoción de la inmigración o la difusión de un sistema de correos y telégrafos oficial.

Si se observa la secuencia histórica del proceso de formación estatal, en términos de las cuestiones centrales que, sucesivamente, originaron su intervención social, se podría hipotetizar que en una primera etapa la acción de las instituciones que se fueron

⁴ Marx utiliza la expresión «expropiación social» para referirse a este proceso, en el Tomo I de *El Capital*.



creando se orientaron prioritariamente a resolver las cuestiones relacionadas con la instauración del *orden* (ejército nacional, sistema jurídico, intervenciones políticas). En una segunda etapa, la actuación de los Estados de la región tendió a promover el progreso (construcción de la infraestructura física, educación universal y gratuita, fomento de la producción). Y en un tercer momento, cuando resultó evidente el sesgo inequitativo que adquiriría la distribución de los frutos del *progreso*, la acción estatal se encaminó a paliar la llamada «cuestión social», con motivo de los conflictos de clase generados por el patrón de desarrollo capitalista (legislación laboral, atención de la salud pública, protección social). Esas diferentes formas de intervención terminaron por sellar los tres pactos constitutivos de las sociedades latinoamericanas, que confiaron a sus Estados el papel de asegurar su vigencia a través de la atención de las diversas cuestiones que fueron dando contenido a sus agendas.

Por supuesto, esos tres pactos sufrieron cambios en sus orientaciones y mecanismos, dependiendo de la correlación de fuerzas en cada coyuntura histórica. Pero, en última instancia, terminaron por dar contenido a las tres cuestiones fundamentales que debe enfrentar y resolver el Estado, las que en términos actuales pueden resumirse en tratar de asegurar una gobernabilidad democrática, promover un desarrollo sostenible y mantener una distribución del excedente social mínimamente aceptable. En un sistema capitalista, que por naturaleza tiende a la inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza, estas tres cuestiones suelen estar en permanente tensión. Y estas tensiones son más intensas cuanto mayor es la falta de correlación entre los niveles de gobernabilidad, desarrollo y equidad distributiva.

En resumen, la agenda estatal delimita el espacio de la problemática social reservado a la actuación del aparato institucional que el Estado crea y recrea permanentemente, para satisfacer los intereses y demandas ciudadanas, las que en el máximo nivel de agregación resumimos en términos de gobernabilidad, desarrollo y equidad. La atención y resolución de otras cuestiones



que forman parte de lo que podríamos llamar la agenda social más amplia (por oposición a la estrictamente estatal), quedan reservadas a la actividad privada (verbigracia, el mercado), a organizaciones sociales (v.g. ONG's y redes sociales solidarias) y a los propios individuos.

Pasemos a considerar ahora un segundo momento del ciclo vital planteado: cómo actúa el Estado cuando actúa.

Actuación

El Estado es lo que hace. Y lo que hace es, esencialmente, formular e implementar políticas públicas. Es decir, tomar posición y adoptar cursos de acción frente a cuestiones socialmente problematizadas que pasan a integrar su agenda. Por lo tanto, la agenda estatal es, como se acaba de señalar, el espacio de la problemática social en el que el Estado decide intervenir y establecer, en consecuencia, su dominio funcional. Los contenidos de su agenda varían históricamente, y las posiciones y cursos de acción que adopta también varían en función de las preferencias ciudadanas y las orientaciones ideológicas del régimen gobernante.

Idealmente, una política estatal debería dar una respuesta oportuna y eficaz a un tipo de necesidad o demanda social que, o bien no puede ser satisfecha por ningún otro actor, o bien el Estado considera que es su responsabilidad atenderla. La respuesta dependerá de la naturaleza de la cuestión que suscita la intervención estatal, de la permanencia o excepcionalidad de su problematización, de la magnitud y tipo de recursos requeridos, de la resistencia o antagonismo social que pueda ocasionar su adopción y, naturalmente, de la posición político-ideológica del gobierno de turno.

Ciertas políticas están asociadas a la prestación de servicios estatales que tienen un carácter permanente y rutinario, como ocurre con las relacionadas con la educación, la salud, la defensa o la seguridad. Otras apuntan a resolver cuestiones puntuales, como reducir la inflación, aminorar los estragos de una pandemia o, en general, solucionar situaciones de crisis. Resolver una cuestión no implica necesariamente solucionarla. Supone,



simplemente, dejar de atenderla y eliminarla de la agenda, momentánea o definitivamente, bien porque desapareció su carácter problemático o porque se consiguió posponer su atención. En última instancia, el test de una política pertinente y efectiva es la resolución de la cuestión y/o la satisfacción de la demanda o necesidad que la originó.

Para el Estado, tomar posición y adoptar un curso de acción no es sencillo. Desde el surgimiento del problema o demanda que suscita la intervención estatal hasta que la política logre implementarse, es necesario atravesar lo que teóricamente se conoce como el ciclo de las políticas públicas. Analíticamente, el ciclo puede analizarse distinguiendo etapas que van desde la elección de un curso de acción frente a diferentes opciones, hasta la realización de las actividades que producirán los resultados previstos en la decisión adoptada.

Más concretamente, la primera etapa consiste en determinar cuál es la naturaleza y alcance del problema que exige la intervención del Estado, de modo de optar por un curso de acción capaz de resolverlo. Pero no siempre es fácil identificar las causas del problema. Muchos de ellos tienen un carácter perverso y no es clara la relación causa-efecto entre identificar las variables que lo provocan y las acciones que podrían solucionarlo. A veces se da el caso de gobiernos que, sucesivamente, adoptan políticas muy diferentes para solucionar un problema persistente. Ello ocurre con el estancamiento económico, la inflación, el narcotráfico o el calentamiento global.⁵

En un segundo momento, si se hallan disponibles diferentes cursos de acción, los gobiernos deben decidir cuál es el deseable o posible, según los efectos que les atribuye, respectivamente, para resolver la cuestión. También deben decidir, en esta instancia,

⁵ Por ejemplo, en América Latina, la baja contribución de la agricultura al PBI fue adjudicada, en distintos momentos, a problemas de precios y mercados, a la estructura de propiedad y tenencia de la tierra y a la falta de incorporación de nuevas tecnologías a la producción. Las posibles soluciones dieron lugar a políticas de regulación, de reforma agraria y de investigación y desarrollo.



qué mecanismo institucional resulta más idóneo para lograr los objetivos de la política. Por ejemplo, si conviene implementarla a través de un organismo existente, crear uno nuevo, hacerlo a través de un programa o proyecto, etc.⁶ En otros casos, cuando surgen problemas de manera súbita o inesperada y se requiere una respuesta rápida, los cursos de acción pueden ser muy distintos.⁷

El tercer momento del ciclo corresponde a la formulación de la política, lo cual supone decidir el instrumento normativo (ley, decreto, resolución) que establecerá sus objetivos y alcances. Es decir, en qué consistirá la actuación del Estado, quiénes tendrán la atribución para intervenir, a quiénes comprenderá la norma, qué derechos u obligaciones se crearán, qué excepciones habrá y así sucesivamente. Es habitual que se establezca una jerarquía normativa, según la cual, normas de menor nivel van desagregando y precisando los alcances de la política, a fin de procurar la eliminación de toda indefinición o ambigüedad.

Finalmente, el ciclo se completa cuando la implementación de la política exige montar el aparato institucional necesario para llevar a cabo las actividades previstas en el plexo normativo creado en la etapa anterior. Ello puede suponer la asignación, a un organismo recién creado, de infraestructura, personal e insumos necesarios para funcionar, cuando se trata de cuestiones novedosas que el Estado incorpora a su agenda; o, simplemente, la asignación de nuevas responsabilidades a organismos existentes, con o sin refuerzo presupuestario. Es en esta etapa cuando se produce la vinculación entre la administración estatal y los ciudadanos

⁶ Como ilustración, frente a una crisis alimentaria un gobierno puede entregar cajas de alimentos a familias pobres, otorgarles subsidios en efectivo o distribuir vales. Y puede emplear, en cada caso, distintos canales institucionales y diferentes tipos de organizaciones.

⁷ Un ejemplo: si un grupo de pobladores ocupa ilegalmente tierras (fiscales o privadas), el gobierno puede optar por desalojarlos por la fuerza, procurarles tierra en otra localización, entregarles viviendas o negociar la desocupación contra entrega de dinero.



alcanzados por la política, en tanto usuarios, beneficiarios o sujetos de regulación.

Algunos autores consideran que el ciclo de políticas públicas también debe incluir una etapa de evaluación, es decir, una instancia en que corresponde establecer si las políticas implementadas alcanzaron sus objetivos. En realidad, consideramos que no se trata de una etapa separada, sino de una actividad permanente de monitoreo a la que debería estar sometida toda política para verificar en qué medida se cumple con las actividades programadas y, sobre todo, hasta qué punto se va resolviendo la cuestión a la que apunta, lo cual remite el análisis a la primera etapa del ciclo, un ciclo que se renueva permanentemente.

Una variable presente en todas las etapas del ciclo es la incertidumbre. No siempre es clara la naturaleza del problema que termina convirtiéndose en cuestión social, ni su posible solución. Tampoco es sencillo decidir entre diferentes opciones de cursos de acción, dada la cantidad de variables que deben sopesarse. En la etapa de formulación es necesario contemplar diferentes aspectos jurídicos, tecnológicos, culturales y políticos, hasta formular una política con la certeza necesaria sobre contenidos y alcances. Y en la implementación, el diseño y puesta en marcha del aparato de gestión suele dar lugar a un permanente proceso de reajustes cuando la política debe alcanzar a sus destinatarios.

Por otra parte, los comportamientos que traducen en acción los objetivos y orientaciones de las políticas estatales tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. Las políticas pueden debilitar o fortalecer la situación relativa de diferentes sectores sociales, en términos de su acceso a recursos de poder y sus posibilidades de emplearlos. Se acepta habitualmente que estos recursos son de cuatro tipos diferentes: 1) coerción, o posibilidad de emplear medios de violencia o coacción para conseguir un objetivo; 2) información, o acceso diferencial al conocimiento y sus diversas aplicaciones; 3)



dinero y recursos materiales, que permiten tanto comprar bienes como voluntades; y 4) ideología, o capacidad de influir sobre las conciencias y los valores de actores sociales, y obtener su adhesión a una causa. La capacidad relativa de los diferentes actores estatales o sociales, en cuanto a utilizar recursos de poder, puede servir tanto para promover el surgimiento de una cuestión, como para impedir su problematización social.

Es previsible que prácticamente toda política pública encuentre partidarios y detractores, tanto en la sociedad como dentro del propio aparato estatal. Habrá actores sociales que intentarán bloquear su adopción y otros que la apoyarán entusiastamente. Como analistas, nos interesará determinar quién reconoció la cuestión como problemática, sea en la sociedad o en el Estado, cómo se difundió ese diagnóstico y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. Este análisis permitirá conocer cuál es el poder relativo del actor que plantea la cuestión, cuáles sus alianzas y conflictos, la naturaleza de sus recursos de poder, su capacidad de movilizarlos y sus posibles estrategias de acción política.

Es posible que la toma de posición estatal y los cursos de acción elegidos se produzcan luego de intensas consultas y negociaciones con organizaciones corporativas, entidades internacionales o, incluso, con instituciones estatales con las cuales pudo haber sido necesario delimitar competencias o acordar mecanismos de coordinación. En esta etapa deliberativa suelen suavizarse posiciones maximalistas, reflejando en cierto modo la real relación de fuerzas existente.

Una vez lanzada, una política puede implicar una o más acciones (o incluso, omisiones), que podrán variar en intensidad u orientación en función de la atención, interés o movilización de otros actores, a favor o en contra. En tal sentido, las políticas estatales delimitan una arena potencial de conflicto con sectores que objetiva y/o subjetivamente, pueden sentirse afectados por sus consecuencias, sean materiales o simbólicas. También pueden convocar a esta arena a otros actores cuyos intereses pueden no



verse afectados por esa política, pero pueden objetarla por contrariar sus valores o, simplemente, por haber sido adoptada por un gobierno con el que no simpatizan.

Naturalmente, el grado de antagonismo social que puede provocar una política depende del poder relativo de los actores a los que afecta y de la magnitud de los impactos negativos que pueda ocasionarles. Aquellas políticas que afectan considerablemente los ingresos o patrimonios de un determinado sector social, como una reforma agraria, un ajuste fiscal o un incremento impositivo, suelen provocar tomas de posición de los actores alcanzados, que tenderán a movilizar todos sus recursos disponibles para bloquear las medidas u obtener del Estado políticas reparadoras. La dinámica de los enfrentamientos puede observarse como un proceso social generado en torno al surgimiento, desarrollo y resolución de la cuestión que precipitó la intervención estatal.

Otras políticas estatales pueden suscitar apoyo generalizado o escaso rechazo. Sobre todo cuando no comprometen negativamente los intereses, derechos o valores de ningún sector social o, en todo caso, tales efectos no son inmediatamente perceptibles. Es el caso de las políticas de ciencia y tecnología, de preservación del patrimonio urbano o de protección del medio ambiente que, por lo general, pueden ser adoptadas por el Estado con gran autonomía y no dan lugar a polémicas o movilizaciones sociales. Otras políticas, como las relacionadas con la protección social o el subsidio al suministro de servicios públicos domiciliarios, pueden no resultar conflictivas ni generar rechazo, mientras que su significación presupuestaria no genere otras consecuencias, como un mayor déficit fiscal o el recorte de partidas de gastos que afecte a determinados sectores.

Esta última observación nos remite a otro típico impacto de las políticas estatales: su potencial efecto generador de otras cuestiones socialmente problematizadas. Por ejemplo, la adopción de una política de sindicalización campesina en Chile potenció la capacidad de movilización de este sector, favoreció la toma de tierras y dio lugar a una política de represión por parte del cuerpo de



carabineros. Desde esta perspectiva, las políticas públicas pueden analizarse en términos de su posible efecto dominó, en tanto pueden alterar situaciones sociales de equilibrio, siempre inestable.

Esta diferenciación necesaria de los posibles impactos, adhesiones y conflictos generados en torno al proceso de resolución de cuestiones socialmente problematizadas, no debería hacer perder de vista el *sesgo sistemático* del conjunto de la acción estatal como garante de la reproducción del capitalismo en tanto sistema de dominación social. Según esta visión de O'Donnell (1977), sus posiciones y acciones tienden a favorecer a los sectores sociales dominantes, dada la naturaleza inherentemente contradictoria e injusta del modo de organización social capitalista. Esta afirmación no implica que el aparato estatal deba considerarse como un simple «comité ejecutivo» de quienes ejercen el poder en la sociedad. Sea que empleemos el concepto marxista de «autonomía relativa» del Estado o el de «autonomía enraizada» de Evans, esa visión instrumentalista ya no tiene vigencia. Pero entonces, ¿hasta qué punto la actuación estatal se orienta hacia el logro del *interés general*, el *bien común*, la *felicidad pública* o el *buen vivir* para todos?

La respuesta no es simple. En primer lugar, si bien quienes gobiernan y quienes integran la burocracia que los asiste no deberían ser considerados como una «clase», la multiplicación de sus ámbitos operativos, la expansión de sus capacidades de influencia e instancias de decisión, la apropiación de recursos en beneficio de sus integrantes o la obtención de inmunidades y privilegios, los convierte en un sector, con intereses propios, que compite por recursos y, en tal sentido, cumplen un rol sectorial.

Por otra parte, sin caer tampoco en el otro peligroso extremo de sostener que la actividad del aparato estatal replica mecánicamente los intereses de la «clase dominante», existe suficiente evidencia para señalar la representación privilegiada y el tratamiento preferencial que esos intereses reciben a través de las políticas públicas. En tal sentido, puede admitirse que otra franja de la actividad estatal está sesgada hacia la satisfacción de intereses y



demandas de las clases económicamente dominantes, respecto de la cual el Estado cumple un rol mediador.

Queda así configurada, casi como categoría residual, un área de intervención estatal cuyo referente último puede asociarse más nítidamente al interés general de la sociedad, sea para afianzar la gobernabilidad democrática, sostener el proceso de desarrollo o mejorar la equidad distributiva del ingreso o la riqueza. Con respecto a estas otras formas de intervención, el Estado cumple un rol infraestructural.

Si bien en esta aparente transfiguración la burocracia parece situarse en tres ámbitos operativos diferentes, la distinción analítica recorta en realidad franjas de actividad que, en la práctica, son parte constitutiva de un mismo proceso de decisión y acción regido por el enfrentamiento y la lucha política alrededor de la asignación o reasignación de recursos escasos, entre actores sociales y estatales, portadores de intereses conflictivos y contradictorios. Lo dicho replantea, desde otro ángulo, el carácter del aparato estatal como crucial arena de conflicto para dirimir cuestiones socialmente vigentes.

Luego, no podemos abandonar estas reflexiones sin plantear una interrogante fundamental: si en los procesos en los cuales se suscitan y resuelven las cuestiones que integran la agenda estatal, el Estado desempeña roles diferentes y conflictivos, ¿qué criterios deben emplearse para evaluar su desempeño? En qué consiste la eficiencia y efectividad de su aparato en la implementación de políticas? Estas preguntas me llevan a analizar el complejo tema de la gestión organizacional.

Organización

Toda política deja una huella institucional en el aparato estatal dado que, como señalé más arriba, su implementación exige, o bien la creación de una organización especializada que lleve a cabo las actividades necesarias para lograr sus objetivos, o bien la asignación de esta responsabilidad a una institución existente. En



tal sentido, la burocracia puede concebirse como la cristalización institucional de las políticas públicas. Termina siendo lo que hace.

Para que pueda crearse una nueva organización gubernamental es necesario que exista una necesidad o demanda, convertida en cuestión socialmente problematizada, que una política pública intenta resolver.⁸ También es preciso que existan apoyos, políticos y/o materiales, que en última instancia se manifestarán en la asignación de los recursos presupuestarios requeridos para su funcionamiento. Por último, antes de nacer, el nuevo organismo estará sometido a un marco normativo preexistente, que fijará sus márgenes de discrecionalidad decisoria y sus responsabilidades de rendición de cuentas. Todas estas son condiciones contextuales previas a su creación.

Concentrémonos ahora en la dinámica interna de la organización a crear. La primera tarea consiste en definir un marco normativo, lo cual supone especificar una misión u objetivos que guiarán su actividad. Esa misión figurará normalmente en un instrumento jurídico (ley, decreto, carta orgánica) y en diversos documentos que indicarán los contenidos y alcances de sus competencias, productos, funciones y actividades, incluyendo planes, programas, manuales, códigos de ética, etc. Este marco normativo delimitará un ámbito de actuación institucional dentro del dominio de intervención del Estado, estableciendo fronteras con otros organismos, a veces nítidas, a veces difusas.

Luego, deberá estimarse la combinación de recursos humanos y materiales necesarios para producir los resultados previstos en el marco normativo. Ello supone definir cuál debe ser la función de producción, es decir, la adquisición, asignación y articulación de los tres tipos de factores que requiere la producción de un bien, servicio o regulación. Se trata de infraestructura física (bienes inmuebles, maquinarias y equipos, rodados, hardware); personal en número y con los perfiles necesarios; e insumos para

⁸ No desconozco que a veces se crean organismos públicos sin que exista una necesidad real, para premiar lealtades políticas o consolidar alianzas.



funcionamiento y mantenimiento, bajo la forma de bienes muebles y servicios varios. Idealmente, el volumen de estos insumos debería ser compatible con la misión y funciones a desarrollar por el nuevo organismo.

Articular la función de producción exige una estructura. Es decir, un esquema organizativo en el cual se depositará la responsabilidad de producir *valor público*. Esa estructura deberá tener un grado de diferenciación y especialización acorde con las particularidades de la política a implementar, cuyo alcance territorial o funcional variará de caso en caso y podrá abarcar formas de intervención tales como promoción, inversión, prestación de servicios, regulación, etc.

A su vez, las estructuras organizativas deben diseñarse teniendo en cuenta los niveles jerárquicos necesarios según la naturaleza del bien o servicio, así como las exigencias funcionales relacionadas con el desempeño institucional. A medida que las organizaciones crecen, haciéndose cargo de nuevos productos o servicios, nuevos destinatarios o un mayor ámbito territorial, tienden a una mayor diferenciación estructural y a una mayor especialización funcional. En tal sentido, las estructuras organizativas deben diseñarse teniendo en cuenta los vínculos que se deben establecer entre distintas unidades organizativas según su jerarquía, así como entre equipos técnico-administrativos según su especialidad. En ambas estructuras (jerárquica y funcional) se requiere definir los puestos de trabajo necesarios y asignar el personal que los ocupará.

En general, puede considerarse que los puestos de trabajo tienen una función básica que puede corresponder a alguno de los dos siguientes tipos de responsabilidades: 1) la realización de actividades de carácter sustantivo; o 2) el desempeño de tareas de apoyo a la producción sustantiva. Para mayor claridad, empleemos una metáfora. Vista como un *sistema de producción*, la organización estatal puede ser equiparada a una *fábrica* que produce bienes, servicios, regulaciones, transferencias y hasta símbolos, los que de modo genérico podríamos denominar *productos*. Los puestos de trabajo especializados, dentro de cada nivel de la estructura



organizativa, pueden tener entonces, como cometido, o bien producir alguno de estos *productos*, o bien llevar a cabo diversas *funciones de apoyo* a esa gestión sustantiva que genera los productos.

Ejemplos de *productos* (o *producción externa* de una organización) son los que generan los ocupantes de puestos de profesores de escuela, médicos en guardias hospitalarias, policías de tránsito, inspectores de impuestos, ingenieros espaciales o agentes de promoción social. Sus productos podrían corresponder, respectivamente, a educación secundaria, atención primaria de salud, seguridad vial, auditoría tributaria, fabricación de cohetes y desarrollo social. O sea, tres servicios, una regulación, una producción de bienes y un programa de transferencia.

Las funciones de apoyo no generan *productos*: son insumos necesarios para el proceso productivo. Se «gastan» del mismo modo que el esfuerzo humano o los recursos monetarios que se invierten para obtener los productos. Es decir, las funciones de apoyo forman parte del proceso de producción pero no se incorporan a (ni son observables en) los *productos finales*. Ejemplos de funciones de apoyo son: las administrativas (contabilidad, tesorería, presupuesto, crédito público), las logísticas (transporte, almacenamiento), las de mantenimiento y limpieza, las de gestión de personas (en todas sus etapas), las de seguridad y vigilancia, las relacionadas con los sistemas de información y comunicación, las de promoción y difusión, etc. Todas ellas son necesarias para que la *fábrica* pueda operar.

Las funciones sustantivas son las únicas que tienen como destinatarios a usuarios, beneficiarios o sujetos de regulación externos a la organización estatal. Y son quienes ocupan los puestos de *producción externa* los que pueden responder a las necesidades y demandas ciudadanas. Por lo tanto, como del grado en que esta producción satisface o no tales demandas y necesidades depende la propia legitimidad de los gobiernos que tienen en cada momento la responsabilidad de conducir el Estado, lo que se produzca en la *fábrica* es crítico. J. D. Thompson (1967) señala, al respecto, que toda organización debe «blindar» su nivel



tecnológico (el de la *fábrica*) para evitar toda incertidumbre que pueda generarse en el contexto organizacional. Para ello, no solo debe dominarse la tecnología básica, o sea, el *knowhow* aplicado en la producción del bien o servicio. También debe procurarse que las funciones de apoyo suministren, a tiempo y en la cantidad requerida, los insumos necesarios para el proceso productivo. Por supuesto que aplicar tecnologías de apoyo también exige dominar conocimientos especializados (v.g. procesar registros contables, realizar mantenimientos preventivos o reclutar personal), pero la característica común a todas ellas es que sus productos tienen como único destinatario a la *fábrica* y se consumen en el proceso de producción externa.

A los niveles de actividad sustantiva y de apoyo habría que sumar, además, un nivel organizacional estratégico, ubicado en la conducción institucional, donde se adoptan decisiones que, de alguna manera, modifican los alcances o contenidos de la actividad de la *fábrica*. Por ejemplo, las relativas a aumentar o reducir la producción sustantiva, incorporar nuevas tecnologías, modificar el tipo o número de destinatarios o adoptar posiciones frente a situaciones de colaboración o conflicto con otros actores, dentro de su dominio funcional.

Hasta aquí, se han identificado las que podrían caracterizarse como dimensiones conceptuales de una organización. Es decir, restricciones contextuales, marco normativo, función de producción y estructura jerárquico-funcional. Pero no se ha dicho mucho acerca de la dinámica institucional que vincula a estas dimensiones, de la cual resultan los bienes, regulaciones o servicios que una organización estatal brinda a la sociedad. Para eso debemos incorporar una dimensión más: el comportamiento organizacional.

En esta dimensión corresponde considerar al conjunto de pautas actitudinales y conductas reflejadas en el desempeño e interacción del personal que ocupa, en la organización, los diferentes puestos de trabajo. Esas pautas, o comportamientos modales, incluyen desde aspectos motivacionales hasta estilos de liderazgo, orientaciones hacia la acción o expectativas sobre los límites del



conflicto interpersonal. Resultan socialmente aceptables y predecibles, y al ser internalizadas a nivel individual, fijan ciertos parámetros a la gestión. Varían en cada organización, y podrían resumirse en la frase «aquí, las cosas, se hacen así».

Retomando la dinámica organizacional, puede afirmarse que el comportamiento del personal está condicionado por las demandas y normas que orientan su actividad y por los diversos arreglos estructurales, jerárquicos y funcionales en los que está inserto. O sea, la conducta de los funcionarios públicos no es totalmente imprevisible o aleatoria; se halla altamente influida por sus atributos personales (género, edad, formación, competencias, etc.), por sus objetivos individuales y su grado de compatibilidad o conflicto con los objetivos institucionales, por los recursos materiales a su disposición, por el carácter de las normas y el tipo de demandas externas a las que deben responder, por las posibilidades de interacción y la naturaleza de la relación que establecen con sus pares, superiores y subordinados, y/o por los procedimientos de evaluación y control que deben observar. En última instancia, la actividad de seres humanos, manifestada a través de sus comportamientos, es la que determina el nivel y calidad de los productos resultantes de su acción organizada. Por lo tanto, la eficiencia y efectividad de la actividad burocrática dependerán, en un sentido inmediato, de la conducta del personal, pero esta solo estará exteriorizando el complejo de variables normativas y estructurales que estimulan ciertas percepciones, generan actitudes y determinan orientaciones diferenciales hacia la acción.

La expectativa es que las estructuras sean diseñadas en función del marco normativo que orienta la actividad de la organización, y que el comportamiento del personal esté supeditado tanto a ese marco normativo como a su respectiva inserción estructural. Además, se espera que las tres dimensiones (normativa, estructural y comportamental) produzcan una adecuada asignación de los recursos que conforman la función de producción. Pero en la práctica estas relaciones no siempre responden a ese esquema deseable. A menudo, las estructuras no se ajustan a lo



fijado normativamente, o los comportamientos no respetan las relaciones jerárquicas o funcionales ni obedecen a los objetivos y metas establecidos en el marco normativo. La literatura caracteriza estas situaciones como «superposiciones de funciones», «desplazamientos de objetivos» u otras manifestaciones de buropatología. En tales casos, se resiente el funcionamiento institucional y los productos de la organización, sean bienes, regulaciones o servicios, acaban no satisfaciendo las necesidades o demandas inicialmente planteadas por usuarios, beneficiarios o sujetos de regulación. También puede ocurrir que ciertos casos aparentemente patológicos no sean más que respuestas funcionales frente a la ineficacia del organismo competente. Por ejemplo, cuando se crean estructuras paralelas para producir valor público, debido a que la organización originariamente responsable no cumple con su misión u objetivos.

Hasta aquí, el análisis de los aspectos organizativos de la gestión pública ha considerado que la responsabilidad por la producción de bienes y servicios públicos recae exclusivamente en una única institución. Es que la modalidad típica de división del trabajo al interior del Estado responde a un criterio sectorial, es decir, a una clasificación por áreas de especialización y no de áreas-problema. Gráficamente, se basa en una distribución vertical, que toma la forma de silos aislados unos de otros, cuando la mayoría de los problemas que demandan la intervención estatal atraviesa *horizontalmente* la estructura funcional del sector público. Por ejemplo, la pobreza como cuestión de la agenda estatal demanda la actuación conjunta y coordinada de organismos responsables de asuntos relativos al trabajo, el bienestar social, la educación, la salud, la vivienda y tal vez otros más, en lugar de ser materia de intervención exclusiva de un ministerio de asuntos sociales. Y esa coordinación debería ser tanto horizontal: entre distintas unidades de un mismo gobierno, como vertical: entre diferentes jurisdicciones gubernamentales (nacional, departamental, municipal), además de buscar coincidencias y formas de colaboración con actores privados y organizaciones sociales.



Este es quizás uno de los mayores desafíos de la gestión pública: lograr lo que en teoría se ha conceptualizado como una forma de gobernanza colaborativa. Es también uno de los mayores déficits de capacidad institucional del Estado, no solo en América Latina.

En definitiva, el éxito o fracaso de una política pública depende de la elección de un curso de acción apropiado y del desempeño de la organización responsable de implementarla. Cuando política y gestión no están alineadas, suele ser necesaria alguna forma de intervención, bien sea para identificar y adoptar una política más adecuada, o para introducir cambios en el funcionamiento de la organización interviniente, o ambas cosas. La matriz de la Tabla 1 ilustra cuatro situaciones posibles, resultantes de relacionar política y gestión, según su adecuación o inadecuación para resolver alguna cuestión de la agenda pública.

Tabla 1

		Gestión	
		Efectiva	Ineficaz
Política	Adecuada	1	2
	Inadecuada	3	4

Una política es adecuada cuando, si es debidamente implementada, produce los resultados deseados, algo que por lo general solo puede ser confirmado *ex post*. A su vez, una gestión efectiva significa hacer lo correcto para lograr resultados, pero también hacer las cosas correctamente. Solo en los casos que cayeran en la Celda 1 de la matriz habría un alineamiento adecuado entre política y gestión. Todos los demás requerirían alguna forma de intervención si se pretende alcanzar resultados efectivos de la aplicación de la política, aun cuando los contenidos y alcances de las intervenciones puedan variar de caso en caso. Las situaciones más comunes son las que caen en las Celdas 2 y 4, donde las reformas pueden ser muy diversas. Por ejemplo, la política de atención primaria de salud puede ser adecuada, pero la gestión



de los hospitales públicos puede ser deficiente (Celda 2), lo que podría llevar a optar entre transferir hospitales a gobiernos subnacionales, lanzar una reforma administrativa de todos los hospitales públicos, o incluir la reforma de la gestión hospitalaria en un programa global de modernización estatal.

Diversas opciones pueden estar disponibles en los casos que podrían caer en la Celda 4. Considérese, por ejemplo, la situación de una empresa pública en la que una política de inversión inadecuada o una oferta insuficiente de servicios, puede conducir a la decisión de 1) privatizar la empresa; 2) lanzar una importante reforma institucional, con financiamiento de la banca internacional; 3) invitar a CEO's de empresas privadas a hacerse cargo de la conducción de la empresa; o 4) crear una empresa *holding* para supervisar el funcionamiento de todas las empresas públicas e introducir nuevos instrumentos de gestión.

Los casos que podrían corresponder a la Celda 3 son menos comunes e implican la posibilidad de una gestión efectiva y eficiente de políticas equivocadas. Por ejemplo, luego de la Gran Depresión de 1929 y durante los años de la Segunda Guerra Mundial, varios países latinoamericanos sufrieron largos períodos de estancamiento de su producción agropecuaria. La explicación fue sucesivamente atribuida a mercados internacionales exiguos, a bajos precios internacionales, a la existencia de una estructura y tenencia de la tierra caracterizada por la coexistencia de latifundios y minifundios, o a la insuficiente incorporación de tecnología en el proceso productivo. La primera explicación condujo a la adopción de políticas de regulación de los mercados; la segunda, a políticas de expropiación en el marco de reformas agrarias; y la tercera, a políticas de investigación y extensión agropecuaria. A su vez, estas diferentes políticas dieron lugar a la creación de juntas reguladoras, agencias de reforma agraria e institutos de investigación agrícola, respectivamente. Y aun cuando estas organizaciones estatales pudieron haber funcionado eficazmente, solo el tercer tipo de políticas fue determinante para solucionar el largo estancamiento del sector. La solución



dependió más del acierto de la política finalmente adoptada que del desempeño de las agencias involucradas.

En el caso presentado, los tres tipos de respuesta estatal a la persistencia de un problema sectorial no eran, por supuesto, los únicos posibles. En esta o cualquier otra área de política que demande algún cambio de perspectiva, numerosas posiciones y cursos de acción pueden ser adoptados como soluciones parciales a la cuestión sustantiva (v.g. fiscales, salariales, infraestructurales, crediticias, entre otras). Todas son ejemplos de políticas sustantivas que requieren conocimiento especializado en sus respectivas áreas.

Si bien un buen diseño organizacional y el empleo de adecuadas tecnologías de gestión pueden explicar en parte un eficaz desempeño estatal, otras variables también pueden afectarlo. Entre otras, la cultura organizativa vigente, el peso político y el grado de captura burocrática ejercido por clientelas de diferentes instituciones estatales o el régimen político en el poder y su incidencia sobre las relaciones jerárquicas, funcionales y presupuestarias en dichas instituciones. He analizado los impactos de estas variables en otros trabajos (Oszlak, 1985 y 2006), a los que me remito.

En resumen, rara vez las instituciones estatales alcanzan niveles de desempeño acordes con sus planes o sus expectativas. Los déficits de capacidad institucional y la reducida efectividad en la gestión, pueden originarse en múltiples factores: políticas erróneas, tecnologías inapropiadas, culturas disfuncionales, captura burocrática por poderosas clientelas, condicionamientos creados al aparato estatal por el régimen político gobernante, u otras. Los intentos de mejorar la efectividad y eficiencia de la gestión suelen dar lugar a estudios y diagnósticos institucionales para identificar las causas del bajo desempeño e introducir reformas de muy diversa naturaleza. A estas acciones de transformación me referiré en la próxima sección.



Transformación

Se suelen emplear varios términos para referirse a los cambios en el aparato estatal: reforma, modernización, transformación, innovación; así como a los posibles resultados de dichos esfuerzos, a menudo recogidos por términos como capacidad institucional, gobernanza, gobernabilidad, buen gobierno y similares. Fukuyama (2013) define la gobernanza como la capacidad de un gobierno para establecer y hacer cumplir las normas, y para prestar servicios, independientemente de que ese gobierno sea democrático o no. Para Aguilar Villanueva (2020), la gobernanza puede concebirse como la actividad de gobernar, dirigir, conducir y coordinar una sociedad; una actividad intencional y ejecutiva orientada a objetivos y beneficios de valor público.

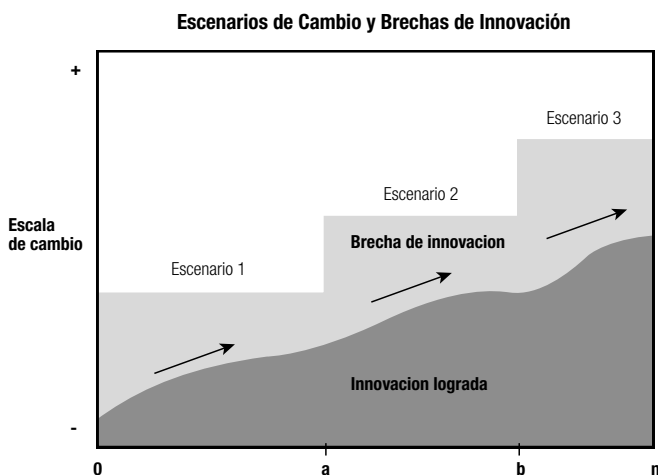
Las políticas de reforma y modernización del Estado pueden ser concebidas como cursos de acción adoptados, por quienes conducen los asuntos del gobierno, para aumentar la capacidad de su aparato institucional para resolver las cuestiones que componen su agenda y definen su rol frente a la sociedad. Una definición amplia de los términos innovación, modernización y reforma los observaría como procesos orientados a la introducción de cambios visibles y significativos en la organización y gestión de las organizaciones estatales, particularmente en sus dimensiones tecnológica y cultural. A su vez, las innovaciones en el sector público implican que se han producido cambios apreciables en el estilo de gestión y en la toma de decisiones al aplicarse nuevos enfoques, métodos o artilugios tecnológicos. La cantidad y la calidad de la innovación deben referirse siempre a —y compararse con— una situación definida como línea de base, un valor estándar o de referencia, o un escenario deseable. Cada una de estas estimaciones puede conducir a resultados diferentes.

Por lo general, el cambio en el aparato estatal no espera a que una *estrategia de modernización* lo ponga en marcha. La naturaleza y la velocidad de la innovación pueden alinearse o no con los patrones establecidos de buen gobierno, calidad de la gestión, servicio al ciudadano, capacidad institucional u otras medidas



estándar de desempeño en este campo, pero lo importante es la «brecha» de la innovación, más que la magnitud de lo alcanzado. Implícita o explícitamente, las estrategias de reforma visualizan, y buscan alcanzar en un futuro previsible, un escenario institucional deseable.

Los modelos y escenarios cambian. Siempre existe un paradigma dominante que define lo que debe entenderse como «estado necesario» (o sus diversas etiquetas alternativas). Las descripciones exhaustivas de sus principales atributos llenan las bibliotecas. Y varias teorías, enfoques o interpretaciones han servido para justificar su necesidad, sostenibilidad o transición hacia una visión o escenario diferente. Las expectativas o visiones de lo deseable tienden a cambiar a un ritmo acelerado. Es un proceso natural, similar a lo que suele ocurrir con la innovación en cualquier campo tecnológico: todo avance es rápidamente asimilado y pasa a formar parte de un umbral superior, una nueva línea de base y punto de partida para sucesivas innovaciones. La siguiente figura ilustra este punto.



La figura muestra varios escenarios diferentes, presentados secuencialmente siguiendo una línea temporal y situados en diferentes puntos (crecientes) a lo largo de una escala de cambio. La línea sinuosa representa un nivel imaginario de innovación alcanzado en cada momento, mientras que las flechas indican la dirección del cambio (hacia los escenarios 1, 2, 3, etc.). Los puntos a, b, (...) n, indican los momentos de cambio de paradigma, cuando las nuevas visiones o escenarios de cambio se vuelven dominantes. El área gris oscura refleja el nivel de logro en el esfuerzo de transformación, mientras que el área gris clara indica la brecha de innovación existente en cada momento. La figura está construida de forma de que los nuevos escenarios sucedan a los anteriores en períodos de tiempo cada vez más cortos, mientras que la brecha de innovación aumenta, situación típica de muchos países embarcados en procesos de reforma del Estado.

Como observara en un trabajo anterior (Oszlak, 1999), no hay un objetivo inmutable que alcanzar, sino un objetivo *móvil*. Al igual que la línea del horizonte, se aleja a medida que se producen avances, generando así nuevos retos. Desde este punto de vista, la innovación se convierte en un concepto relativo. Cualquier evaluación sobre los resultados obtenidos en la gestión del sector público debe compararse con el estado del arte o con estándares internacionales aceptables.

Otra cuestión básica es ¿cuándo puede afirmarse que se ha producido una reforma? ¿Cuándo se adopta una decisión política formalizada? ¿Cuándo un equipo *ad hoc* o una empresa consultora aporta una solución técnica a los problemas de gestión? ¿Cuándo la reforma se institucionaliza de forma efectiva y se integra a la cultura y a la práctica de una organización? ¿Cuándo, en lugar de ser una experiencia discreta o «piloto», la reforma puede reproducirse en otros entornos institucionales?

Existe mucha confusión sobre este tema. Por lo general, las organizaciones estatales dan cuenta de la firma de convenios, la redacción de normas o resoluciones, el diseño de organigramas, la aprobación de planes de reingeniería de procesos, la formulación



de programas de formación, la elaboración de manuales técnicos o la instalación de sistemas informáticos, como «hechos consumados», como si los objetivos perseguidos a través de estas iniciativas se hubieran alcanzado.

La moda de recopilar estudios de casos de *mejores prácticas* ha creado la ilusión y fomentado la esperanza de que el cambio es posible, que solo hace falta un trasplante inteligente, a un nuevo contexto, de ciertas experiencias que dieron resultado en otros lugares. Pero las reformas suelen ser «trajes a medida». Para que tengan éxito, deben tener muy en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de la organización que las adopta, ya que pueden tener efectos muy diferentes en distintos países. Las plantas exóticas no pueden reproducirse en cualquier terreno, ignorando la combinación, a veces milagrosa, de circunstancias que deben reunirse para que se produzca el cambio y la innovación. La administración pública en América Latina tiene una larga historia de reversiones y fracasos de proyectos presuntamente innovadores, lanzados y ejecutados bajo los mejores auspicios.

En general, las reformas en la región han sido efímeras, experimentales, discontinuas y/o localizadas (Fleury, 1999). No ha habido un único modelo de reforma, sino principios y orientaciones compatibles con la capacidad política e institucional existente en cada país. Los enfoques, estrategias, instrumentos y medidas han sido muy variados, razón por la cual procederé a exponer algunas ideas con la intención de construir una posible tipología de reformas.

Existen varias formas de tipificarlas, y los criterios de clasificación son múltiples. Una enumeración posible, aunque incompleta, puede incluir el origen, el alcance, la naturaleza, la originalidad, el ritmo, la orientación, la legitimidad, la viabilidad, la continuidad y el estilo de aplicación. Las opciones bajo cada criterio pueden adoptar la forma de alternativas polares, de puntos a lo largo de un continuo o de agregados de modelos heterogéneos. La consideración conjunta de estos diferentes criterios y sus respectivos



componentes puede resultar útil para elaborar una caracterización conceptual de las estrategias de reforma.

Origen de las reformas

Las reformas pueden ser idiosincrásicas, es decir, pueden tener su origen en el mismo país o en el contexto particular en el que fueron inicialmente concebidas o implementadas; o pueden consistir en trasplantes de tecnologías o experiencias que resultaron exitosas en otros contextos. El Defensor del Pueblo sueco, las iniciativas *Competing for Quality* y *Citizen's Charter* de Margaret Thatcher, o los Presupuestos Participativos de Porto Alegre, son ejemplos de la primera situación. De hecho, la adopción de reformas previamente aplicadas en otros lugares, a menudo consideradas como parte del repertorio de *mejores prácticas*, es el caso más común.

La mimesis ha sido una de las palancas fundamentales de la innovación en la gobernanza. La Constitución estadounidense, los códigos jurídicos franceses o la contabilidad por partida doble, son ejemplos remotos de instituciones y prácticas que se generalizaron y adoptaron rápidamente en los más diversos contextos.⁹ Las organizaciones multilaterales (Banco Mundial, PNUD, BID, FMI) operaron como «correas de transmisión» de estas tecnologías, a través de componentes de fortalecimiento institucional incluidos en los programas de asistencia técnica a los países emergentes. Las comunidades de práctica generadas por los consultores internacionales en torno a esta circulación mimética de modelos también explican, en cierta medida, las oleadas de cambios que se produjeron al mismo tiempo en contextos bastante heterogéneos.

⁹ Tanto Lenin en la Unión Soviética como los líderes de la restauración Meiji de Japón recomendaron que los nuevos cuadros de funcionarios públicos se formaran en Estados Unidos para adquirir las nuevas técnicas de gestión desarrolladas a finales del siglo XIX. Véase Lenin, 1980 y Silberman, 1964.



Alcance de las reformas

A veces los países promueven reformas de gran envergadura, y otras veces limitan sus esfuerzos a un área problemática determinada o a una tecnología de gestión concreta. Los gobiernos recién elegidos que desean marcar una diferencia político-ideológica con el pasado, recurren a reformas de amplio alcance, enmarcadas en estrategias globales y rodeadas de gran ceremoniosidad y simbolismo. Se han producido «libros azules» y «libros blancos» con estrategias de reformas detalladas, en países muy diferentes como España, China o la Commonwealth británica. El tamaño de un país no es un obstáculo para lanzar reformas a gran escala. Entre 1982 y 2013, la República Popular China llevó a cabo siete reformas de este tipo. Y en más de un siglo de reformas de la administración pública en Estados Unidos se registraron varias experiencias similares (March y Olsen, 1983), como fue el caso del conocido Programa de Reinención del Gobierno (Gaebler y Osborne, 1992).

Ilustraciones en América Latina incluirían, por ejemplo, el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, de Brasil, concebido por el ministro Bresser Pereira, o la Ley de la Reforma del Estado de Argentina, aprobada bajo el gobierno de Menem en 1989. En algunos casos, las medidas de fortalecimiento institucional son solo un componente de las estrategias de desarrollo nacionales o sectoriales; por ejemplo, el Plan Nacional del Buen Vivir, 2007, de Ecuador, el Plan Nacional Simón Bolívar, de Venezuela, o la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana. Las reformas estatales en gran escala, típicas de la década de 1990, fueron promovidas en esa época con la ayuda financiera de los bancos multilaterales, pero esos programas se redujeron fuertemente en los años siguientes.

Naturaleza de las reformas

La naturaleza de una reforma tiene que ver con su contenido, o con lo que Nascimento (1970) llamó su «componente sustantivo», el objetivo que se persigue con la actividad transformadora.



Clasificar los contenidos no es fácil ya que las reformas pueden afectar variables normativas, estructurales o culturales; modificar la cantidad, la calidad o la distribución de los recursos humanos o materiales; ampliar, contraer o reorientar los servicios prestados; o promover la apertura del gobierno, la transparencia o la participación ciudadana.

Para Bresser Pereira (1998), las políticas de reforma del Estado intentan abordar cuatro problemas diferentes e interdependientes: (a) delimitar el tamaño del aparato estatal: un problema político-económico; (b) redefinir el papel regulador del Estado: otro problema político-económico; (c) recuperar la gobernabilidad o la capacidad financiera y administrativa para implementar las decisiones políticas: un problema económico y de gestión; y (d) mejorar la gobernabilidad o la capacidad política del gobierno para intermediar intereses en conflicto, garantizando su legitimidad y gobernanza: problemas esencialmente políticos. La privatización, la *publicitación* y la externalización son las principales ideas para reducir el tamaño del Estado. La desregulación busca un menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado. La mejora de la gobernabilidad involucra un aspecto financiero (superar las crisis fiscales), un aspecto estratégico (redefinir las formas de intervención social y económica), y uno administrativo (cambiar la cultura burocrática en la gestión estatal). El aumento de la gobernabilidad incluye dos aspectos diferentes: la legitimidad del gobierno frente a la sociedad, y la adecuación de las instituciones políticas para intermediar intereses.

Tomassini y Armijo (2003) también propusieron algunas categorías genéricas de reforma, como la gerencial, la institucional o la democrática. Es decir, aquellas que, o bien tienden a modificar ciertas tecnologías de gestión (por ejemplo, la presupuestación, la dotación de personal, los sistemas de información), a reorganizar o modernizar la gestión en una determinada área u organización estatal, o a abrir el gobierno a la participación y el control de la ciudadanía.



Originalidad de la reforma

Esta categoría no hace más que poner de manifiesto el grado de novedad o innovación implícito en la aplicación de una determinada reforma. Las retenciones fiscales en la fuente son un ejemplo histórico de cambio trascendental en la recaudación del impuesto sobre la renta. Las carpetas ciudadanas, la marca gubernamental o la interoperabilidad electrónica, son innovaciones más recientes que, por su originalidad, suponen cambios radicales en la gestión pública.

Al observar la experiencia reciente de la reforma del Estado en América Latina (y esta observación puede aplicarse también a otros casos), hay dos conjuntos de iniciativas y propuestas que muestran un alto grado de innovación: las relacionadas con el desarrollo de las TIC, y las que acompañan la creciente democratización de la gestión pública a través de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas. Si bien las iniciativas de gobierno abierto son aún incipientes, la sociedad civil está asumiendo un creciente rol en la promoción de iniciativas innovadoras a medida que la filosofía del gobierno abierto gana mayor adhesión en el Estado y la sociedad, sin que ello dependa necesariamente del desarrollo de la electrónica.

Orientación de las reformas

Las reformas del Estado pueden producir cambios hacia dentro o hacia fuera del aparato estatal (Oszlak, 1999); pueden intentar mejorar la gobernanza reforzando o reduciendo el aparato estatal. Las denominadas reformas estatales de «primera» y «segunda» generación estaban dirigidas a conseguir sea un Estado *más pequeño* o uno *mejor*.

Desde esta perspectiva, las actividades de transformación del Estado pueden clasificarse en función de las clásicas reformas administrativas destinadas en (a) producir cambios en los organigramas, los sistemas de administración pública, los procesos de gestión, la formación de recursos humanos o la informatización; o (b) modificar las reglas del juego que rigen las relaciones entre



los gobiernos nacionales y subnacionales, el mercado y las ONG, como la privatización, la desregulación, la externalización de servicios, la reducción de personal o la descentralización.

Evidentemente, ambos tipos de reformas tienen un significado y unos contenidos ideológicos bastante diferentes, como comentaremos más adelante. Y aunque, según la literatura y la experiencia institucional, ambas orientaciones suelen calificarse como estrategias y medidas de reforma, solo las segundas pueden denominarse auténticas reformas.

Ritmo de las reformas

Las reformas pueden tener, como horizonte temporal, el largo o el corto plazo. Las reformas de tipo *big bang* suelen adoptarse en casos de crisis económicas profundas, golpes militares, procesos revolucionarios o cambios decisivos en la naturaleza del régimen político gobernante. El deseo de dar a la sociedad y a las élites del poder señales tempranas de que se producirán cambios fundamentales suele transmitirse mediante la aplicación de medidas de gran alcance, que tienen un impacto social profundo y rápido.

Allí donde el incrementalismo y el *muddling through* (Lindblom, 1959) caracterizan el estilo de toma de decisiones predominante, las reformas graduales son más frecuentes, a pesar del lenguaje retórico y simbólico con el que a menudo se lanzan. En América Latina, Chile, Costa Rica y Uruguay son casos clásicos de continuidad gradual, pero notoria, en los esfuerzos de reforma e innovación, sin anuncios espectaculares o estridentes pero con avances visibles, a través de acciones basadas en estrategias de mediano y largo plazo. En cambio, reformas de tipo «globalista-inmediatista» caracterizaban la experiencia brasileña hace medio siglo (Nascimento, 1970).

Legitimidad de las reformas

Ex ante, es posible anticipar que ciertas reformas producirán una fuerte resistencia, ya sea en ciertos sectores de la sociedad o dentro del propio sector público. Suelen responder a políticas que



Hirschman caracterizó como antagonizantes. Su concepción y consecuencias tienden a afectar a determinados intereses creados, o a alterar las relaciones de poder establecidas. Ejemplos de este tipo son la introducción de sistemas electrónicos de apoyo a la gestión, que desplazan la mano de obra encargada de los registros manuales; la adopción de sistemas informatizados de contratación pública que hacen más transparentes las compras públicas; o la creación de organizaciones estatales de lucha contra la corrupción. La resistencia puede venir, por ejemplo, de los empleados públicos, que pueden perder una fuente de sobornos, o de los empresarios acostumbrados a entrar en prácticas corruptas, de las que son una contrapartida necesaria.

Sin duda, es más fácil introducir cambios en las organizaciones estatales que se ocupan de áreas relativamente «aisladas» del intenso debate político (por ejemplo, los asuntos diplomáticos), o que no se ocupan de cuestiones sensibles de la agenda pública (por ejemplo, el turismo). Por el contrario, los ámbitos de la educación pública, la seguridad o los asuntos económicos, son mucho más propensos a suscitar polémica, y sus responsables figuran entre los funcionarios con mayor rotación.

Otras reformas nacen con una gran legitimidad y obtienen un fuerte apoyo de los empresarios, los medios de comunicación o la sociedad civil en general, sin encontrar mucha resistencia dentro del sector público. La elaboración de presupuestos participativos, las ventanillas únicas para la prestación de servicios públicos o la legislación que reconoce los derechos de los ciudadanos a la información pública, son ejemplos de políticas que suelen suscitar un amplio consenso.

Viabilidad de las reformas

El éxito de una reforma depende de muchas circunstancias. Su carácter antagonizante puede ser una de ellas, pero no es necesariamente la más frecuente. Ciertas iniciativas lanzadas en las circunstancias más prometedoras, o que cuentan con un fuerte apoyo de las partes interesadas, pueden encontrar diversos déficits de capacidad institucional a lo largo de su aplicación (tales como



recursos insuficientes, impedimentos normativos, sesgos culturales). En general, se trata de una cuestión de grado, influida a su vez por algunos de los otros criterios de clasificación tratados en esta sección (ritmo, alcance, estilo de aplicación).

Llevar a cabo una reforma exitosamente no es una mera cuestión tecnológica que dependa de la aplicación estricta de criterios instrumentalmente racionales. Es bien sabido que culpar del fracaso a interferencias políticas o a restricciones culturales es solo una justificación exculpatoria, ya que estas variables son —o deberían ser— componentes naturales de cualquier evaluación seria sobre las perspectivas de una iniciativa de reforma.

A veces la inestabilidad del liderazgo político en áreas sensibles de la gestión pública interrumpe los programas de reforma en marcha. En otros casos no se aprecia suficientemente la distancia entre la complejidad o la sofisticación de los cambios que se intentan y la capacidad institucional disponible, no solo para implementarlos, sino especialmente para sostener su implantación en el tiempo. El *back office* suele ser el eslabón débil de proyectos que, *prima facie*, parecían prometedores.

Estilo de aplicación de las reformas

El diseño y la aplicación de una reforma pueden basarse en métodos relativamente coercitivos o consensuados. Durante amplios períodos de la historia, los países latinoamericanos fueron gobernados por dictaduras militares y regímenes neopatrimonialistas que aniquilaron las instituciones democráticas o que, simplemente, preservaron su existencia formal. Autoconvencidos de su misión regeneradora, muchos de estos gobiernos autoritarios solían imponer drásticas estrategias de reforma concebidas en la soledad de su poder omnímodo, sin participación ni consenso ciudadano o de la propia burocracia permanente.

Otras reformas, legitimadas por un amplio consenso social o un acuerdo explícito entre fuerzas políticas rivales, pueden dar lugar a transformaciones de gran alcance. En 1989, en una situación de hiperinflación galopante, el gobierno argentino logró



que el Congreso aprobara una ley de reforma del Estado que casi desmanteló su aparato institucional. Y en 2017, los tres poderes del Estado costarricense, más el Tribunal Supremo de Elecciones y la participación de un gran número de organizaciones sociales, firmaron el llamado Convenio Marco para la Promoción del Estado Abierto: un amplio compromiso institucional con un Estado abierto.

Hay al menos otras dos situaciones en las que el estilo para llevar a cabo una reforma puede variar, sin depender del carácter autoritario o democrático del gobierno en funciones. Una es la reforma «desde arriba», que suele encomendarse a un equipo cerrado, relativamente homogéneo y desvinculado del objeto de la reforma, que no busca el consentimiento de quienes van a experimentar los cambios ni intenta obtener su apoyo. Otro caso es el típico de los países que se ven prácticamente obligados a adoptar ciertas medidas (por ejemplo, privatización, desregulación, descentralización), impuestas como «condicionantes», antes de obtener la aprobación de los préstamos de los bancos multilaterales. En ambos casos, el estilo de aplicación de las reformas se basa en la imposición y no en el consenso.

Continuidad de las reformas

Hay países en los que los esfuerzos de reforma y modernización del Estado muestran un cierto grado de continuidad a lo largo del tiempo y una orientación que no cambia mucho, incluso cuando puede haber cambios sustanciales en la orientación político-ideológica de sus gobiernos. Cuando esto ocurre, es porque estos países siguen una política de Estado¹⁰. Significa que existe un compromiso con una estrategia a largo plazo, que muestra variaciones mínimas a lo largo del tiempo y se manifiesta a través de cambios graduales pero persistentes. Chile es un caso típico,

¹⁰ «Política de Estado» es un término que en inglés no tiene ninguna connotación especial. Pero en algunos países, como Argentina, significa una política pública que se mantiene más allá de un solo período de gobierno y, en el mejor de los casos, es sostenida a través de partidos o regímenes políticos diferentes.



uno de los pocos de la región, que se caracteriza por una sorprendente continuidad en sus esfuerzos de reforma incremental y su sostenibilidad en el tiempo. Uruguay también es otro caso típico.

Sin embargo, es más frecuente el carácter discontinuo, errático y a menudo contradictorio de las reformas, con avances y retrocesos, donde la única estrategia visible es la sucesión de experiencias de ensayo y error. A veces, debido a la propia naturaleza de la tecnología de base sobre la que se asientan las reformas, es posible introducir cambios sostenidos e incrementales. El gobierno electrónico es un ejemplo de ello, porque su desarrollo tecnológico obliga, por así decirlo, a adoptar cambios para que la gestión pública pueda seguir el ritmo de las aceleradas transformaciones que se producen, en este campo, en todo el mundo. También se observa un cierto grado de avance en el campo del gobierno abierto, que se explica en parte por la masiva adhesión obtenida por la OGP¹¹, por la presión de las ONG y, por último, pero no menos importante, por el aura de legitimidad que otorga la autoproclamación de los gobiernos como campeones de un Estado abierto.

Considero que, en conjunto, las categorías analíticas expuestas podrían servir para tipificar las estrategias de reforma y modernización del Estado.

Resumen

Dada su naturaleza, este trabajo no puede finalizar con una sección convencional de conclusiones, ya que su propósito fue reconstruir analítica e históricamente el proceso a través del cual el Estado, en América Latina, se forma, actúa a través de las políticas públicas que adopta, se organiza para implementarlas y se transforma cuando su desempeño acusa déficits de capacidad institucional. Un ensayo en el que se propuso un dedicado número de conceptos y categorías analíticas, contruidos precisamente con la intención de avanzar hacia el desarrollo de una teoría integral

¹¹ *Open Government Partnership: Alianza para el Gobierno Abierto.*



de la gestión pública que reconozca la especificidad histórica del Estado en esta región del mundo.

La secuencia expositiva se ajustó a la metáfora botánica elegida en la introducción. Como los árboles, las instituciones estatales nacen, crecen, se ramifican, dan frutos, a veces requieren podas y tratamientos, y otras tantas, mueren. Por eso, las principales secciones del ensayo trataron sucesivamente la formación, la actuación, la organización y la transformación estatal. Etapas todas ellas caracterizadas por tener a la gestión como componente común. En cada una se introdujo y desarrolló un número de conceptos suficiente como para destacar los aspectos esenciales de cada etapa. También se trató de ilustrar el tratamiento teórico con referencias históricas, datos empíricos o alusiones a casos concretos.

Naturalmente, muchos aspectos quedaron sin plantear y muchos otros podrían haber merecido otras consideraciones. Pero si el trabajo consiguió hacer un modesto aporte a la formulación de una teoría integral de la gestión pública en América Latina, su objetivo habrá sido cumplido.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2020). «Democracia, gobernabilidad y gobernanza». México: Instituto Nacional Electoral, N° 25.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998). «La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control». Desarrollo Económico, vol. 38, N° 150.
- Fayol, Henri (1949). «General and Industrial Management» London: Sir Isaac Pitman & Sons, LTD (publicado originalmente en 1918).



- Fleury, Sonia (1999). «Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?» Nueva sociedad, N°. 160, 1999, págs. 58-80.
- Fukuyama, Francis (2013). «What is governance. Governance», Volume 26, Issue 3. July 2013, Pages 347-368.
- Gaebler, David y Osborne, Ted (1992). «Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector». New York: Penguin Press.
- Lenin, Vladimir I. (1980). «Contra la burocracia. Diario de las Secretarías de Lenin». Buenos Aires, Ediciones Pasado y Presente.
- Lindblom, Charles (1959). «The science of muddling through». Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1983). «Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government». American Political Science Review, 1983, vol. 77, issue 2, 281-296.
- Marichal, Carlos (1988). «Historia de la deuda externa de América Latina: desde la Independencia hasta la Gran Depresión», 1820-1930. Alianza Editorial.
- Nascimento, Kleber (1970). «Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa: la experiencia federal brasileña». Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Ver en https://repositorio.Cepal.org/bitstream/handle/11362/22065/S7000390_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y



- O'Donnell, Guillermo (1977). «Apuntes para una teoría del Estado». Estudios Cedes, N° 9.
- Oszlak, Oscar (1980). «Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas». Caracas. Estudios Cedes.
- _____ (1999). «Quemar las naves, o cómo lograr reformas estatales irreversibles». Buenos Aires. Aportes. Año 6, N° 14.
- _____ (1999). «De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado». Caracas, CLAD.
- _____ (2006). «Burocracia estatal: política y políticas públicas». Buenos Aires. Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, N° 11, pp. 11-56.
- _____ (2012). «El Rol del Estado: micro, meso, macro». Buenos Aires. Aportes. Año 18, No 29, Junio de 2012.
- Silberman, Bernard S. (1964). «Ministers of modernization: elite mobility in the Meiji Restoration», 1868-1873. University of Arizona Press, 1964.
- Thompson, James D. (1967). «Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory». New York: McGraw-Hill.
- Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela (2003). «Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos». Santiago de Chile, LOM.



CAPÍTULO 2

Los mejores trabajos
prácticos

2.1. Los mecanismos de coordinación intersectorial en América Latina: Un análisis comparado de las reformas institucionales en cuatro países

Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas (Flacso). Ecuador

La coordinación de las políticas públicas es un viejo nuevo problema. Se trata de un desafío tradicional de los gobiernos y administraciones públicas que ha cobrado una renovada relevancia en las últimas décadas. Aunque la literatura académica e institucional sobre la materia ha crecido en años recientes, la coordinación sigue siendo un concepto ambiguo e impreciso (Metcalf, 1994: 271), habitualmente confundido con otros términos como cooperación o colaboración (Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010: 15).

Los distintos obstáculos que se interponen a una efectiva coordinación se han venido agravando. En particular, las reformas derivadas de la nueva gerencia pública, al dotar de mayor autonomía a las agencias públicas, promover la competencia entre ellas y orientarlas al logro de objetivos y metas particulares, reforzaron las tendencias a la especialización funcional y fragmentación estructural inherentes al sector público (Cejudo y Michel, 2017; Pollitt y Bouckaert, 2017). Junto a mayores barreras, también han crecido las presiones e incentivos para que los gobiernos mejoren su coordinación interna. Continuas restricciones presupuestarias, surgimiento de nuevos problemas transversales, recurrencia de estados de crisis y emergencias, presiones para la convergencia con el orden económico global, disponibilidad de nuevas tecnologías que facilitan la comunicación interorganizacional, y demandas empresariales y ciudadanas por servicios públicos ágiles e integrados, entre otros factores, han impulsado reformas



institucionales dirigidas a lograr políticas mejor coordinadas (Christensen y Læg Reid, 2007).

A pesar de estos esfuerzos, la coordinación efectiva sigue siendo más la excepción que la regla (Peters, 2015a: 2). En América Latina las fallas de coordinación resultan especialmente visibles y sus efectos negativos, en la forma de incapacidad institucional para conciliar una agenda de gobernabilidad, desarrollo y equidad más notorios (Oszlak y Gantman, 2007). La región es heredera de una tradición administrativa común, caracterizada por un legalismo nominal al que subyace una aplicación selectiva y discrecional (Painter y Peters, 2010: 23; Nef, 2012). Además de este desacoplamiento entre reglas formales y prácticas informales, los patrones de inestabilidad política, volatilidad electoral y conflictividad social colocan a los gobiernos ante mayores desafíos cuando intentan diseñar mecanismos efectivos de coordinación.

Este estudio analiza algunas reformas institucionales recientes concebidas para fortalecer la capacidad de los jefes de gobierno de imponer prioridades estratégicas sobre las estructuras ministeriales y generar mayor coherencia entre las políticas sectoriales. Aunque en América Latina abundan las iniciativas de este tipo, se han seleccionado cuatro experiencias que exhiben variaciones en los contextos, diseños y estrategias de coordinación: los Ministerios Coordinadores de Ecuador (2007-2017), las Vicepresidencias Sectoriales de Venezuela (2014 – vigentes aún en 2023), la Secretaría de Coordinación General y coordinaciones de Gabinetes Sectoriales de Honduras (2014-2022), y la Comisión Presidencial de Centro de Gobierno de Guatemala (2020).

Se analiza cómo fueron diseñados estos mecanismos de coordinación jerárquica, en qué contexto surgieron, cuáles competencias y recursos recibieron, qué reformas experimentaron, cómo se desempeñaron y qué destino han tenido. Para ofrecer respuestas a tales preguntas, este capítulo está organizado en cuatro secciones. En la siguiente se discute teóricamente la coordinación como un aspecto del diseño de políticas. Seguidamente, se revisan los



problemas de la coordinación intersectorial en el contexto latinoamericano. Luego, se analizan empíricamente los cuatro mecanismos de coordinación seleccionados en función de distintos criterios de comparación. En las conclusiones se examinan algunas lecciones derivadas de estas experiencias que pueden ser útiles para el diseño institucional de mecanismos de coordinación.

La coordinación como problema de diseño de políticas públicas

La coordinación es un principio clásico de la teoría organizacional y una función institucional básica (Martínez, 2018). Es una necesidad consustancial a cualquier forma de organización: en la medida en que el trabajo se subdivide y especializa, aumenta la necesidad de coordinar las actividades realizadas en distintas dependencias para que sean coherentes entre sí y aporten al logro de la misión común.

Si bien se trata de un desafío intrínseco a la actividad gubernamental, la expansión del sector público y su creciente diferenciación funcional, desagregación estructural y especialización técnica han agravado los problemas de coordinación (Oszlak, 2005). En la recurrente tensión entre especialización y coordinación como principios de organización, ha predominado habitualmente el primero, de modo que los gobiernos se han desarrollado vertical y horizontalmente en organizaciones separadas, dedicadas a un rango limitado de materias y funciones (Peters y Pierre, 2018).

La coordinación es una noción amplia y difusa. Hace referencia al grado en que ciertas organizaciones intentan asegurar que, como mínimo, sus actividades toman en cuenta las actividades de otras organizaciones (Hall *et al.*, 1976: 459). Un alto grado de coordinación resultaría de la alineación deliberada de tareas y esfuerzos de distintos actores en función de lograr un objetivo compartido (Lægreid *et al.*, 2014: 5).

La coordinación puede tomar muchas formas. Puede ser negativa (minimizar interferencias o conflictos) o positiva (generar coherencia); puede ser vertical (entre niveles de gobierno) u



horizontal (entre sectores de políticas); puede producirse a nivel de las políticas (desde arriba, en la toma de decisiones) o de la gestión (desde abajo, en la implementación de dichas decisiones); y puede organizarse mediante estructuras o procesos (Peters, 2015a). Además de estas dicotomías, puede variar en niveles (desde minimizar interferencias mutuas a desarrollar un enfoque estratégico y prospectivo para todo el sistema) (Peters, 1998) o grados (desde mantener la toma de decisiones separada, hasta formular una estrategia comprehensiva de gobierno) (Metcalf, 1994).

Los déficits de coordinación son una constante en el ejercicio gubernamental. Suelen ser consecuencia de motivos políticos, en tanto que distintos gobiernos o actores dentro del mismo gobierno pueden perseguir objetivos políticos incompatibles, cuya realización se podría ver amenazada si cooperan entre sí. Diferencias ideológicas o profesionales suelen además expresarse en distintas concepciones de los problemas y soluciones de políticas. También existen obstáculos administrativos. Las organizaciones públicas, habitualmente enfocadas en cumplir rutinas, pueden temer erosionar sus mandatos y procedimientos si intentan lograr mayor coherencia con actores externos. Hay una lógica organizacional adicional detrás de las fallas de coordinación: las organizaciones tienden a defender sus «feudos» en términos de competencias, recursos o clientelas, mientras que coordinar con otras implica ceder alguna autonomía o compartir cierta información y recursos en función de objetivos colectivos (Peters, 2018a).

Los problemas de coordinación pueden tomar tres formas. Primero, pueden presentarse como redundancias, cuando dos o más organizaciones gubernamentales realizan actividades similares o cumplen tareas equivalentes para lograr el mismo fin o atender al mismo grupo poblacional. Segundo, como lagunas o vacíos, cuando ninguna organización pública realiza una intervención o cumple una función que resulta necesaria. Tercero, cuando determinadas organizaciones impulsan objetivos incompatibles o inconsistentes, lo que deviene en incoherencias entre sus políticas (Wegrich y Stimac, 2014).



Distintas disciplinas y enfoques se han interesado en la coordinación (Méndez, 2020). Es un fenómeno relevante en distintos niveles de análisis: desde el comportamiento micro de actores individuales, hasta el funcionamiento macro de los sistemas político-administrativos (Peters, 2013). Este estudio se inscribe en el marco analítico del diseño de políticas públicas. Las políticas son los mecanismos a través de los cuales los gobiernos buscan producir cambios en sus entornos (Peters, 2015b: 1). Estos mecanismos están integrados por cuatro componentes: una cierta concepción causal del problema a ser atendido, una lógica para la selección y combinación de los instrumentos de políticas, una estrategia para guiar su implementación, y orientaciones para evaluar el proceso y los resultados alcanzados (Peters y Fontaine, 2022).

Una de las premisas fundamentales del diseño es que las intervenciones gubernamentales son actividades multiorganizacionales e interdependientes (Peters, 2014). Por ello, la efectividad de toda política depende en parte de cómo interactúa con otras (Peters, 2018b: 25). Esto difiere de la lógica dominante que tiende a aislar el impacto de las intervenciones y analizar su funcionamiento dentro de sectores o subsistemas separados. Bajo esta lógica, la coordinación se refiere a las actividades *ex ante*, de formulación, que sirven para asegurar la coherencia entre objetivos y medios de las diferentes políticas. Pero sobre todo se refiere a la aplicación *ex post*, durante la implementación, de mecanismos que estimulen a las organizaciones a cooperar para identificar y resolver duplicidades, lagunas y contradicciones que tienden a emerger una vez las acciones son puestas en práctica (Bouckaert, Peters y Verhoest, 2022).

Esta perspectiva subraya la necesidad de diseñar arreglos institucionales que no solo sean apropiados para implementar cada política, sino que propicien su sinergia con otras. Se enfoca en identificar los métodos e instrumentos particulares disponibles para generar coordinación, los modos más adecuados de combinarlos y los criterios con los que evaluar su efectividad (Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010).



Existen tres principios básicos de coordinación (Bevir, 2009). La coordinación jerárquica es el estilo por defecto al que apelan los gobiernos, en parte por dependencia del sendero y en parte por su robustez en diferentes ámbitos y problemas de políticas. Depende principalmente de recursos de autoridad y organización, y se aplica a través de órdenes, reglas, planificación y supervisión vertical. Abarca mecanismos de control burocrático que operan a través de las estructuras jerárquicas de la administración pública y mecanismos de control político que derivan de la legitimidad de los líderes políticos para conducir y supervisar las políticas. La coordinación a través de mercados depende del uso de la competencia, negociación e intercambio de recursos entre actores para incentivar el logro de objetivos coherentes. La coordinación mediante redes se sostiene, finalmente, en el empleo de información, normas y confianza para generar cooperación entre actores y organizaciones (Verhoest y Bouckaert, 2005).

Los instrumentos de coordinación pueden ser clasificados también bajo otros criterios. Bouckaert, Peters y Verhoest (2010) distinguieron inicialmente entre instrumentos estructurales y de gestión. Los primeros funcionan mediante la creación o reforma de estructuras institucionales dedicadas específicamente a la coordinación, y los segundos a través de la adecuación de procesos transversales de gestión (planificación, presupuesto, gestión financiera, recursos humanos o evaluación) para facilitar la coordinación. Posteriormente, estos mismos autores han distinguido entre instituciones (estructuras y organizaciones duraderas), programas (intervenciones transversales temporales) y procesos (conjuntos de acciones) de coordinación (Bouckaert, Peters y Verhoest, 2022).

Estos ejercicios solo ofrecen inventarios parciales de los instrumentos de coordinación. En la práctica, casi cualquier instrumento de política puede ser adaptado para facilitar la coordinación y un mismo instrumento puede ser adecuado para que corresponda con distintas formas de coordinación. Además, aunque estas distinciones entre instrumentos singulares son útiles analíticamente,



en la práctica predominan regímenes mixtos de coordinación, que combinan múltiples instrumentos en formas *sui generis*.

Una perspectiva de diseño se preocupa especialmente por los factores que afectan la selección de instrumentos y por aquellos que determinan su efectividad. La escogencia de medios de coordinación es contingente y suele estar condicionada por culturas administrativas, costumbres institucionales y preferencias políticas, ideológicas o profesionales de los diseñadores, así como por consideraciones sobre la aceptabilidad pública e institucional de distintas formas de intervención. El éxito o falla de un enfoque de coordinación depende también de las circunstancias particulares de su aplicación, incluyendo la existencia de liderazgos, recursos y presiones políticas favorables. En la práctica, ningún instrumento garantiza *per se* efectividad; esta depende de la adecuación de la herramienta al contexto específico (Sarapuu *et al.*, 2014).

La coordinación intersectorial en América Latina

Los regímenes de coordinación en tanto arreglos complejos e híbridos pueden distinguirse por su estilo centralizado o descentralizado (Fontaine, 2021). La coordinación centralizada depende de mecanismos que concentran autoridad, capacidad decisoria y recursos en el centro de gobierno con el fin de fortalecer su capacidad de dirigir las estructuras y procedimientos institucionales acorde a las preferencias y prioridades de las autoridades centrales (Dahlström, Peters y Pierre, 2011).

Un desafío habitual de la coordinación a nivel central es lograr consistencia horizontal entre políticas y programas desarrollados en distintos sectores de políticas (Ben-Gera, 2009). Los jefes de gobierno tienen interés en que las agencias sectoriales vinculen sus estrategias a las prioridades generales del gobierno, trabajen juntos en lograr objetivos sistémicos, atiendan articuladamente problemas transversales y minimicen posibles duplicaciones, lagunas o contradicciones. En cambio, cada ministerio ejerce la rectoría sobre cierto dominio de políticas y suele temer que la coordinación con otros acarree costos políticos, debilitamiento



organizacional o disrupciones administrativas, lo que podría desembocar en pérdidas de poder, competencias o recursos.

La coordinación intersectorial se ha complicado en la medida en que el número de ministerios ha crecido y el control de cada ministerio sobre sus respectivos sectores de políticas se ha debilitado. El consejo de ministros, el órgano colegiado tradicionalmente encargado de facilitar la coordinación centralizada dentro de los gobiernos, se ha vuelto en muchos casos una instancia demasiado grande y compleja, en la que además suelen predominar actitudes de defensa de feudos y pactos de no-interferencia (Peters, 2015a: 80). Los desafíos suelen ser más agudos en sistemas multipartidistas y gobiernos de coalición, en los que a las diferencias organizacionales y conflictos presupuestarios suelen sumarse diferencias partidistas entre ministros (Batista, 2022).

Si bien existen variaciones nacionales y sectoriales, la coordinación interministerial en América Latina suele ser deficitaria (Oszlak, 2013). En un análisis de 18 países latinoamericanos en el período 1980-2005, solo Brasil y Chile registraron alto nivel de coordinación en sus políticas (Stein y Tommasi, 2006). Esto se asocia a la debilidad institucional y técnica de los centros de gobierno, expresada en insuficientes mecanismos de apoyo para la conducción y control presidencial del gobierno (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014). También influyen las tradiciones corporativistas, que tienden a reforzar la relación de los distintos ministerios con grupos de interés del sector en desmedro de su relación con otros ministerios y sectores. El crecimiento y complejización de las estructuras gubernamentales ha intensificado las dificultades: el número de ministerios en el gabinete pasó, en Ecuador, de nueve a veinticinco desde mediados de la década de 1960 a 2018; en Venezuela se incrementó de 14 a 34 en el mismo período (Nyrup y Bramwell, 2020).

La debilidad del servicio civil suele ser otro factor que limita las relaciones interministeriales institucionalizadas. Aunque, por otro lado, la politización de la función pública puede incrementar la alineación entre autoridades políticas y funcionarios



administrativos (Peters, 2004). Otros factores comunes en la región parecen favorecer la coordinación intersectorial, como la existencia de aparatos centrales de planificación, el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y el fuerte presidencialismo de los sistemas políticos latinoamericanos. Si bien, la inestabilidad institucional supuesta por constantes reestructuraciones gubernamentales (con fusiones, reorganizaciones y divisiones ministeriales frecuentes) y una acelerada rotación en las directivas ministeriales pueden truncar la institucionalización de la coordinación interministerial, por otro lado pueden neutralizar la consolidación de culturas institucionales cerradas.

En este contexto, distintas reformas institucionales se han orientado a modernizar los centros de gobierno y mejorar la coordinación centralizada. Entre las estrategias ensayadas se encuentran dotar de mayor personal y recursos a las oficinas presidenciales, fortalecer a las agencias rectoras de sistemas financieros y administrativos, designar agencias líderes por sectores, crear superministerios mediante fusión de varias carteras, y crear entidades supra – o interministeriales (OCDE, 2015; Peters, 2015a).

Estas últimas iniciativas suelen combinarse para producir mayor coordinación jerárquica sobre los ministerios individuales y mayor coordinación colegiada entre ellos. En este estudio se comparan cuatro experiencias recientes de este tipo, en algunos aspectos semejantes y en otros diferentes: los Ministerios Coordinadores de Ecuador, las Vicepresidencias Sectoriales de Venezuela, la Coordinación General de Gobierno y las coordinaciones de Gabinetes Sectoriales de Honduras y la Comisión Presidencial de Centro de Gobierno de Guatemala. Estas instancias fueron creadas en distintos contextos y siguiendo diferentes estrategias y modelos de diseño institucional. Han tenido una vida institucional accidentada, marcada por sucesivas reorganizaciones. De hecho, tres de estos mecanismos han sido ya suprimidos. Solo en Venezuela, en el marco de la continuidad autoritaria del gobierno de Nicolás Maduro, persisten.



¿Cómo analizar comparativamente estos mecanismos de coordinación interministerial, si bien cada experiencia tiene sus singularidades? Es posible evaluar su contexto, diseño y funcionamiento por medio de varias dimensiones de análisis, referidas a recursos que son clave en cualquier arreglo de coordinación.

Las dimensiones analizadas son:

- Concepción general: contexto y orientación general de las reformas.
- Funciones: competencias estatutariamente asignadas a estas instancias.
- Régimen jurídico: marco e instrumentos normativos que las regulan.
- Ámbitos de políticas: temas o áreas funcionales en las que intervienen.
- Estructura organizacional: alojamiento institucional y organización interna.
- Recursos: dotación de personal y presupuesto asignado para su funcionamiento.
- Desempeño: productos y resultados de políticas que pueden asociarse a las reformas.

La información utilizada para el análisis es exclusivamente documental. Se consultaron normas jurídicas, planes estratégicos e institucionales, guías, manuales, informes oficiales, presupuestos institucionales, organigramas y, excepcionalmente, reportajes y notas de prensa. Al respecto, fueron útiles los repositorios de legislación oficial y los portales gubernamentales de transparencia. Dadas las amplias brechas de transparencia pública que existen entre estos países¹, el volumen de información empírica disponible ha sido desigual.

¹ La transparencia gubernamental de facto, medida por la accesibilidad en línea a 14 rubros esenciales de información, es de 9,5/14 en Ecuador y de 4/14 en Venezuela (Mungiu-Pippidi, 2022).



El diseño institucional para la coordinación intersectorial en Ecuador, Venezuela, Honduras y Guatemala

Concepción general

Los Ministerios Coordinadores fueron creados en febrero de 2007 por iniciativa del presidente Rafael Correa (2007-2017), quien iniciaba entonces su Revolución Ciudadana con la promesa de implementar una reforma democrática del Estado ecuatoriano (Muñoz y Chávez, 2015). Fueron inicialmente adscritos a la Presidencia de la República con la misión de concertar las políticas de la Función Ejecutiva. Originalmente fueron seis, pero tras sucesivas agregaciones, eliminaciones y cambios de denominación, fueron suprimidos o absorbidos en mayo de 2017, a pocos días del inicio del gobierno de Lenín Moreno (2017-2021).

Los Vicepresidentes Sectoriales fueron concebidos primero como autoridades auxiliares del Consejo de Ministros. La figura fue creada por el presidente Hugo Chávez (1999-2013) en septiembre de 2009, con el encargo interno de coordinar y monitorear la implementación de decisiones adoptadas en el gabinete. En 2014, el gobierno de Nicolás Maduro (2013-actualidad) elevó las Vicepresidencias Sectoriales a órganos superiores de dirección del nivel central de la administración pública nacional. Se les concedió rango legal y estructura organizacional, y se ampliaron sus atribuciones. En febrero de 2015 fueron creadas oficialmente seis, pero, tras sucesivas reformas, en junio de 2022 su número se había ampliado a ocho.

En diciembre de 2013, a pocos días de que el presidente hondureño Porfirio Lobo (2010-2014) entregara el poder a su sucesor electo, Juan Orlando Hernández (2014-2022), fueron creadas la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) y los Gabinetes Sectoriales. Bajo la figura de órganos de apoyo del Presidente de la República, debían encargarse, entre otras funciones, de la coordinación intra e intersectorial. Recién iniciado el gobierno de Hernández, se agregaron los cargos de secretarios de Estado, coordinadores de los Gabinetes Sectoriales,



responsables de alinear las instituciones bajo su ámbito con la planificación estratégica y el presupuesto institucional, así como de hacer seguimiento a los objetivos y metas de los planes sectoriales. Aunque inicialmente se implementaron siete Gabinetes Sectoriales y sus respectivas coordinaciones, luego de varias reformas sancionadas en 2018 terminaron funcionando cinco. Estos fueron suprimidos en abril de 2022, al inicio del gobierno de la presidenta Xiomara Castro.

En enero de 2020, el recién posesionado presidente guatemalteco Alejandro Giammattei (2020-2024) transformó la Comisión de Gestión Estratégica, creada en 2017, en la Comisión Presidencial de Centro de Gobierno (CPCG). Esta instancia fue puesta a cargo, entre otras funciones, para apoyar al Presidente de la República en la coordinación y seguimiento de los resultados de las prioridades presidenciales. Con esta reforma se creó una dirección ejecutiva que ejercería la secretaría de la nueva comisión. Si bien se estipuló una vigencia de cuatro años, debido a sucesivos escándalos políticos y conflictos institucionales fue clausurada anticipadamente en diciembre de 2020.

Algunas semejanzas políticas e institucionales sobresalen entre las particularidades de cada mecanismo. En general, estas instancias fueron creadas al inicio de nuevos gobiernos con el objetivo explícito de mejorar el control presidencial sobre las políticas ministeriales. Su vida institucional tendió a ser inestable, sufriendo cambios y reformas frecuentes. Resultaron especialmente vulnerables a los cambios entre administraciones presidenciales, o incluso a conflictos políticos durante el ejercicio de gobierno. Esto no dice mucho, sin embargo, acerca de sus particularidades en términos de diseño y funcionamiento.

Funciones y atribuciones

Por un lado, si bien todas estas instancias recibieron el mandato de facilitar la coordinación interministerial, el alcance y la orientación de esta atribución difieren de un caso a otro. Por el otro, además de las funciones estrictamente de coordinación, estas



estructuras asumieron otras competencias en materias y respecto a diversos procesos de gestión.

Los Ministerios Coordinadores recibieron la misión general de concertar políticas y acciones entre las entidades integrantes de sus áreas de trabajo. Se orientaron inicialmente hacia un estilo de coordinación negativa, enfocado en evitar que las decisiones institucionales «sean tomadas prescindiendo de otras instituciones que deban intervenir» (Decreto Ejecutivo 117-A, 2007. Art. 2). En el Decreto Ejecutivo 109, de octubre de 2009, se estipuló explícitamente la función de coordinación como una de las atribuciones de la función ejecutiva, definida ahora de manera positiva como «la facultad de concertar los esfuerzos institucionales múltiples o individuales para alcanzar las metas gubernamentales y estatales» (Art. 1).

Este mismo decreto desarrolló el amplio régimen de competencias de los Ministerios Coordinadores en los procesos de planificación, presupuestación, seguimiento, evaluación e incluso ejecución de proyectos. Específicamente, se encargarían de coordinar la política intersectorial, proponer políticas sectoriales; facilitar, apoyar y monitorear la gestión de los ministerios, servir de enlace entre las necesidades ministeriales y las decisiones presidenciales, evaluar la gestión sectorial, concertar las evaluaciones de impacto de los programas públicos, emitir informe favorable sobre las proformas presupuestarias de las entidades coordinadas, y ejecutar excepcionalmente programas específicos.

A este conjunto se agregaron la ejecución de proyectos emblemáticos de carácter intersectorial (Decreto Ejecutivo 195, 2009) y la dirección, seguimiento, evaluación y control de los consejos sectoriales (Decreto Ejecutivo 726, 2011). Nuevas atribuciones fueron definidas en junio de 2014, entre ellas recolectar, analizar y difundir información sectorial e intersectorial; evaluar y avalar programas y proyectos de inversión sectorial; y coordinar, revisar y aprobar la planificación institucional y sectorial, así como las iniciativas de mejora de la gestión (Decreto Ejecutivo 339, 2014). Progresivamente, los Ministerios Coordinadores se



transformaron, pasaron de ser instancias auxiliares para prevenir contradicciones entre las políticas a entidades superiores con autoridad decisoria sobre la gobernanza y gestión sectorial.

Las Vicepresidencias Sectoriales también han seguido una trayectoria de expansión funcional, pero de menor escala. Fueron reguladas primero como autoridades individuales que actuarían solo en el seno del Consejo de Ministros como auxiliares del Presidente y el Vicepresidente de la República (Decreto 6918, 2009). Sus atribuciones se limitaron originalmente a evaluar la ejecución de las decisiones del gabinete, apoyar el seguimiento de los planes y lineamientos sectoriales, formular recomendaciones para mejorar la gestión sectorial, y convocar y organizar reuniones sectoriales.

Al transformarse en parte de la organización superior de la administración pública nacional, quedaron a cargo de la supervisión y control funcional, administrativo y presupuestario de los ministerios (Decreto 1424, 2014). En este punto pasaron a cumplir nuevas atribuciones, como proponer líneas de políticas y criterios de priorización de recursos, aprobar y autorizar regulaciones sectoriales dictadas por los ministros, evaluar el desempeño de los ministerios, y participar en las reuniones del Consejo Federal de Gobierno, principal órgano de coordinación intergubernamental. Como entidades públicas adquirieron, además, competencias para comprometer y ordenar gastos, formular y aprobar planes y proyectos, e incluso ejercer rectoría sobre los entes que le sean adscritos. Si bien son órganos jerárquicos superiores, su regulación los confina a un rol de agenda (proposiciones) más que de resolución (decisiones).

En Honduras, si bien los Gabinetes Sectoriales estaban regulados desde 1997 (Decreto Ejecutivo PCM-008-97, 1997), solo en diciembre de 2013 se creó la SCGG y se pusieron en funcionamiento una serie de Gabinetes Sectoriales (Decreto Ejecutivo 266-2013, 2014). Estos fueron concebidos como órganos de apoyo y colocados bajo la coordinación de un secretario de Estado (Decreto Ejecutivo PCM-001-2014, 2014). Intervendrían en la conducción de actividades estratégicas como planificación,



coordinación, aprobación de políticas sectoriales, presupuestación, seguimiento de gestión y evaluación por resultados, teniendo como guía las prioridades presidenciales, el marco macroeconómico y la visión de país y plan de nación.

En correspondencia con estas atribuciones institucionales, el secretario coordinador general de gobierno recibió un conjunto amplio de facultades, convirtiéndolo en la práctica, en el vínculo institucional entre la Presidencia de la República y el resto del gobierno. Entre estas competencias destacan proponer y dar seguimiento a las políticas públicas y los objetivos estratégicos, proponer modificaciones presupuestarias al Presidente; autorizar planes sectoriales, monitorearlos y evaluarlos; discutir con el Presidente las recomendaciones de los Gabinetes Sectoriales, e incluso supervisar la recaudación tributaria.

Los coordinadores de los Gabinetes Sectoriales, por su parte, fueron encargados de dirigir estos gabinetes y supervisar el alineamiento de las instituciones integrantes con la planificación estratégica y el marco presupuestario. Si bien aprobarían los planes institucionales de su respectivo sector y recomendarían techos institucionales de gasto, fueron en gran medida confinados a hacer propuestas y remitir informes a la SCGG. En particular, debían acudir ante esta instancia para tramitar modificaciones presupuestarias, resoluciones y propuestas de políticas sectoriales.

Esta organización funcional fue reestructurada al inicio del segundo mandato de Hernández (Decreto Ejecutivo PCM-009-2018, 2018). El coordinador general de gobierno participaría también en la coordinación de la política presupuestaria, el presupuesto anual y el programa de inversiones públicas. Los coordinadores generales de gabinetes fueron transformados en coordinadores generales de gobierno adjuntos, subordinados jerárquicamente al coordinador general de gobierno y responsables de auxiliarlo en el ejercicio de sus funciones en cada uno de los sectores. Sus nuevas facultades incluyeron proponer y monitorear las evaluaciones de impacto dentro del sector; proponer y



gestionar el apoyo de la cooperación internacional, e impulsar diálogos con el sector privado.

La Ley del Organismo Ejecutivo de Guatemala entregó buena parte de las funciones de coordinación central de gobierno a las secretarías de Coordinación Ejecutiva y de Planificación y Programación de la Presidencia, así como a la Vicepresidencia de la República (Decreto 114-97, 1997). Por ello, la Comisión de Gestión Estratégica, creada en febrero de 2017, tenía un alcance muy restringido (Acuerdo Gubernativo 16-2017, 2017). Estas atribuciones se mantuvieron con mínimos cambios tras su transformación en la Comisión Presidencial de Centro de Gobierno (Acuerdo Gubernativo 31-2020, 2020). Estas incluyen: apoyar, coordinar y hacer seguimiento a la ejecución de las prioridades presidenciales; apoyar el desarrollo de una cultura de transparencia, calidad del gasto y rendición de cuentas; promover sistemas y tecnologías de gestión para facilitar la toma de decisiones presidenciales, asesorar al Presidente en el seguimiento de prioridades presidenciales e informarle sobre el cumplimiento de las políticas, y proponer estrategias para informar a la ciudadanía sobre los resultados de gobierno.

Los ámbitos de intervención de estas instituciones son similares. Utilizan su posición en la estructura jerárquica del gobierno y su participación en los procesos de planificación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación para generar coordinación intersectorial. Sin embargo, existen diferencias entre las instancias con mayor facultad decisoria e incluso ejecutiva (Ecuador y Honduras), y las que tienden a asumir tareas de puesta en agenda, apoyo y facilitación, dedicándose principalmente a proponer medidas o hacerles seguimiento (Venezuela y Guatemala). En todos los casos, el patrón ha tendido a la expansión y diversificación de las atribuciones.

La propia amplitud y ambigüedad de la función de coordinación permite absorber bajo este rótulo facultades muy diversas entre sí, tanto en términos de dirección como de control de las acciones de las entidades coordinadas. Esta extensión puede



producirse, por un lado, a expensas de otras agencias centrales (oficinas presidenciales, vicepresidencias y ministerios de finanzas), en la medida en que las nuevas organizaciones coordinadoras adquieren mayor influencia sobre procesos transversales de gestión. Por otro lado, dado que se posicionan institucionalmente como filtros para la aprobación de políticas o planes sectoriales, y más aún debido a que asumen funciones de ejecución de programas, proyectos y presupuestos, las instancias coordinadoras incursionan en el terreno tradicional de los ministerios. En ambos casos, esta dinámica expansiva tiende a causar tensiones y conflictos jurisdiccionales.

Base jurídica

Estos cambios institucionales se derivaron, en los cuatro casos, del ejercicio de la potestad presidencial de regular la organización y funcionamiento del gobierno y la administración pública. La Constitución ecuatoriana establece explícitamente que la administración pública se rige por el principio de coordinación (*Constitución de la República del Ecuador*. Art. 227, 2008). También reconoce la atribución del Presidente de «crear, modificar y suprimir (...) instancias de coordinación» (Art. 147).

Estas disposiciones están desarrolladas en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (Erjafe), el cual regula la estructura y funcionamiento de la administración pública central e institucional. Los Ministerios Coordinadores surgieron de la reforma parcial de este estatuto. Dichas disposiciones generales sufrieron continuas reformas hasta su abrogación en 2017. De hecho, el artículo 17.4, referido a las áreas de trabajo de los Ministerios Coordinadores, fue modificado 17 veces entre 2007 y 2013. La organización interna de estas instancias fue definida (Decreto Ejecutivo 195, 2009) y reformada (Decreto Ejecutivo 689, 2011) mediante decretos ejecutivos separados.

La Constitución venezolana concede al Presidente de la República la facultad de regular la organización y competencias de los ministerios y otros organismos de la administración pública



nacional (*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Art. 236, parágrafo 20, 1999); y al Vicepresidente Ejecutivo la de coordinar la administración pública nacional (Art. 239, parágrafo 2). El régimen legal de la administración pública, sancionado en 2001, establece entre sus principios el de coordinación. Para realizarlo, se crearon los Gabinetes Sectoriales, reconocidos como órganos superiores de consulta de la administración pública (Ley Orgánica de la Administración Pública, 2001).

Los Vicepresidentes Sectoriales fueron primero mencionados en el Reglamento Interno del Consejo de Ministros de 2009. Al amparo de una habilitación para legislar, el presidente Maduro reformó en noviembre de 2014 la Ley Orgánica de la Administración Pública (Decreto 1424, 2014), en virtud de la cual las Vicepresidencias Sectoriales adquirieron carácter orgánico y rango legal. Su organización y ámbitos de trabajo no fueron definidos hasta la sanción del Decreto 1.612 sobre Organización General de la Administración Pública Nacional, emitido en febrero de 2015 y posteriormente reformado (Decreto 2269, 2016). Esta norma delegó a su vez la regulación de la estructura y distribución interna de funciones de cada vicepresidencia sectorial a su respectivo reglamento orgánico, a ser aprobado también mediante decreto presidencial.

La Constitución hondureña atribuye, sin más detalles, al Presidente de la República la administración general del Estado (*Constitución Política de la República de Honduras*. Art. 245, 1982). La reforma a la Ley General de la Administración Pública especificó atribuciones como nombrar secretarios de Estado para la coordinación sectorial (Decreto 284-98, 1998. Art. 12-29) y crear Gabinetes Sectoriales útiles para «coordinar todo lo relativo a la conducción estratégica de la Administración Pública» (Art. 15). La determinación de sus competencias se realizaría en su respectivo decreto de creación.

Otra norma relevante para la coordinación intersectorial es la referida a la planificación estratégica (Decreto Legislativo 286-2009, 2010). Esta creó un sistema de planificación compuesto



por tres instrumentos: la Visión de País (largo plazo), el Plan de Nación (mediano plazo) y el Plan de Gobierno (corto plazo). También estableció cuatro Gabinetes Sectoriales para dirigir la ejecución del Plan de Nación, todos coordinados por la Secretaría de la Presidencia de la República.

En enero de 2014 se aprobaron mediante decreto presidencial varias reformas institucionales para adecuar la administración pública al nuevo régimen de planificación estratégica y al modelo de gobierno por resultados, entre ellas la creación de la SCGG (Decreto Ejecutivo 266-2013, 2014). El decreto 001-2014, de febrero del mismo año, estableció la organización de esta institución, los ámbitos de actuación de los Gabinetes Sectoriales y las competencias del coordinador general de gobierno y los coordinadores de Gabinetes Sectoriales. En marzo de 2018, el presidente Hernández actualizó estas disposiciones, consolidando la posición central de la SCGG y reorganizando los Gabinetes Sectoriales (Decreto Ejecutivo 009-2018, 2018).

La Constitución de Guatemala establece, entre las funciones del presidente de la República, ejercer el rol superior jerárquico del Organismo Ejecutivo (*Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985. Art. 183); y entre las del vicepresidente de la República la coordinación de las funciones de los ministros de Estado (Art. 191). Las comisiones temporales y los gabinetes específicos son instancias de naturaleza legal integrantes del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97, 1997). Sus funciones y atribuciones, así como su período de vigencia, deben determinarse mediante acuerdos presidenciales a tramitarse por conducto del Ministerio de Gobernación. Siguiendo este procedimiento, se crearon la Comisión de Gestión Estratégica (Acuerdo Gubernativo 16-2017, 2017) y la CPCG (Acuerdo Gubernativo 31-2020, 2020), bajo la figura de comisiones temporales dependientes de la Presidencia de la República. Estos acuerdos fijaron su objeto, integración, atribuciones, período de vigencia y organización interna.

Más allá de las particularidades constitucionales y legales, la creación y reforma de estas instituciones de coordinación se



deben a la potestad regulatoria presidencial sobre el régimen de la administración pública nacional. Aunque las figuras están contempladas en instrumentos de rango legal, el Ejecutivo tiene facultades para reformar estas leyes de manera expedita mediante decretos aprobados en el gabinete. Del mismo modo, la activación, composición y organización interna de estas instancias se resuelve en decretos ejecutivos. Este estatus jurídico facilita a los gobiernos reformar, reorganizar, renombrar y, eventualmente, suprimir estos mecanismos de coordinación, un aspecto clave para entender su notoria inestabilidad institucional.

Ámbitos de políticas

Estos mecanismos de coordinación agrupan subsistemas de políticas o dominios ministeriales en ámbitos estratégicos multisectoriales. Se justifican en el supuesto de que los sectores convencionales dentro de los que se elaboran las políticas aborden solo dimensiones parciales de problemas que son transversales. Además, el logro de objetivos o la eficacia de instrumentos adoptados en un dominio de políticas suele depender de su consistencia con objetivos e instrumentos de políticas de dominios adyacentes.

Desde la perspectiva del jefe de gobierno, las políticas son medios para lograr grandes fines generales y no para avanzar múltiples agendas particulares, fragmentadas por sector o institución. Las divisiones y agrupamientos intersectoriales derivan por ello de la agenda estratégica del gobierno. Estas instancias deben servir para coordinar objetivos y lineamientos prioritarios, de manera que las estructuras gubernamentales se alineen con el programa gubernamental. La organización temática, e incluso las denominaciones oficiales utilizadas, revelan en efecto las orientaciones ideológicas y programáticas subyacentes.

Esto resulta particularmente evidente en las experiencias de Ecuador y Venezuela. Los Ministerios Coordinadores fueron organizados en función de las prioridades del gobierno de Correa, y sufrieron cambios continuos asociados tanto a la evolución del proyecto de reforma democrática del Estado como a las necesidades



institucionales coyunturales del gobierno. Su diseño refleja el énfasis colocado en la planificación jerárquica y centralizada, materializado en la alineación estricta de las políticas, programas y proyectos institucionales con el plan nacional de desarrollo.

En 2007 se establecieron seis Ministerios Coordinadores, dos en el ámbito económico (Producción, Política Económica) y uno para los ámbitos político (Política), social (Desarrollo Social), de seguridad (Seguridad Interna y Externa) y ambiental-cultural (Patrimonio Natural y Cultural). Los dedicados a las áreas económica, social y de seguridad se consolidaron con ajustes en sus denominaciones, mientras que el de Patrimonio y la Política desaparecieron, siendo sustituidos por dos nuevos: Conocimiento y Talento Humano, y Sectores Estratégicos. Este cambio obedeció a la priorización de políticas de innovación, infraestructura y energía, impuesta tras 2009.

Los Vicepresidentes Sectoriales nombrados en 2008 tenían asignadas algunas carteras ministeriales, pero surgieron más por agregación práctica que por una delimitación estratégica deliberada y consistente. En cambio, las seis Vicepresidencias Sectoriales, creadas en 2015, se organizaron para atender asuntos de Economía y Finanzas, Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, Planificación y Conocimiento, Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones; Soberanía Política, Seguridad y Paz; y Desarrollo del Socialismo Territorial.

En las denominaciones oficiales no solo queda clara la orientación ideológica del gobierno, sino que se mezclan sectores (economía) con objetivos de políticas (seguridad agroalimentaria). Solo una de ellas (soberanía política) ha persistido en su misma forma: algunas (economía, planificación) han cambiado de denominación sin alterar su alcance; otras (desarrollo social y socialismo territorial) han sido fusionadas; otra ha desaparecido (agroalimentaria) y otras han sido creadas *ex novo* (Comunicación, Cultura y Turismo; Obras Públicas y Servicios; Seguridad Ciudadana y Paz; Ciencia, Tecnología, Educación y Salud). A diferencia del caso ecuatoriano, la conformación no



parece corresponder en todos los casos a la interdependencia entre problemas y políticas.

La experiencia de Honduras fue más estable. Sus instituciones se organizaron para alinear la gestión del gobierno al marco de planificación estratégica y modernización institucional, adoptado en 2010. La SCGG operó como una super agencia central de modernización y reforma del Estado, cubriendo inicialmente las áreas de planificación, presupuesto por resultados, inversión pública y transparencia, a las que en 2018 se sumaron evaluación y gobierno digital. Las coordinaciones de gabinete sectorial, creadas en 2014, fueron siete, con un claro predominio de asuntos económicos: Gobernabilidad y Descentralización, Desarrollo e Inclusión Social, Desarrollo Económico, Conducción y Regulación Económica, Infraestructura Productiva, Seguridad y Defensa, y Relaciones Internacionales. A partir de 2018 se redujeron a cinco gabinetes: Gobernabilidad (por fusión), Social (renombrado), Económico (por fusión), Infraestructura, Servicios y Empresas Públicas (renombrado)s, y Prevención, Seguridad y Defensa (renombrado).

En Guatemala, la CPCG se superpuso a algunas estructuras intersectoriales preexistentes (Acuerdo Gubernativo 11-2019 y 12-2019, 2019). En tanto cuerpo colegiado, la comisión fue integrada exclusivamente por delegados de agencias centrales: el ministerio de Finanzas Públicas, la secretaría general y de planificación y programación de la Presidencia, y la Comisión Presidencial contra la Corrupción. Sin embargo, para su funcionamiento como instrumento de seguimiento y apoyo a las prioridades presidenciales, actuó a través de una dirección ejecutiva y catorce delegados presidenciales. Cada delegado fungió de enlace con un ministerio y asumió el rol de miembro con igual derecho que el comité de gestión ministerial respectivo. A diferencia de los casos anteriores, esta organización replicó la estructura de los ministerios sin generar vínculos colegiados entre ellos. Tampoco se articuló a instrumentos de planificación o modernización



institucional, enfocándose en el cumplimiento a corto plazo de prioridades coyunturales de la agenda presidencial.

Estructura organizacional

Estas instancias deberían tener, en principio, estructuras pequeñas, achatadas, profesionalizadas y ágiles, apropiadas para cumplir funciones especializadas de coordinación. Son riesgos habituales de estas reformas que las nuevas instituciones reproduzcan los problemas de las estructuras coordinadas, crezcan sin correspondencia con sus funciones, o terminen duplicando tareas directivas ejercidas por agencias centrales o actividades de ejecución que corresponden a agencias sectoriales.

En los casos de Ecuador y Venezuela existen indicios de sobre-dimensionamiento estructural. Además de las funciones básicas de gestión de información, planificación y seguimiento de gestión, ambas instituciones fueron designadas con facultades para ejecutar proyectos de relevancia estratégica. Las Vicepresidencias Sectoriales pueden tener entes y órganos adscritos, mientras que los Ministerios Coordinadores podían desplegar estructuras territorialmente desconcentradas.

Si bien inicialmente los Ministerios Coordinadores fueron diseñados como dependencias de la Presidencia, en 2009 se les reconoció independencia administrativa y financiera. Se organizaron internamente en niveles directivos (despacho ministerial y viceministerial), de apoyo (una coordinación general administrativa y financiera), de asesoría (tres unidades) y sustantivos. La gestión sustantiva se organizó en tres subsecretarías estándares: Una dedicada a la gestión de información, otra a la planificación y sus políticas, y la tercera a la gestión institucional. Dentro de ellas, cada ministerio coordinador desarrolló unidades específicas, apropiadas para sus ámbitos de políticas particulares. El número de estas unidades singulares se incrementó por decreto en junio de 2014 (Decreto Ejecutivo 339, 2014).

Las Vicepresidencias Sectoriales cuentan con una estructura orgánica aparentemente más acotada, aunque semejante. Al



igual que en Ecuador, se crearon en cada Vicepresidencia tres unidades sustantivas dedicadas a información sectorial, planificación sectorial, y proyectos estratégicos y emblemáticos; a las cuales se podrían agregar más, siempre que se cuente con autorización del ministerio para la planificación. También cuentan con una oficina de gestión interna que consolida todas las funciones de apoyo y asesoría.

Mayores precisiones son establecidas en los reglamentos orgánicos. En el caso de la Vicepresidencia Sectorial de Soberanía Política se detallan las cinco unidades que conforman la oficina de gestión interna y las unidades integrantes de las tres dependencias sustantivas, las cuales tienen el rango de direcciones generales. Para limitar la expansión interna se establece que estas direcciones estarán formadas por equipos de trabajo integrales y no contendrán unidades ni dependencias subordinadas (Decreto 1897, 2015).

El modelo organizacional es diferente en Honduras y Guatemala. Las coordinaciones sectoriales y los delegados presidenciales se encuentran integrados orgánicamente en una sola entidad en estos países: la SCGG y la Secretaría General de la Presidencia, respectivamente. La SCGG estableció cuatro Coordinaciones Generales Adjuntas de Gabinete en tanto unidades adjuntas al despacho del coordinador general. La coordinación del quinto gabinete, referido a Prevención, Seguridad y Defensa, fue exceptuado de esta norma y trasladado al sector defensa.

Cada coordinación sectorial se organizó internamente de un modo particular. Por ejemplo, la Coordinación del Gabinete Económico se desagregó en cuatro unidades, dos sustantivas (Planificación Estratégica, Gestión por Resultados) y dos de apoyo (Supervisión Administrativa y Financiera, Infotecnología) (Gabinete de Desarrollo Económico, 2018). En cambio, la de Gobernabilidad incluyó cuatro unidades sustantivas (Servicios Legales, Descentralización, Monitoreo y Evaluación, y Políticas Públicas) y cuatro de apoyo (secretaría técnica, auditoría



interna, información pública y gerencia administrativa) (Gabinete de Gobernabilidad, 2018).

En Guatemala, además de la CPCG como instancia colegiada, se estableció una dirección ejecutiva, cuyo ocupante debía reunir los mismos requisitos que los ministros. El director ejecutivo fungiría de secretario, a cargo de ejecutar los acuerdos, resoluciones y disposiciones. El acuerdo de creación concedió a la dirección ejecutiva la facultad de emitir las disposiciones para su organización interna. En febrero de 2020 se dispuso que las asignaciones presupuestarias y procedimientos administrativos de la CPCG fuesen tramitados a través de la Secretaría General de la Presidencia (Acuerdo Gubernativo 35-2020, 2020). De este modo, la dirección ejecutiva pasó en la práctica a incorporarse a este organismo, si bien este cambio no se reflejó en su reglamento orgánico interno. La única información pública sobre la estructura interna de la comisión proviene de la nómina de la Secretaría General, en la que se identifica un conjunto de plazas de apoyo, asesoría y sustantivas, ocupadas estas últimas por los delegados de prioridades presidenciales.

Excepto en Guatemala, estas estructuras de coordinación recibieron la atribución de dirigir órganos colegiados intersectoriales. Los Consejos Sectoriales en Ecuador y los Gabinetes Sectoriales en Venezuela y Honduras reúnen a ministerios y otras agencias gubernamentales para facilitar la concertación, coordinación, seguimiento y control de las políticas y programas. Una diferencia clave, sin embargo, se refiere a si cuentan con la capacidad de aprobar instrumentos de política intersectorial. En Ecuador, los consejos están a cargo de aprobar agendas sectoriales, pero en Venezuela y Honduras las atribuciones de carácter decisorio recaen sobre las vicepresidencias y las coordinaciones como instancias ejecutivas, cuando no en instancias superiores.

Otra cuestión se refiere a cómo se coordinan entre sí estas instancias. En el caso de Venezuela esto ocurre en el Consejo de Vicepresidentes Sectoriales, una instancia que reúne frecuentemente a los titulares de la Vicepresidencia Ejecutiva y las Vicepresidencias



Sectoriales. Si bien este cuerpo no está contemplado en la ley, reportes de prensa sugieren que es una instancia muy activa y ágil, que incluso parece estar desplazando al Consejo de Ministros (VTV, 2022, 14 de diciembre). En Ecuador, esta coordinación de segundo nivel se canalizó a través de la participación simultánea de los Ministerios Coordinadores en algunos Consejos Sectoriales, así como su presencia en el Consejo Nacional de Administración Pública, foro para concertar temas transversales de gobierno. En Honduras y Guatemala estos requerimientos de coordinación se resolverían, en teoría, más fácilmente por la subordinación de las instancias coordinadoras a una sola estructura jerárquica.

Recursos

La eficacia de cualquier método de coordinación depende de una adecuada dotación de capacidades y recursos. Los recursos requeridos varían de acuerdo al tipo de mecanismo aplicado. En el caso de la coordinación jerárquica y centralizada, la autoridad legal y organización administrativa son esenciales, por lo que fueron revisadas en apartados anteriores. Aquí se consideran los recursos humanos y financieros.

Los Ministerios Coordinadores fueron piezas de una más amplia y ambiciosa reforma del Estado, que incluyó cambios institucionales profundos en ámbitos como la descentralización y la desconcentración (Senplades, s.f.). Esta reforma se puso en marcha, además, en un período excepcionalmente favorable de expansión fiscal y estabilidad política. Aunque la información públicamente disponible es limitada, la Senplades reportó que en 2014 los Ministerios Coordinadores tuvieron en su conjunto una fuerza de trabajo de 550 servidores. Un informe independiente reportó que, para abril de 2017, la planta de personal se había contraído a 489 empleados (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2018). Para 2016, la ejecución presupuestaria conjunta fue de 32,73 millones de dólares, lo que equivale aproximadamente al 0,1 % del Presupuesto General del Estado (Ministerio de Finanzas, 2016).



Dada la opacidad institucional imperante en Venezuela, resultó imposible conocer la dotación de recursos humanos y financieros de las Vicepresidencias Sectoriales. El presupuesto oficial más reciente al que se tiene acceso público es del año 2016. A pesar de que las vicepresidencias ya estaban para entonces constituidas, no figuran en la distribución general de egresos (Decreto 2135, 2015). El país carece de un portal de transparencia pública y las vicepresidencias no cuentan con sitios web institucionales.

El acceso a la información es mayor en Honduras, en gran medida gracias al archivo que se mantiene en el Portal Único de Transparencia. La excepción es el Gabinete de Seguridad, cuya información se mantiene en reserva. Para diciembre de 2021, poco antes de su supresión, las otras cuatro coordinaciones generales adjuntas de los Gabinetes Sectoriales tenían 21 funcionarios en total, una planta mucho menor a las 49 plazas que mantenían en julio de 2018. El presupuesto modificado para 2017 de estas cuatro dependencias ascendió aproximadamente a 2,2 millones de dólares (IAIP, 2022).

En el caso de Guatemala, la CPCG fue dotada con 20 plazas. El presupuesto asignado para 2020 fue de 1,09 millones de dólares, monto del cual se ejecutó un 75 %. La creación de esta y otra comisión temporal supuso un aumento considerable del presupuesto de la Secretaría General de la Presidencia, cuya ejecución pasó de 2,4 millones de dólares en 2019 a 5,6 millones de dólares en 2020 (Secretaría General de la Presidencia, 2020; 2021).

Al comparar las dotaciones de recursos, los Ministerios Coordinadores sobresalen con un gasto anual por entidad de aproximadamente 5,45 millones de dólares. En Guatemala y Honduras, al tratarse de dependencias y no agencias independientes, los gastos unitarios son de aproximadamente entre un 10 y 20 % de este monto. En la dotación de personal se produce una relación similar, dado que la fuerza de trabajo asignada a estas entidades se aproxima a 500 en Ecuador, pero no supera los 50 en estos otros dos países.



Funcionamiento y desempeño

Evaluar el desempeño de los instrumentos de coordinación es difícil. En este caso, el ejercicio se limita a registrar algunos comportamientos destacables de cada experiencia, restringido por la escasa disponibilidad de información comparable. En particular, se puede analizar la influencia que han ejercido en las principales funciones de políticas y su impacto político.

En Ecuador, destaca el rol planificador ejercido por los Ministerios Coordinadores y los consejos sectoriales, evidenciado en la elaboración y aprobación de agendas sectoriales de políticas. Las agendas consolidan las políticas, programas y proyectos intersectoriales de mediano plazo, a la vez que vinculan y alinean el plan nacional de desarrollo y las políticas institucionales (Senplades, 2011; 2017). Estos resultados fueron posibles por una mejora de la gestión interinstitucional de la información y un fortalecimiento operativo de los consejos sectoriales (Senplades, 2014). Además, los Ministerios Coordinadores fueron parte de una estrategia más amplia de racionalización de la Función Ejecutiva, en cuyo marco se eliminaron casi cien entidades, se modificaron ciento tres y se crearon cuarenta y dos (Muñoz y Chávez, 2015).

Por otro lado, los Ministerios Coordinadores fueron señalados como burocracia innecesaria y acusados de interferir en funciones propias de los ministerios, así como de aplicar un enfoque dirigista y jerárquico causante de conflictos y tensiones interinstitucionales (*Expreso*, 5/5/2017). Estos argumentos influyeron en su inmediata supresión al inicio del gobierno de Lenín Moreno, quien justificó la decisión con la necesidad de optimizar la organización gubernamental. Sin embargo, poco después el gobierno se vio forzado a designar consejeros de gobierno, a quienes encargó la articulación de los consejos sectoriales (Decreto Ejecutivo 34, 2017). Además, el impacto en términos de reducción presupuestaria de la medida resultó nulo, al menos en lo que a gastos salariales se refiere (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2018).

Resulta muy difícil valorar el funcionamiento de las Vicepresidencias Sectoriales de Venezuela. Aunque es el único caso en



que aún persisten, no existen datos que permitan juzgar su efectividad. A pesar de esto, el primer signo relevante es su actividad frecuente, regularmente reportada en los medios oficiales. En las reuniones regulares del consejo de vicepresidentes se toman decisiones respecto a la agenda de gobierno, desplazando de facto al gabinete. En la poca información disponible se reporta que el Consejo de Vicepresidentes ha impulsado la adopción de la Agenda 2030 (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2016), mientras que la Vicepresidencia Sectorial de Planificación mantiene un sistema de información estadístico para su monitoreo (Ministerio del Poder Popular para la Planificación, 2021). Por otro lado, estas entidades casi no son mencionadas en el plan nacional de desarrollo (Plan de la Patria, 2019).

En Honduras, las coordinaciones y los Gabinetes Sectoriales tuvieron un rol central en la planificación estratégica durante los gobiernos de Hernández. En el plan de gobierno 2014-2018, el cumplimiento de las principales metas de políticas fue encargado a los distintos gabinetes. Esta relevancia se evidencia también en la programación presupuestaria, ya que la clasificación institucional del gasto se organizó en un primer nivel por Gabinetes Sectoriales (Secretaría de Finanzas, 2020). En los informes oficiales de rendición de cuentas (SCGG, 2022), se subraya el papel de las coordinaciones de gabinete en la elaboración de los planes sectoriales e institucionales, destacando entre ellos el Plan de Reconstrucción y Desarrollo Sostenible, elaborado en respuesta a los daños causados por los huracanes Eta e Iota. También resalta su participación en el reporte de las metas de gobierno por resultados, la elaboración de los informes de cierre de gobierno y el registro de logros de la Agenda Nacional 2030. Tras el cambio de gobierno, estas instancias fueron cuestionadas como mecanismos para concentrar poder y recursos en la Presidencia y debilitar la administración pública (Suazo. 10/5/2022). La presidenta Xiomara Castro aprobó una reestructuración profunda del Ejecutivo, incluyendo, además de la supresión de la SCGG y los Gabinetes



Sectoriales, la creación de nuevas secretarías para la transparencia y la planificación estratégica.

En Guatemala, la CPCG adquirió un protagonismo inusitado en la comunicación oficial del gobierno. Sin embargo, tal como se reporta en su memoria de labores (CPCG, 2020), sus acciones se concentraron en apoyar a los ministerios en la ejecución de determinadas instrucciones presidenciales, así como en mediar sobre algunas gestiones que requerían intervención de varias entidades. De hecho, en su plan operativo anual (Secretaría General de la Presidencia, 2020) el único producto planificado fue la elaboración de informes mensuales de seguimiento de prioridades presidenciales. Dada esta brecha entre su gran protagonismo público y su, más bien modesta, actividad institucional, la CPCG se expuso a críticas y cuestionamientos, las cuales provinieron del propio gobierno, del Congreso, de la prensa y de la sociedad civil (Contreras. 30/9/2020). Estas denuncias incluyeron extralimitación y duplicación de funciones, abuso de autoridad y presuntos actos de corrupción. En última instancia, sometido a fuertes presiones políticas y sociales, el presidente Giammattei anunció su terminación anticipada.

Conclusiones

Las reformas de coordinación son una constante en las agendas de gobierno. Los jefes de gobierno y las agencias y funcionarios que les sirven directamente suelen estar en una búsqueda perpetua de nuevas formas de controlar las estructuras ministeriales y generar coherencia de las políticas sectoriales, tanto entre sí como respecto a las prioridades políticas centrales. Estos procesos suelen exhibir los rasgos propios de cualquier cambio institucional, incluyendo resistencias de los patrones establecidos, conflictos por poder, influencia y recursos, y efectos perversos inesperados (Issar y Dilling 2021).

Este ejercicio comparado pone de relieve varios aspectos comunes. Las iniciativas fueron adoptadas o relanzadas mediante decreto por gobiernos con tendencias centralistas y estilos



coercitivos que iniciaban sus mandatos con agendas ambiciosas. Tuvieron una vida institucional inestable y terminaron en todos los casos —habitualmente tras cambios de administración, sino incluso antes— sin que mediara una evaluación integral de su desempeño. A pesar de su aparente foco técnico en la coordinación interna de los gobiernos, su rol e impacto fueron más políticos que administrativos. En la práctica cobraron protagonismo en la comunicación oficial del gobierno y afectaron, para bien o para mal, su gestión política.

El análisis permite evidenciar que la efectividad de estas instancias depende tanto de su diseño como del contexto en el que son introducidas, y de los recursos que son puestos a su servicio. Más aún, se constata que la propia idea de *efectividad* es susceptible de múltiples interpretaciones, especialmente cuando se trata de una práctica tan difusa como la coordinación. Mientras que ciertos beneficios, como una mayor coherencia entre políticas, una mejor articulación entre niveles de planificación o una gestión más integrada de la información institucional pueden atribuirse a la intervención de estas instituciones de coordinación, también ellas pueden ser responsables de mayores fricciones interinstitucionales, nuevos conflictos jurisdiccionales o abusos de autoridad y extralimitaciones de funciones.

En particular, un patrón que se desprende de los casos es que estas reformas parecen generar más conflictos y resistencias en presencia de dos condiciones: cuando preexisten competencias y atribuciones de coordinación claramente asignadas a órganos del centro de gobierno (como dependencias presidenciales, vicepresidencias y ministerios de finanzas), y cuando las funciones atribuidas a los nuevos mecanismos de coordinación invaden el terreno de las competencias de formulación y ejecución propias de los ministerios.

¿Qué se puede aprender de este análisis para mejorar el diseño institucional de los arreglos de coordinación intersectorial? La primera lección es que se requiere delimitar cuidadosamente un espacio institucional en que estas instancias se inserten sin



duplicar funciones ya asignadas a otras instituciones preexistentes. Es clave comprender que, a pesar de las loables intenciones, los mecanismos de coordinación pueden ser ellos mismos más un problema que una solución. Estas iniciativas deben partir de una comprensión profunda de los límites y potenciales efectos adversos de la jerarquía y la centralización, especialmente en escenarios de debilidad institucional. El primer riesgo es la futilidad: nuevas estructuras que se superponen a otras sin cambiar sus comportamientos reales. También es posible que los costos políticos y administrativos del cambio terminen superando los beneficios que se alcancen, especialmente cuando estas instancias abren la puerta a transgresiones, rigidez burocrática y formas nuevas y más intensas de conflicto interinstitucional.

En segundo lugar, una vez decidida la búsqueda de coordinación es imprescindible considerar la consistencia entre instrumentos, recursos y condiciones contextuales. Si bien los métodos dirigistas de coordinación pueden parecer ideales para lograr una alineación vertical con los fines estratégicos del gobierno, son intensivos en recursos y requieren que el gobierno cuente con capital y legitimidad política suficientes para superar las resistencias partidistas, corporativas o burocráticas que inevitablemente emergerán. Cuando los recursos son insuficientes o el contexto político es menos favorable, métodos *suaves* de coordinación pueden ser más convenientes. Estos, sin caer en un costoso intervencionismo jerárquico, pueden generar condiciones favorables al trabajo interinstitucional. En última instancia, dados los costos, obstáculos y riesgos implicados, puede aplicarse el aforismo de tanta coordinación como sea necesaria, tanta especialización como sea posible.

Bibliografía

Alessandro, Martín; Lafuente, Mariano y Santiso, Carlos (2014).
Gobernar para cumplir con los ciudadanos: «El rol del



Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe». Washington D.C., BID.

Batista, Mariana (2022). «Power-Sharing, Presidential Style: Issue Salience and Portfolio Allocation in Multiparty Presidential Systems». En *Political Research Quarterly*, en línea.

Ben-Gera, Michal (2009). «Coordination at the Centre of Government for Better Policy Making». Documento presentado en la Conference on Public Administration Reform and European Integration. Budva, Montenegro, 26 al 27 de marzo.

Bevir, Mark (2009). «Key Concepts in Governance». Londres, SAGE.

Bouckaert, Geert; Peters, B. Guy y Verhoest, Koen (2010). «The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management». Basingstoke, Palgrave Macmillan.

_____ (2022). «Policy design for policy coordination. En *Research Handbook of Policy Design*», B. Guy Peters y Guillaume Fontaine (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.

Cejudo, Guillermo y Michel, Cynthia (2017). «Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration». En *Policy Sciences*, N° 50, pp. 745-767.

Christensen, Tom y Lægreid, Per (2007). «Reformas post nueva gestión pública: Tendencias empíricas y retos académicos». En *Gestión y Política Pública*, Vol. 16 N°. 2, pp. 539-564.



- Contreras, Lucía (2020). Miguel Martínez: «La función de Centro de Gobierno es apoyar a los ministerios». En Agencia Guatemalteca de Noticias, <https://agn.gt/miguel-martinez-la-funcion-de-centrode-gobierno-es-apoyar-a-los-ministerios/>
- Dahlström, Carl; Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2011). «Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies». En *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, Carl Dahlström, B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), Toronto, University of Toronto Press.
- Expreso (2017). Ministerios coordinadores en el análisis del nuevo Gobierno. En <https://www.expreso.ec/actualidad/ministerios-coordinadores-analisis-nuevo-gobierno-61501.html>
- Fontaine, Guillaume (2021). «Guía práctica de diseño de políticas públicas para el sector eléctrico: El caso ecuatoriano». Quito, Mernnr; Maate.
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2018). «El cierre de los Ministerios Coordinadores, una medida sin mayor impacto». Informe del Observatorio de Gasto Público.
- Hall, Richard; Clark, John; Giordano, Peggy; Johnson, Paul y Van Roekel, Martha (1976). «Patterns of Interorganizational Relationships». En *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22 N°. 3, pp. 457-474.
- Issar, Sukriti y Dilling, Matthias (2021). «Analyzing Failed Institutional Change Attempts». En *Comparative Politics*, en línea.



- Læg Reid, Per; Randma-Liiv, Tiina; Rykkja, Lise y Sarapuu, Külli (2014). «Introduction: Emerging Coordination Practices in European Public Management». En *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries*, Per Læg Reid, Külli, Sarapuu, Lise Rykkja y Tiina Randma-Liiv (eds.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Martínez, Diana (2018). Coordinación. En «De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa», Mauricio Laguna y María del Carmen Pardo (eds.). Ciudad de México, INAP; CIDE.
- Méndez, José Luis (2020). «Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina». Ciudad de México, FCE; El Colegio de México.
- Metcalfe, Les (1994). «International Policy Co-Ordination and Public Management Reform». En *International Review of Administrative Sciences*, N°. 60, pp. 271-290.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2022). «Transparency and corruption: Measuring real transparency by a new index». En *Regulation and Governance*, en línea.
- Muñoz, Pabel y Chávez, Nila (2015). «La recuperación del Estado ecuatoriano a través de la planificación». En *El rol del Estado: contribuciones al debate*, Gustavo Endara (coord.), Quito, FES-ILDIS; Senplades.
- Nef, Jorge (2012). «Public Administration and Public Sector Reform in Latin America». En *The SAGE Handbook of Public Administration*, B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), Londres, SAGE.



- Nyrup, Jacob y Bramwell, Stuart (2020). «Who Governs? A New Global Dataset on Members of Cabinets». En *American Political Science Review*, Vol. 114 N°. 4, pp. 1366-1374.
- OCDE (2015). «Delivering from the Centre: Strengthening the role of the centre of government in driving priority strategies». Documento de trabajo.
- Oszlak, Oscar (2005). «Burocracia estatal: Política y políticas Públicas». En *Revista POSTData*, N°. 11.
- _____ (2013). «Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública». Documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre.
- Oszlak, Oscar y Gantman, Ernesto (2007). «La agenda estatal y sus tensiones: Gobernabilidad, desarrollo y equidad». En *Iberoamericana*, Vol. 37 N°. 1, pp. 79-110.
- Painter, Martin y Peters, B. Guy (2010). «Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups, and Hybrids». En *Tradition and Public Administration*, Martin Painter y B. Guy Peters (eds.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Peters, B. Guy (1998). «Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination». En *Public Administration*, N°. 76, pp. 295-311.
- _____ (2004). «The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?». Documento de trabajo.



- _____ (2013). «Toward policy coordination: alternatives to hierarchy». En *Policy and Politics*, Vol. 41 N° 4, pp. 569-584.
- _____ (2014). «Implementation structures as institutions». En *Public Policy and Administration*, Vol. 29 N° 2, pp. 131-144.
- _____ (2015a). «Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination». Lawrence, University Press of Kansas.
- _____ (2015b). «Advanced Introduction to Public Policy». Cheltenham, Edward Elgar.
- _____ (2018a). «The challenge of policy coordination». En *Policy Design and Practice*, Vol. 1 N° 1.
- _____ (2018b). «Policy Problems and Policy Design». Cheltenham, Edward Elgar.
- Peters, B. Guy y Fontaine, Guillaume (2022). «Introduction to the Research Handbook of Policy Design: operationalizing the policy design framework». En *Research Handbook of Policy Design*, B. Guy Peters y Guillaume Fontaine (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2018). «The Next Public Administration: Debates and Dilemmas». Thousand Oaks, SAGE.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2017). «Public Management Reform: A Comparative Analysis. Into the Age of Austerity». Oxford, Oxford University Press.



- Román, Julio (2020, 18 de diciembre). Ejecutivo oficializa el cierre del Centro de Gobierno a partir del 1 de enero del 2021. En Prensa Libre, <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ejecutivo-oficializa-el-cierre-del-centro-de-gobierno-a-partir-del-1-de-enero-del-2021-breaking/>
- Sarapuu, Külli, Læg Reid; Per; Randma-Liiv, Tiina y Rykkja, Lise (2014). Lessons learned and policy implications. En *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries*, Per Læg Reid, Külli, Sarapuu, Lise Rykkja y Tiina Randma-Liiv (eds.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2006). «La política de las políticas públicas». En *Política y Gobierno*, Vol. 13 N°. 2, pp. 393-416.
- Suazo, Javier (2022, 10 de mayo). Xiomara Castro, presidenta Constitucional, 100 días de gobierno popular. En *Criterio.hn*, <https://criterio.hn/xiomara-castro-presidenta-constitucional-100-dias-de-gobierno-popular/>
- Verhoest, Koen y Bouckaert, Geert (2005). «Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination». En *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Martin Painter y Jon Pierre (eds.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- VTV (2022, 14 de diciembre). «Consejo de Vicepresidentes Sectoriales evalúa avances de políticas públicas». En <https://www.vtv.gob.ve/vicepresidenta-encabeza-reunion-evaluar-politicas-publicas/>



Wegrich, Kai y Stimac, Vid (2014). Coordination Capacity. En «The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities», Martin Lodge y Kai Wegrich (eds.). Oxford, Oxford University Press.

Información oficial Ecuador

Constitución de la República del Ecuador. R.O. N° 449 del 20 de octubre de 2008.

Decreto Ejecutivo 117-A. 15 de febrero de 2007. R.O. N° 33 del 5 de marzo de 2007.

Decreto Ejecutivo 109. 23 de octubre de 2009. R.O. N° 58 del 30 de octubre de 2009.

Decreto Ejecutivo 195. 29 de diciembre de 2009. R.O. Suplemento N° 111 del 19 de enero de 2010.

Decreto Ejecutivo 689. 10 de marzo de 2011. R.O. N° 410 del 22 de marzo de 2011.

Decreto Ejecutivo 726. 11 de abril de 2011. R.O. N° 433 del 25 de abril de 2011.

Decreto Ejecutivo 339. 30 de mayo de 2014. R.O. N° 262, Primer Suplemento, del 6 de junio de 2014.

Decreto Ejecutivo 34. 16 de junio de 2017. R. O. N° 23, Segundo Suplemento, 27 de junio de 2017.

Ministerio de Finanzas (2016). Informe de ejecución: Presupuesto General del Estado, enero-diciembre 2016. Informe institucional.



Senplades (2011). «Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales». Documento institucional.

_____ (2014). «Implementación de un nuevo modelo de gestión estatal que incorpora e institucionaliza espacios de coordinación, deliberación y participación para la formulación y gestión de políticas públicas». Documento institucional.

_____ (2017). «Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida». Documento institucional.

_____ (s.f.). «Reforma Democrática del Estado: Rediseño de la Función Ejecutiva. De las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial». Documento institucional.

Honduras

Constitución Política de la República de Honduras. Decreto 131 de 11 de enero de 1982, actualizada a 2021.

Decreto 284-98. Ley General de la Administración Pública.

Decreto Ejecutivo PCM-008-97. Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo. 2 de junio de 1997. L.G. s.n., 7 de junio de 1997.

Decreto Ejecutivo 266-2013. Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno. 16 de diciembre de 2013. L.G. N° 33336, 23 de enero de 2014.



Decreto Ejecutivo PCM-001-2014. 13 de febrero de 2014. L.G. N° 33362, 22 de febrero de 2014.

Decreto Ejecutivo PCM-009-2018. 15 de marzo de 2018. L.G. s.n., 23 de marzo de 2018.

Decreto Legislativo 286-2009. Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras. 2 de febrero de 2010. L.G. N° 32129, 2 de febrero de 2010.

Gabinete de Desarrollo Económico (2018). Organigrama. Actualizado al 30 de agosto.

Gabinete de Gobernabilidad (2018). Organigrama. Actualizado al 30 de agosto.

IAIP (2022). Consultas al Portal Único de Transparencia del Gobierno de Honduras.
En <https://portalunico.iaip.gob.hn/>

SCGG (2022). «Memoria institucional de labores 2021». Documento institucional.

Secretaría de Finanzas (2020). «Presupuesto ciudadano Honduras 2020». Documento institucional.

Guatemala

Acuerdo Gubernativo 16-2017. 6 de febrero de 2017. D.C.A. N° 49, del 8 de febrero de 2017.

Acuerdo Gubernativo 11-2019. 15 de enero de 2019. D.C.A. N° 37, del 17 de enero de 2019.



Acuerdo Gubernativo 12-2019. 15 de enero de 2019. D.C.A. N° 37, del 17 de enero de 2019.

Acuerdo Gubernativo 31-2020. 27 de enero de 2020.

Acuerdo Gubernativo 35-2020. 6 de febrero de 2020.

Constitución Política de la República de Guatemala. 31 de mayo de 1985. Reformada por Acuerdo Legislativo 18-93. 17 de noviembre de 1993.

CPCG (2020). «Memoria de labores». Documento institucional.

Decreto 114-97 del Congreso de la República. Ley del Organismo Ejecutivo. 13 de noviembre de 1997. D.C.A. s.n., 12 de diciembre de 1997.

Secretaría General de la Presidencia (2020). «Plan Operativo Anual: Ejercicio fiscal 2021». Documento institucional.

Secretaría General de la Presidencia (2021). «Ejecución de gastos 2020: Enero a diciembre». Documento institucional.

Venezuela

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 20 de diciembre de 1999. G.O. Extraordinaria N° 36860, 30 de diciembre de 1999.

Decreto 6918. Reglamento Interno del Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano. 16 de septiembre de 2009. G.O. N° 37658 del 18 de septiembre de 2009.



Decreto 1424. Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. 17 de noviembre de 2014. G.O. Extraordinaria N° 6147, del 17 de noviembre de 2014.

Decreto 1612. Sobre Organización General de la Administración Pública Nacional. 18 de febrero de 2015. G.O. Extraordinaria N° 6173, 18 de febrero de 2015.

Decreto 1897. Mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico de la Vicepresidencia Sectorial de Soberanía Política, Seguridad y Paz. 16 de julio de 2015. G.O. Extraordinaria N° 6191, 16 de julio de 2015.

Decreto 2135. Distribución General del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Económico Financiero 2016. 1 de diciembre de 2015. G. O. Extraordinaria N° 6205, 1 de diciembre de 2015.

Decreto 2269. Sobre Organización General de la Administración Pública Nacional. G.O. N° 426810, 9 de marzo de 2016.

Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela (2016). «Presentación nacional voluntaria ante el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sustentable (FPAN) de Naciones Unidas». Documento institucional.

Ley Orgánica de la Administración Pública. 18 de septiembre de 2001. G.O. N° 37305, 17 de octubre de 2001.

Ministerio del Poder Popular para la Planificación (2021). «Venezuela en Cifras: Nuestra transición al socialismo». Documento institucional.



Plan de la Patria 2025: «Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2019-2025. Hacia la Prosperidad Económica». G.O. Extraordinaria N° 6446, 8 de abril de 2019.

2.2. Reforma penal-fiscal en México: Fundamento de una política criminal para el combate de los delitos fiscales y sus implicaciones frente a los Derechos Humanos

Martín Eduardo Rodríguez Olivier

Procuraduría Fiscal de la Federación. México

En años recientes, la evasión fiscal ha generado daños significativos al Estado mexicano. La cantidad de recursos defraudados al fisco federal son exorbitantes. Diversos esquemas de alta peligrosidad, incluyendo la facturación de operaciones falsas o simuladas, cobraron un auge inusitado, llegando al punto de ser prácticas habituales en múltiples sectores económicos e industriales. Las graves consecuencias de este fenómeno repercuten en la vida de todos los mexicanos, pues las necesidades del gasto público se satisfacen directamente con los recursos producto de las contribuciones. En la actualidad, la estabilidad del Estado se encuentra amenazada y comprometida; por lo tanto, se exigen medidas legislativas acordes y proporcionales a la problemática.

La reforma en materia penal-fiscal («Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal»), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 08 de noviembre de 2019, es una respuesta legislativa adecuada para combatir la criminalidad fiscal que atenta contra el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes. Cumple cabalmente con las normas jurídicas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

La Reforma establece que los delitos fiscales peligrosos se consideran conductas graves que atentan contra la seguridad de



la nación, en términos del artículo 19 de la Constitución. Específicamente, los siguientes delitos:

1. Defraudación fiscal y defraudación fiscal equiparada, establecidos en los artículos 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación, siempre y cuando sean calificados y excedan de 7.8 millones de pesos en perjuicio del fisco.
2. Contrabando y sus equiparados, establecidos en los artículos 102 y 105, fracciones I y IV, del mismo código, siempre y cuando sean calificados y el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas exceda de \$1 243 590, respectivamente, o en su caso, la suma de ambas exceda de \$1 865 370, o se trate de mercancías de tráfico prohibido.
3. La expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales superen 7.8 millones de pesos.

Con la Reforma, estos supuestos se incorporan al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, bajo las condiciones excepcionales descritas, en función de su gravedad.

En sintonía con lo anterior, la Reforma adicionó un supuesto al artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, en donde se encuentran enlistadas las amenazas a la seguridad nacional. Se incluyeron —en la fracción XIII— los actos ilícitos en contra del fisco federal a los que hace referencia el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales. El Congreso de la Unión, facultado para regular en materia de seguridad nacional, consideró que estas conductas generan una grave afectación al Estado y ponen en riesgo su estabilidad.



La Reforma es, de manera general, el resultado de un análisis jurídico sustentado en el marco jurídico nacional e internacional aplicable en México, así como los planes de desarrollo nacionales, tomando en consideración las tendencias, experiencias y, en general, la realidad contemporánea de nuestro país. El objetivo de la Reforma pretendía garantizar el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, salvaguardar las instituciones mexicanas, los recursos de la nación y, en esa tesitura, mejorar las condiciones económicas y sociales del país, sobre todo de los más vulnerables.

Contenido de la Reforma penal-fiscal de 2019

El artículo 19 de la Constitución establece cuáles son los delitos que ameritan —de manera excepcional— prisión preventiva oficiosa, entre los que se encuentran los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación. Dicho precepto constitucional en uno de sus mandatos dispone textualmente lo siguiente:

Artículo 19

El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.



Al respecto, la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 08 de noviembre de 2019 modificó el Artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual establece en un catálogo restrictivo los delitos en los que el juzgador de manera oficiosa puede dictar como medida preventiva la prisión del procesado, en cuyo catálogo se incluyeron los siguientes delitos fiscales en los siguientes términos:

- Fracción I: **Contrabando y su equiparable**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 102 y 105, fracciones I y IV, cuando estén a las sanciones previstas en las fracciones II o III, párrafo segundo, del artículo 104, exclusivamente cuando sean calificados.
- Fracción II: **Defraudación fiscal y su equiparable**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado supere 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando sean calificados.
- Fracción III: **La expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales, superen 3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación.

En consecuencia, los delitos fiscales que fueron incluidos en el catálogo de conductas que ameritan prisión preventiva oficiosa fueron limitados a determinadas hipótesis, aunado a que se establecieron requisitos adicionales, atendiendo a su gravedad, a la forma y a los medios utilizados para su comisión y a la afectación o daño causado. Es decir, no todo delito fiscal cometido por una persona es susceptible de la medida de prisión, sino exclusivamente cuando estas conductas delictivas cumplan además



con características específicas que, al actualizarse, supongan un rango de peligrosidad y gravedad que justifique la privación de la libertad como mecanismo de prevención de la sustracción del imputado de la justicia.

Adicionalmente, en concordancia con el Artículo 19 constitucional, se reformó el Artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional. Así, donde se establecen aquellos actos que representan amenazas a la Seguridad Nacional, se integraron en este catálogo los actos ilícitos en contra del fisco federal al que hace referencia el Artículo 167 del CNPP, es decir, las conductas antes citadas (defraudación fiscal, contrabando, sus equiparables y la enajenación de facturas que amparan operaciones simuladas), cuya gravedad justifique una medida excepcional, en virtud de la probada puesta en peligro de sectores estratégicos de la República, principalmente refiriéndose al sector económico y de seguridad pública de México.

No es óbice mencionar que, de una interpretación armónica, el precepto legal del Artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional remite al Artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, determinando las conductas consideradas como amenazas a la seguridad nacional que por su peligrosidad son a su vez conductas en donde la prisión preventiva oficiosa puede actualizarse como un mecanismo preventivo y disuasorio de acuerdo a lo dispuesto en el CNPP. La Reforma fiscal que nos ocupa permitió advertir dicha interpretación, dando lugar a la inclusión de las conductas delictivas en materia fiscal en ambos ordenamientos legales, sustentando dicha inclusión y sus efectos legales, en función de su gravedad y al grado de afectación al bien jurídico tutelado.

En este sentido, podemos afirmar a priori que la Reforma cumplía plenamente con las disposiciones y parámetros que establece el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que los delitos fiscales calificados se integraron armónicamente y de acuerdo al marco legal aplicable, al catálogo de amenazas a la seguridad nacional que establece el Artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional y, de igual manera, previstos en el catálogo de delitos en los que la prisión preventiva



oficiosa opera como una medida cautelar procedente, legal, necesaria y efectiva para el combate al fenómeno delictivo de mayor impacto en la sociedad mexicana. Por lo que se consideraba que la presente Reforma era sistemáticamente congruente con la norma constitucional, así como con los ordenamientos legales secundarios.

Ahora bien, no obstante que, desde una perspectiva legal la Reforma se encontraba debidamente fundamentada en la ley suprema de México, así como en sus leyes secundarias en materia tributaria y penal, merece la pena analizar si desde un punto de vista contextual dichas medidas —que evidentemente resultaban en una intromisión extenuante del Estado y sus autoridades—, eran el resultado de un estudio a profundidad del ecosistema jurídico, social y económico de México que permitiera pensar en esta medida como una política pública y legal que afectara positivamente el esfuerzo del Estado para prevenir y combatir los delitos fiscales y salvaguardar su capacidad recaudadora, permitiéndole mayor efectividad en ambos frentes, así como mejorar la dirección del gasto público para satisfacer las necesidades y servicios nacionales a cargo de este.

Contexto Fiscal en México

Si consideramos que México, al igual que cualquier otro país soberano, requiere de bases económicas sólidas para operar por medio de sus instituciones el aparato estatal, y con ello satisfacer las necesidades sociales, resulta indispensable reconocer que este necesita las herramientas a su alcance para crear, mantener y desarrollar un proyecto integral eficiente que garantice estabilidad y desarrollo en los diversos asuntos nacionales. En consecuencia, es preciso contar con un sistema de recaudación que permita proveerse de los recursos suficientes para la construcción de una estructura social más justa, fuerte y equitativa.

En efecto, contando con un sistema fiscal que se encuentre a la altura de las exigencias modernas y cuya función recaudadora se vea reflejada en la mejora de los servicios públicos pertinentes para satisfacer las necesidades sociales, políticas y económicas del



país, México encontraría un escenario ideal para convertirse en un actor relevante y competitivo en el panorama internacional. Pero sobre todo constituirse como un país más desarrollado y capaz de garantizar estabilidad, crecimiento y progreso de su población.

Los indicadores nacionales e internacionales son bastante ilustrativos sobre la situación fiscal en nuestro país. En primer lugar, y de acuerdo con los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹, México se sitúa, desde el año 2000 y hasta 2017, en el último lugar del *ranking* de países miembros en relación con sus ingresos como resultado de la recaudación fiscal. A manera de ejemplo, solo en 2017 los ingresos fiscales de México representaron un 16,17 % del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el promedio de ingresos derivados de la recaudación de los 36 países miembros de la OCDE, ascendió a 34,19 % del PIB. Es decir, México se encuentra 18 puntos porcentuales por debajo del promedio (OCDE), y el porcentaje de ingresos obtenidos gracias a la recaudación es muy bajo en comparación con países como Dinamarca, Francia y Bélgica, cuyos porcentajes de recaudación representan el 46,6 %, 45,5 % y 44,8 % de su PIB, respectivamente. Como se aprecia, México está por debajo de países que hace algunos años ni siquiera existían; está por debajo de países que se encuentran en guerra y está por debajo de países que atraviesan una profunda crisis política, económica y social.

Esto se debe, entre otras cosas, a la ineficacia de políticas fiscales y anticriminales óptimas, que incentiven la renuencia que existe de sus gobernados a realizar el pago de impuestos y

¹ La OCDE es un organismo de cooperación internacional, compuesto por 36 estados, entre ellos México, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada en 1961 con la finalidad de promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. Es un foro y centro de conocimientos para la recopilación de datos, el análisis y el intercambio de experiencias y de buenas prácticas que, con base en el establecimiento de estándares y normas a nivel mundial, pretende atender diversos ámbitos, desde la mejora del desempeño económico y la creación de empleo, al fomento de una educación eficaz o la lucha contra la evasión fiscal internacional.



contribuir al gasto público. Esto tiene un evidente efecto nocivo en el sistema tributario, pues los contribuyentes, cada vez con mayor frecuencia, se valen de estrategias y conductas tendientes a reducir su carga fiscal, o bien a evadir por completo dicha obligación. Estas estrategias ilegales se han convertido, desafortunadamente, en uno de los principales problemas del sistema financiero y fiscal mexicano.

Por otra parte, de acuerdo con un informe del Grupo de Acción Financiera (GAFI) publicado en enero de 2017 se señaló que el sistema mexicano para luchar contra la evasión de impuestos y el lavado de dinero tiene huecos tan graves que, en 2016, las autoridades recuperaron apenas el 0,1 % de los 56 500 millones de dólares de dinero sucio que se genera cada año en el país. Señaló incluso que la evasión de impuestos es una práctica generalizada en el país, y que representó una pérdida de 484 000 millones de pesos para el Estado en 2012.

La defraudación fiscal, la venta de facturas amparando operaciones simuladas y las empresas fantasmas que lucran a costa del erario público suponen una afrenta directa a la estabilidad social y al sistema fiscal y financiero de México. Recordemos que la víctima directa de esta evasión es el ciudadano, y como sucede en la mayoría de los casos, el ciudadano más vulnerable. Esto supone la necesidad del Estado de identificar, prevenir y sancionar estas prácticas y a sus responsables.

En consecuencia, es posible afirmar que las autoridades fiscales y ministeriales se encuentran ante diversos obstáculos que han impedido implementar políticas recaudatorias justas y sobre todo efectivas, que condicionen a los evasores a sujetarse a medidas más estrictas y severas, mientras que, por otro lado, faciliten la capacidad recaudadora del Estado.

Es más que evidente, a través del análisis de las políticas fiscales implementadas con anterioridad a la Reforma, que estas no han sido suficientes, ya que las autoridades fiscales han detectado que uno de los principales obstáculos en materia tributaria es la poca disposición de los contribuyentes a pagar sus impuestos. Se



evidencia además que las autoridades de impartición de justicia se han visto superadas por la compleja esquematización de planes de evasión fiscal implementados por empresas fantasmas y delincuentes de cuello blanco organizados para cometer un delito que, a sus ojos, resulta simplemente una medida económica y empresarial que ha sido adoptada sistemáticamente en el país.

El Servicio de Administración Tributaria, la principal autoridad en materia de recaudación, señaló un total de 8 204 empresas que facturan operaciones simuladas, quienes han emitido un total de 8 827 390 facturas simuladas en los últimos 4 años. Estimando, hasta el año 2020, una presuntiva de evasión de al menos 354 512 millones de pesos, cifra que representa 1,4 % del PIB.

Los datos son alarmantes y contundentes. La evasión fiscal constituía uno de los principales problemas nacionales que desde mucho antes de la aplicación de la reforma fiscal implicaba que el contexto fiscal en México estaba afectado por una serie de prácticas ilícitas aplicadas por sujetos, empresas y grupos organizados que, de manera sistemática, han convertido la práctica de estos delitos en un común denominador que justificaba la modificación a diversas leyes y legitimaba a la autoridad para implementar medidas de política criminal que —al menos en el papel— serían eficaces para prevenir, perseguir y sancionar el fenómeno delictivo en materia tributaria.

La Prisión Preventiva Oficiosa en delitos fiscales, ¿una medida autoritaria o justificada?

El Derecho a la Libertad es una de las prerrogativas fundamentales del Estado moderno. La importancia y protección a este derecho fundamental del ser humano, así como los mecanismos impuestos por el Estado para asegurar su libre ejercicio es, sin duda, uno de los parámetros principales para medir qué tan democrático y fortalecido es un Estado, las Instituciones y la sociedad que la conforman. Ello implica, por supuesto, no solo la libertad para ejercer este y otros derechos fundamentales, o bien su eficaz



protección, sino también reconocer los límites impuestos a estos derechos con el fin de salvaguardar el bien común de cada país.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados internacionales suscritos por México, este derecho puede ser restringido o suspendido para garantizar la protección y debido ejercicio de otros derechos fundamentales, bajo las condiciones que nuestra misma norma suprema establece, así como las convenciones, para lograr la consolidación del Estado de Derecho. La Prisión Preventiva Oficiosa es una medida cuya aplicación se encuentra contemplada en nuestra Carta Magna, sustentada en la naturaleza de ciertos delitos, en la que figura la penalidad que para cada uno de ellos se establece, su gravedad y el riesgo que esto implica para lograr el fin común del Estado.

La Prisión Preventiva Oficiosa consiste en una medida cautelar cuya naturaleza implica la restricción de la libertad de una persona por ser inculpada de un delito que por su gravedad pudiese impulsar a un posible responsable a sustraerse de la acción de la justicia, representa una política criminal que el legislador mexicano determinó necesaria y justificada bajo parámetros excepcionales con la finalidad de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, durante el desarrollo de la investigación y como un mecanismo de protección a la víctima del delito. Esta restricción al derecho a la libertad es excepcional y opera únicamente bajo estrictos estándares legales que comprueben el riesgo fundado de la autoridad ministerial de la capacidad del procesado a evadirse de la justicia y quedar impune de la comisión de un delito, como lo establece el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, los supuestos por los que se habrá de imponer prisión preventiva oficiosa, tratándose de conductas delictivas en materia fiscal, atendiendo específicamente a los delitos fiscales incluidos en la reforma fiscal de 2019, cumplen con el elemento de excepcionalidad que establecen los tratados internacionales invocados, pues esta medida será aplicable únicamente:



- Respecto de tres delitos fiscales (con un monto mínimo), frente a los miles de delitos que se encuentran contemplados en la legislación nacional.
- Cuando se trate de los delitos fiscales más graves; esto es, delitos fiscales calificados.
- Cuando el monto del fraude fiscal supere tres veces lo establecido en la Fracción III del Artículo 108 del Código Fiscal de la Federación; es decir, cuando sea mayor a \$7 804 230.

Sumado a esto, y dando continuidad al cumplimiento del supuesto de excepción en que se debe imponer la prisión preventiva oficiosa, las hipótesis que fueron añadidas al catálogo de delitos en los que es procedente esta medida responden a parámetros que califican y cuantifican la gravedad que cobra la comisión de un delito fiscal, no solo basándose en los elementos objetivos que conforman el tipo, como el *uso de engaños*, sino a través de la simulación de actos, la colusión de tres o más personas con la finalidad de cometer ilícitos en materia fiscal, así como los montos elevados materia del delito y el uso de documentos o datos falsos, entre otros medios que son empleados para consumar los delitos en cuestión. Siendo, por tanto, supuestos delictivos a cuya peligrosidad es aplicable la hipótesis de excepción en las que se habrá de imponer la prisión preventiva oficiosa.

Cabe mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado la necesidad de aplicación de un test de proporcionalidad, en el que se examine la restricción de un derecho a través de un examen de medios alternativos que determine si la justificación a la restricción de este derecho es excesiva, y si esta pudo haberse evitado o restringido en menor medida a través de un medio menos lesivo.

Sin embargo, a pesar de que en el aspecto teórico esta medida tomada por el legislador mexicano serviría para intensificar la capacidad del Estado en sus facultades persecutorias respecto a delitos fiscales de alto impacto, la Suprema Corte de Justicia,



derivado de las acciones de inconstitucionalidad antes mencionadas, hizo especial énfasis en los riesgos que implica agregar supuestos delictivos a la lista de *números clausus* de conductas que ameritan prisión preventiva oficiosa.

Entre estos argumentos, la Corte Suprema atendió las inquietudes esgrimidas por diversos sectores, como el privado, así como de asociaciones e instituciones de defensa a los Derechos Humanos. Estos, durante y después de la publicación de la Reforma, hicieron valer *inquietudes*, en principio válidas, respecto a la afectación que podría traer a los contribuyentes (personas físicas, pequeñas y medianas empresas y grandes contribuyentes). Así, considerando que dicha medida resultaba excesiva y desproporcionada, vulnerando derechos y garantías, tales inquietudes derivaron en la revisión de la reforma realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Finalmente, esta determinó que utilizar el Artículo 19 constitucional para incorporar una serie de delitos mediante una reforma resultaba en una violación expresa a la Carta Magna. La Suprema Corte alegó, de forma general, que la procedencia de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa es excepcional, al existir restricción expresa conforme al catálogo del Artículo 19 constitucional, siendo regla general que el acusado se encuentre en libertad, ya que dicha medida cautelar está limitada únicamente a casos estrictamente necesarios.

Así pues, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, respecto a la discusión de la inconstitucionalidad de esta medida, la prisión preventiva oficiosa no es una medida cautelar deseable para el Estado Mexicano, en virtud de la limitación a la libertad realizada *a priori* sin realizar un juicio previo que determine la culpabilidad de un acusado, poniendo el riesgo no solo este derecho fundamental, sino también las garantías procesales seguidas en juicio, entre ellas la presunción de inocencia y la aplicación de la interpretación de la norma en el sentido más amplio y benéfico para quien es juzgado (principio *pro hominem*). No obstante, la discusión no escaló a un nivel general (buscando por diferentes sectores sociales), mediante el cual se buscaba



eliminar esta medida de forma total en la legislación mexicana, pues a criterio de la Corte «suprimirla significaría una decisión que generaría mayores costos sociales, porque implicaría dejar a la sociedad a merced de las bandas dedicadas al crimen organizado».

Dicha determinación, aunque impone un nivel de análisis y estudio cuya temática ha sido abordada en los foros jurídicos y políticos en México —y me atrevería a afirmar que en todo el mundo— durante décadas, y de la cual este trabajo no pretende resolver en su totalidad, debemos afirmar que, aunque bien intencionada, tal determinación de la Corte Nacional no resulta ser necesariamente la más acertada.

Es correcto que medidas privativas e impositivas que restrinjan los derechos fundamentales se consideren indeseables en su aplicación por el Estado. También es correcto afirmar que dichas medidas deben ser una excepción a la regla general de aplicación de medidas jurídicas y políticas encaminadas a suprimir el fenómeno delictivo social. Resulta acertado aseverar también que el Estado, a través de todas sus instituciones, debe implementar acciones planeadas, proporcionales y eficaces para construir, por medio de políticas públicas, condiciones adecuadas que, por un lado, resuelvan una problemática específica, y por otro, privilegien el más amplio disfrute de derechos y garantías fundamentales.

No obstante, la pregunta que habría que hacerse es si la medida adoptada por el legislador al votar e implementar una reforma a diversos ordenamientos en materia de seguridad nacional y penal, relacionada a los delitos tributarios, responde o no a una necesidad inmediata del Estado de defender un bien jurídico y social, cuya sistemática y constante puesta en peligro ha rebasado la capacidad de las autoridades para frenar el perjuicio causado al bien común, en este caso a la capacidad económica del Estado Mexicano de recaudar y destinar el erario público a fin de satisfacer las necesidades colectivas.

La baja recaudación fiscal en México es un problema serio, y se ve reflejado en la merma y disminución de los recursos del Estado, teniendo como principal afectado al *ciudadano*, ya que la



capacidad de inversión para satisfacer las necesidades públicas de la ciudadanía se deteriora cada vez más. La escasez de recursos económicos se traduce en una falta de capacidad para sustentar la satisfacción de cada uno de los rubros que el Estado se encuentra obligado a proporcionar: salud, seguridad pública, seguridad social, educación, etc. Y el deterioro de dicha capacidad conlleva a la desestabilización de las políticas públicas.

Al no ser suficientes los ingresos tributarios, se tiene como consecuencia inmediata la afectación a la capacidad del Estado para financiar los gastos que tienen por objeto la atención y satisfacción de las necesidades prioritarias del país, además de un gran entorpecimiento y rezago en materia de inversión pública, debido a la insuficiencia o escasez de los recursos gubernamentales. Más allá de tener como consecuencia la falta de carreteras, electricidad, o incluso de agua potable —que son temas relevantes, por supuesto—, impacta de manera directa y alarmante en la suba de los índices de mortandad en grupos vulnerables, tales como niños y niñas, personas discapacitadas, mujeres embarazadas o personas de la tercera edad y enfermos graves y/o terminales, ya sea por la falta de medicamentos para tratamientos, de personal o de equipos técnicos para ser atendidos en hospitales, etc. La insuficiencia de los recursos necesarios también impacta en la capacidad para afrontar, de manera eficaz, los graves problemas de inseguridad pública, tales como la falta de equipamiento adecuado para la policía, así como la falta de instrumentos y mecanismos para monitorear la ubicación y persecución de delincuentes, como el C5 en la ciudad de México.

Asimismo, la deficiencia en la recaudación fiscal, derivada de los fenómenos delictivos en contra del fisco federal, constituye un fenómeno que ha causado graves daños en la implementación de políticas públicas en México, ha afectado a sectores fundamentales como la salud, la educación y la seguridad públicas. Según cálculos del SAT, por ejemplo, se han identificado comprobantes fiscales que simulan operaciones de cerca de 9 000 empresas, equivalentes a 1.6 billones de pesos, con una generación de más



de 8 millones de facturas simuladas... Es necesario ilustrar que con dichos montos se podría invertir en:

- 1 777 hospitales.
- 3 200 000 ambulancias.
- 2 388 000 autos patrulla.
- 3 703 segundos-pisos (tramos flotantes de autopistas que cruzan la ciudad).
- 1 442 desniveles, como el construido en Mixcoac-Insurgentes.
- 80 veces el costo de la Guardia Nacional.

De la información brindada por las autoridades fiscales resultaba evidente la necesidad y urgencia de la implementación de la Reforma fiscal de 2019, a efectos de contar con herramientas jurídicas que contribuyeran a mejorar e incrementar la recaudación de las contribuciones que soportan los gastos públicos, pues de ello depende atender y solucionar situaciones de urgencia en materia de salud pública, primordialmente.

La evasión fiscal, en relación con delitos como el lavado de dinero, la corrupción y la delincuencia organizada, trae consigo diversos efectos dañinos en la integración social y en los esfuerzos institucionales para atender las exigencias y necesidades modernas de los mexicanos. En principio, la falta de recaudación y de implementación de estos recursos en la creación de infraestructura, obras y políticas públicas, genera un distanciamiento entre las clases sociales del país, incrementando la brecha económica y en la calidad de vida entre estas clases, afectándolas, particularmente a los sectores sociales más vulnerables, lo que a su vez se suma a otros problemas que el Estado debe atender, como el combate a la corrupción y a la delincuencia organizada.

La relación entre los efectos de la evasión fiscal y el acompañamiento con distintos delitos como la corrupción, tienen una incidencia directa en la tasa de pobreza que tiene México, pues la afectación que genera la corrupción en México, que alcanza



hasta un 10 % del PIB, equivale a una pérdida de 21,9 millones de pesos anuales (OCDE, 2018). Esto significa que ese monto no cumple con su finalidad: contribuir al gasto público, sino que incrementa la desigualdad económica y la pobreza, reduciendo la provisión de recursos públicos. Como resultado de estas condiciones, México se encuentra en el puesto 138 en el *ranking* del índice de Percepción de la Corrupción, mientras que Dinamarca, que se encuentra dentro de los países con mayor porcentaje de ingresos fiscales, ocupa el primer puesto.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) definió que el impacto económico de la corrupción ha sido mayor en la población que en las empresas. Pero el costo promedio del soborno por agente fue superior en las empresas que en la población. El costo total por actos de corrupción fue de 6 419 millones de pesos para la población, y de 1 612 millones de pesos para las empresas; mientras que el costo promedio de un acto de corrupción es de 2 799 pesos por adulto víctima, y de 12 243 por empresa víctima.

Es necesario señalar que los países más seguros y menos corruptos son aquellos en donde los servicios públicos son de calidad y están garantizados para la sociedad. Esto es, seguridad, justicia, servicios básicos como agua, luz, y la infraestructura material y jurídica que favorece el desarrollo social y en la que los servidores públicos cuentan con condiciones de estabilidad que, entre otras cosas, dignifican sus labores, generan un ánimo de lealtad institucional y, por ende, afecta positivamente el ejercicio y aplicación de leyes que erradican las condiciones que favorecen la comisión de hechos delictivos; entre ellos, todos los relacionados con la corrupción.

La relación causa y efecto que genera este tipo de conductas tiene una repercusión evidente en la sociedad. No se trata de circunstancias aisladas que solo afectan la capacidad recaudadora y por ende al erario público. La evasión fiscal es un problema serio en la agenda pública del Estado, pues el efecto cascada que genera la evasión deviene en la deficiencia y la ineficacia de México para



prestar los servicios públicos. Y al faltar estos, el rezago social, la pobreza y la desigualdad se incrementan y se agravan.

Ejemplo de lo anterior, y retomando el tema de la educación y su calidad en México —al igual que en materia de recaudación—, la OCDE posicionó a México en el último lugar en la impartición de educación de calidad y en el desempeño de sus estudiantes en materias como matemáticas, ciencias y lectura. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés para *Programme for International Student Assessment*), reveló que en 2018 el 35 % de los mexicanos en edad promedio de 15 años, no obtuvo el mínimo de competencias necesarias para continuar estudiando en niveles de educación media y superior. Esta evaluación se ha mantenido en estos niveles inferiores durante los dieciocho años que tiene participando México en ella, circunstancia que es consecuencia de diversos fenómenos como el nivel socioeconómico, el acceso a planteles educativos de calidad y la falta de inversión del Estado en materia de educación, lo que sin duda es una causa directa de la falta de recursos, escenario en el que la evasión fiscal y sus efectos juegan un papel importante.

La carencia de servicios públicos de calidad se refleja en la falta de herramientas indispensables para la sociedad: falta de medicamentos y de atención médica oportuna y de calidad en hospitales, una creciente ola de violencia y una deficiente operatividad de las fuerzas públicas para frenar fenómenos como la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y de personas, la falta de espacios públicos para promover las artes y la cultura, para impartir educación a los jóvenes en todos los sectores del país, etc. Todos consecuencia directa de la evasión fiscal, y la manera en la que esta anula la operatividad del Estado cuando es utilizada también como un medio de perfeccionamiento de delitos igualmente lesivos para la sociedad, como lo son los relacionados con la corrupción, el lavado de dinero y la delincuencia organizada, delitos que en su conjunto son capaces de poner en riesgo la estabilidad y desarrollo de nuestro país.



Conclusión

La reforma penal-fiscal publicada en 2019, a criterio del legislador, se ajustaba a las necesidades de las autoridades, constituía un mecanismo de contrapeso jurídico encausado dentro de la legalidad y la constitucionalidad que, al reconocer y establecer ciertos delitos fiscales como conductas que atentan contra la seguridad nacional y que en consecuencia ameritan mecanismos de prevención extraordinarios que, en última instancia, permitan combatir, a través de su implementación conjunta con políticas públicas y criminales, un fenómeno sumamente lascivo para el Estado y su estabilidad socioeconómica como lo es la evasión fiscal.

Al respecto, el legislador fue cauteloso al encuadrar los casos de excepcional aplicación de la prisión preventiva oficiosa, la cual se limita a determinadas hipótesis, como el hecho de que deben ser calificados y que el monto de lo defraudado y valor de los comprobantes fiscales mencionados superen valores establecidos por el propio legislador. Todo en un ámbito de constitucionalidad, convencionalidad y respeto a los derechos humanos.

En ese sentido, la Reforma incluyó conductas delictivas que —atendiendo a su gravedad, a la forma y medios utilizados para su comisión, así como a la afectación o daño causado— representan notoriamente delitos graves que atentan contra la seguridad de la nación. Conforme a su facultad para legislar en materia de seguridad nacional, el Congreso de la Unión determinó adicionar estos supuestos a la Ley de Seguridad Nacional, en virtud de las amenazas y riesgos que representaban.

Con base en ello, la Reforma cumplía plenamente con las disposiciones y parámetros que establece el artículo 19 de nuestra Carta Magna, en razón de que los delitos fiscales calificados se encontraban armónicamente contemplados en el catálogo de amenazas a la seguridad nacional que establecía el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional y, de igual manera, previstos en el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, asegurando con ello la



constitucionalidad de las medidas adoptadas desde un punto de vista objetivo y racional.

Para el legislador, el concepto de seguridad nacional constituye un elemento dinámico que ha evolucionado. Al grado de que en la práctica lo que era considerado como graves amenazas contra ella (sedición, motín o piratería), en la actualidad resulta improbable y simplemente alejado de la relevancia fáctica de este mundo contemporáneo. El dinamismo del concepto de seguridad nacional le obligaba a mantener actualizado el catálogo de amenazas para estar en condiciones de prevenirlas o combatirlas.

Entonces ¿Por qué la defraudación fiscal calificada o la propia compraventa de comprobantes fiscales que amparen operaciones falsas, y que representa un negocio de 1,6 billones de pesos, no puede encontrarse dentro del mismo nivel? Más aún, ¿no es dable que dichas conductas criminales representen dejar al erario sin los fondos adecuados para que el gobierno cumpla con las funciones que la constitución le confiere?

Sería francamente irresponsable que el Estado dejara de observar la transformación de las amenazas internas, pues la seguridad nacional está vinculada a un gran número de temas que escapan a su concepción tradicional y que ahora incluyen al fenómeno migratorio, al deterioro del medioambiente, la disponibilidad de recursos estratégicos, la gobernabilidad democrática, la protección de los derechos humanos y por supuesto la criminalidad fiscal, financiera y económica, entre otras.

Lo peculiar y determinante de la criminalidad fiscal es que afecta y menoscaba directamente al gasto público y la protección del erario. Se ha evidenciado que la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos depende de la sana y eficaz recaudación del Estado; más aún cuando ha quedado claro que la criminalidad fiscal está directamente relacionada con otros delitos nocivos, como la corrupción, el lavado de dinero y el crimen organizado.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia —dejando de atender disposiciones internacionales, y más aún, privilegiando una



interpretación en exceso garantista, sin que ello implique necesariamente una mayor protección a los procesados, a las víctimas y a la sociedad en general— determinó eliminar estas disposiciones alegando una evidente desproporcionalidad que podría ocasionar, en general, un abuso ilegítimo de la autoridad.

El riesgo, aunque justificado, ha dado como consecuencia la inoperatividad del Estado mexicano para combatir, de manera eficaz, estructuras delictivas organizadas y encaminadas a cometer delitos de alto impacto económico de manera desenfrenada y sistematizada, al amparo de una garantía procesal y un excesivo paternalismo a la defensa de un derecho humano que, sin ser infravalorado, indirectamente propicia un evidente estado de impunidad en nuestro país.

Si bien es cierto que este autor defiende plenamente el ejercicio libre de los derechos humanos y reconoce la importancia de su cabal y correcta defensa, en el entendido de que la materia penal debe y siempre deberá ser un mecanismo extraordinario utilizado por el Estado solo en casos estrictamente necesarios, atendiendo al principio de *ultima ratio* que permea y define el derecho penal y coactivo de la autoridad, es evidente que al legislador y al poder ejecutivo de México les resulta necesario implementar políticas fiscales, administrativas —federales y locales—, para incentivar el proceso recaudatorio. Para luego permear, a través de la educación, la comunicación y la difusión, el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias y el manejo eficaz del gasto público. También resulta necesario admitir la enorme problemática que, en última instancia, han ocasionado grupos organizados de criminales de «cuello blanco» al utilizar esquemas de blanqueo de activos, así como esquemas tributarios ilegales para la obtención de beneficios multimillonarios, en perjuicio de la sociedad.

Las condiciones de pobreza y desigualdad social en México no nos dan espacio a la equivocación. Si se defrauda al fisco, no existe dinero para crear suficientes corporaciones policiales, hospitales, escuelas, ni para garantizar el abastecimiento de agua, luz y drenajes a las comunidades, entre otros productos y servicios



básicos, lo cual conduce al agravamiento y precarización de nuestra sociedad.

La Reforma intentaba proteger el principio de progresividad de los derechos humanos, al estar dirigida precisamente a fondar la protección de los derechos de la población. Asimismo, las medidas penales establecidas respetaban el principio de proporcionalidad, porque solo resultaban aplicables a las conductas más graves de la criminalidad fiscal, que en su momento fueron consideradas idóneas, necesarias, legales y encaminadas a un fin legítimo; de hecho, el más legítimo de todos: el bien común.

La aplicación de la prisión preventiva en los delitos fiscales peligrosos se encontraba apegada al marco constitucional e internacional, en razón de que su imposición atendía a supuestos excepcionales cuando se actualizan determinadas causas que denotan la gravedad del caso. De los miles de tipos penales que existen en el ordenamiento jurídico mexicano, la Reforma solo contempla cinco delitos en modalidades absolutamente agravadas. Máxime que —como ya fue señalado— la propia Constitución permite emplear dicha medida bajo determinadas directrices, contempladas en el mismo Artículo 19 constitucional.

La Reforma tenía como objeto hacer efectivo el origen y la razón de ser del Estado: un pacto social en el cual los ciudadanos aportan recursos al gasto público y el gobierno administra el bienestar y los derechos de la población en las mejores condiciones posibles; reconocía que el Estado Mexicano se encontraba rebasado en su capacidad de hacer frente a esta problemática, e intentaba aportar soluciones eficaces y justas para frenar estas conductas criminales. Dichas medidas, sin embargo, no pudieron ser puestas a prueba ni permitieron dar un parámetro medible para determinar si se trataba de una medida capaz de solucionar uno de los muchos frentes de batalla a los que se enfrenta México.

No obstante, es posible considerar que el camino para resolver esta problemática de Estado, aunque pareciese más complicado, ofrece una serie de alternativas a tomar en consideración. Será necesario adoptar un compromiso aun mayor para adentrarse por



completo y de forma seria en el estudio de los diferentes mecanismos a disposición de los órganos nacionales para combatir este fenómeno. Corresponde a todos los órganos de gobierno enfocar sus esfuerzos para encontrar soluciones francas, mejores condiciones y procesos adecuados al marco legal y constitucional para atender esta urgente necesidad social: un mejor sistema fiscal que implemente mecanismos justos y capaces de supervisar, garantizar y prevenir el incumplimiento de las disposiciones fiscales y económicas de nuestro país.

Biografía

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (31 de diciembre de 1981). Código Fiscal de la Federación. México. Diario Oficial de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917). México. Diario Oficial de la Federación.

Instituto Mexicano de Contadores Públicos (2018). «Informe de Evaluación Mutua, Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo». México, Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. En <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

Moreno, Teresa (2019). «México reprobado en ciencias, matemáticas y lectura». El Universal, Ciudad de México. En <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mexico-reprobado-en-ciencias-matematicas-y-lectura>.

OCDE Data (2022). Tax revenue, en <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm#indicator-chart>



Secretaría de Gobernación (31 de enero de 2005). Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Última reforma publicada, el 20 de mayo de 2021. México. Diario Oficial de la Federación.

_____ (5 de marzo de 2014). Código Nacional de Procedimientos Penales. Última reforma publicada el 25 de abril de 2023. México. Diario Oficial de la Federación. En https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp/CNPP_ref05_08nov19.pdf

_____ (08 de noviembre de 2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal. México. Diario Oficial de la Federación.



2.3. La desburocratización a través de un esquema administrativo de base académica y empírica

Alán Villela López

Servicio de Administración Tributaria. México

En todos los países en los que prevalece un sistema político democrático, no existe la menor duda de que en cada cambio de administración existirá la necesidad de que las nuevas élites políticas busquen generar una dinámica de colaboración con la burocracia existente para alcanzar los objetivos de los nuevos proyectos. Esta situación ha sido durante años un motivo de estudio y de búsqueda constante de nuevos paradigmas para que las organizaciones gubernamentales sean más eficientes y eficaces. Se ha considerado incluso adaptar el conocimiento generado dentro de las empresas que se desenvuelven en la iniciativa privada para poder administrar de una mejor manera los recursos humanos, materiales y financieros que poseen las instituciones de gobierno. De tal modo que dicho conocimiento induzca, en su ejecución, a la generación de valor mediante un servicio al público aceptable para la población.

Para ello será necesario conocer de forma general los aspectos generales y características de la burocracia dentro de las instituciones y su manejo pragmático, advirtiéndose que estudios más profundos de su concepción teórica e histórica quedan fuera del alcance de este análisis.

Se pretende brindar al funcionario un esquema de trabajo, con base académica, que es llevado a y probado en la práctica. El cual, poseedor de una perspectiva racional, facilita organizar el esfuerzo humano para alcanzar objetivos concretos en un tiempo corto, diluyendo un contexto institucional burocratizado.

Sobre el cambio democrático del gobierno

La historia de los países latinoamericanos ilustra la problemática que han ocasionado los malos gobernantes al promover e



implementar formas de gobierno que buscan únicamente crear leyes y estructuras gubernamentales que les permitan mantenerse en el poder. Lamentablemente, la experiencia y los ejemplos no son propios de la realidad pasada y presente de Latinoamérica, a lo largo de la historia, las sociedades y las regiones del mundo han visto pasar gobiernos de ese tipo, los cuales han buscado que las estructuras gubernamentales se conformen por la burocracia institucional, y que «durante décadas las élites políticas trataron también de convertirla en un apéndice totalmente subordinado al gobierno; y en ello tuvieron [...] éxito» (Heper, 1990). Tales gobiernos fueron conformando relaciones clientelares que poco a poco fueron sometiendo, bajo mecanismos y estrategias autoritarias que consistían en suprimir derechos como el de expresar nuevas ideas, opiniones o, en otros casos, apelar decisiones u órdenes de los mandos superiores. Asimismo, bajo la conformación de partidos únicos, se fue politizando a los servidores públicos y se procuró que los allegados ocuparan los cargos importantes dentro de los organismos públicos. Esto ayudó a que se impulsaran leyes o normas institucionales que facilitaran acotar el poder al grupo a la cabeza y que se instalarán comités, juntas, comisiones, etc., presididos por ellos mismos.

Además, el sometimiento de la burocracia derivó en disminuir la seguridad del empleo, infundiendo miedo y amenazando con que este se perdería, al mismo tiempo que se le mostraba al trabajador que fuera de la institución y del gobierno existía una realidad difícil y adversa con condiciones sociales y económicas desfavorables para encontrar un trabajo similar con los mismos privilegios. Bajo estos planteamientos se comenzó a viciar la causa noble que motiva a los trabajadores a unirse y conformarse dentro de los sindicatos, los cuales fueron sometidos a la misma suerte clientelar y de privilegios, con la anuencia de sus dirigentes.

Ahora bien, la realidad de los cambios políticos en tiempos presentes ha ido mostrando la necesidad de los nuevos gobiernos de simplificar la acción de una viciada burocracia, pues al contar con ella, los gobernantes procuran que el poder político y los



cargos con atribuciones importantes estén en manos de personas en las que se pueda confiar, desplazando a todos aquellos funcionarios que, aunque poseen experiencia y conocimiento, no respaldan el proyecto político o simplemente no gozan del privilegio de pertenecer al círculo cercano de la élite política.

Es en este punto donde comienza a existir un desequilibrio entre el conocimiento y la experiencia acumulada por la burocracia, las normas institucionales, la administración y el poder político de los mandos. Estos últimos, aunque tienen la característica de poder estar facultados para modificar o eliminar las normas o la burocracia, pueden llegar a manifestar y hacer evidente que carecen de experiencia, conocimiento, capacidad e interés de ejercer con responsabilidad el cargo administrativo encomendado, avocándose únicamente a asuntos de índole político y de relaciones públicas. Este comportamiento propicia acciones y conductas que desmotivan a la burocracia y la empuja hacia un estado de resistencia al cambio, al tiempo que la instiga a adoptar un instinto de supervivencia, lo cual se refleja en los asuntos públicos que atiende bajo el argumento que estos se logran mejor si se mantiene dentro de los límites que ya se conocen y bajo los que ya opera, aunque en el fondo no se atienden ni se resuelvan en lo absoluto y demuestran un carente sentido de urgencia.

Sobre los paradigmas de la burocracia

Dentro del ejercicio de facultades de las instituciones y sobre la inercia de la operación diaria, no es sencillo organizar de la mejor manera las actividades administrativas de cada una de las áreas que se presentan. Se puede encontrar que la conformación de la estructura de una institución ha sido el resultado de un proceso evolutivo con cambios impulsados por los funcionarios adscritos a ella a lo largo del tiempo, y que la necesidad de dar orden a la división del trabajo para su continuación futura se formaliza en las normas, donde también se plasma la estructura jerárquica que supone facilitar la administración y la resolución de asuntos particulares con un deseo de eficiencia y eficacia.



En ese sentido, se puede también entender que los titulares de las instituciones se rodeen de allegados a quienes se les confiere la responsabilidad de estar al frente de las áreas bajo la estructura jerárquica normada. Se destaca que, en este momento en particular, la idea de hablar de un conjunto, expuesto en principio como un todo, ya sea el gobierno o la burocracia, se empieza a compactar o a individualizar en términos de personas, y los paradigmas de la burocracia pueden abstraerse para llevar a la práctica los conceptos que faciliten la administración dentro de un contexto muy particular.

Sobre el esquema administrativo

El tiempo

La necesidad de obtener un resultado bajo los conceptos de productividad, optimización, eficiencia y/o eficacia, tiene una característica muy particular: en el fondo de estos conceptos se busca administrar la escasez de los recursos, ya sean humanos, materiales y financieros. El acotamiento a solo estos tres recursos se debe a que presentan dos particularidades muy esenciales: son tangibles y son medibles.

Sin embargo, se olvida que el recurso más cuantioso e importante de todos es el tiempo. Pero se deja fuera del listado porque su característica intangible no es comprensible, aunque este sí es medible. Sin duda, el tiempo es la constante universal más importante y, por seguro, el recurso máspreciado que se debe administrar, dado que, en un sistema democrático el tiempo de un partido o grupo político al frente de un gobierno es limitado, y se deben entregar resultados aceptables durante este.

En consecuencia, será importante que el funcionario responsable de un área, visto como un solo individuo, tome en consideración que su encargo está suscrito al tiempo, y su aportación al desarrollo de tal encargo o función se verá reflejada como resultado de la planeación y ejecución que realice dentro de ese intervalo temporal.



El ser humano

El factor humano representado en el funcionario público, el individuo, y las relaciones personales entre estos, permiten entender y mediar los vínculos de tal modo que pueda obtener este, el funcionario público, una claridad del panorama al que se enfrenta, y así debería encontrar la clave para establecer un liderazgo que infunda motivación y apoyo de los demás.

Entendido esto, deberá darse el tiempo suficiente para conocer al personal con el que labora, con el fin de identificar a todos aquellos que tienen algún conflicto personal y laboral mutuo, para disolverlo o aminorarlo. De igual forma, los conflictos de poder deben eliminarse lo más rápido posible, debido a que será necesario mantener un ambiente de trabajo estable y saludable. Adicionalmente, se deberá buscar descartar al personal que demuestre una falta de profesionalismo, de valores éticos e institucionales, o que lleve a cabo prácticas corruptas que impidan el buen desempeño del área. Esto permitirá que se acierte en los cambios estructurales u organizativos que se requieran, como por ejemplo una compactación; o también en la conformación de equipos de trabajo que puedan integrarse y funcionar operativamente rápido.

Para el funcionario, conocer al personal resultará una tarea que demanda tiempo. Y quizás sea imposible por dos razones. La primera: si se cuenta con una estructura de colaboradores cuantiosa; la segunda: porque la gran cantidad de actividades diarias de una institución limita dicha tarea. Para solventar tales situaciones, el funcionario tendrá al menos que conocer al personal dos niveles debajo del suyo, o identificar las subáreas o equipos que realicen una actividad sustantiva.

El motivo principal de esta tarea es poder brindar al personal un trato humano que dirima actitudes o conductas negativas que afectan la obtención de resultados, y a su vez que se puedan identificar necesidades de integración, pertenencia y/o de aspiración profesional dentro de la institución. No hay que olvidar que «la gente valora más los problemas relacionados con la satisfacción de sus necesidades fundamentales, mientras que los técnicos



valoran más los problemas de organización y funcionamiento de las instituciones» (Nirenber, 1990). Será lo primero lo que se debe atender para generar confianza y una deuda implícita.

Esto último se puede fortalecer también con el apoyo al personal para que tenga un crecimiento profesional y económico, con base en la aplicación de una política de meritocracia, donde se vislumbren actitudes y aptitudes profesionales, éticas, de integridad y de esfuerzo que impacten los resultados del área. La gestión de dichas promociones puede complicarse cuando exista una restricción en el presupuesto de la institución, pero se debe insistir en ello para poder brindar una recompensa tangible al personal.

La norma

La base organizacional de todas las instituciones públicas y privadas reside en las políticas, lineamientos y normas que se generan para guiar las actividades y la organización. Resulta importante para el sector público poder encontrar en tal documentación las atribuciones que delimitan el actuar de los funcionarios públicos, las cuales son plasmadas bajo principios jurídicos que atienden el cumplimiento de las leyes en un país.

Para los funcionarios es una obligación conocer la norma de la institución en la que laboran, así como la exigencia de ello a las demás personas. Una vez que el funcionario conoce de manera prioritaria las actividades fundamentales que le corresponden, deberá conocer aquellas que se relacionan con su área y los temas que trata. Esto no quiere decir que debe memorizar o volverse un experto en tales documentos, sino más bien conocer los detalles generales y los detalles particularmente importantes que debe atender y considerar para tomar decisiones, dirigir al personal, no incurrir en omisiones y no excederse en atribuciones. A su vez, esto le permitirá hacer un diagnóstico de las actividades laborales que realiza el personal, para así poder identificar áreas de oportunidad para el aprovechamiento del tiempo de cada uno de ellos e indicarles cómo pueden contribuir al progreso del área o de la institución.



En ese sentido, y de manera natural, el personal advertirá que existe un interés por parte de su superior en querer saber qué es lo que realizan, obteniendo así una retroalimentación para mejorar el desempeño laboral. El involucramiento en las actividades del personal es una actividad que crea una conexión de confianza entre las personas, la cual permite difundir la importancia de adoptar un sentido de urgencia para concluir lo que se les instruye o solicita. Con esto último, se debe procurar que todo aquello que se le requiere al personal se supervise de manera constante, para evitar así que se realice un retrabajo y se generen esfuerzos adicionales por parte del personal que lo pueda desgastar.

Por otro lado, la formación del personal debe basarse en alentar y asegurarse de que se conozcan las normas de la institución y/o del área en la que se labora, dado que tales conocimientos permitirán contar con personal capacitado para atender cualquier situación de manera oportuna y en apego a las disposiciones jurídicas. Como bien lo señala Sorolla (2018), «la capacitación de los servidores públicos (...) ha de completarse con temas como atención al público, simplificación de trámites y diseño de procedimientos y formularios, conservación y destrucción de documentos y otros temas relacionados, que son poco frecuentes en los programas». Esta formación continua, y bajo la directriz de asignar nuevos retos al personal de manera recurrente en distintos asuntos, le permitirá apreciar su impacto en el desempeño institucional.

En relación con esto, y a lo mencionado anteriormente, las normas deben ser revisadas y actualizadas para evitar que estas sean un freno en el desarrollo de actividades apremiantes. Esto implica que se debe permitir la reducción de procedimiento administrativos y la optimización de trámites, y tales normas deben contener las consideraciones necesarias para actuar en diferentes escenarios, sin que esto dote de facultades excesivas a funcionarios o áreas que después vean complicarse su desempeño.



El liderazgo

El funcionario a cargo de un área será una pieza clave dentro de una institución, pues directamente a él se le solicitará la atención de asuntos para su resolución inmediata. Sin embargo, la mayor parte de las veces se tendrá que dar atención a través del personal a su cargo. Es entonces cuando el funcionario debe poner en práctica sus habilidades de liderazgo, para poder conducir al personal a la obtención del resultado esperado.

En primer lugar, debe tener una capacidad desarrollada el área correspondiente para poder comunicar de manera efectiva los objetivos a los que se aspira llegar. No ser claro en el mensaje puede confundir al personal, llevándolo a realizar tareas que no son lo esperado, lo cual provocará que se pierda tiempo y se desgaste a las personas. Por tal razón, brindar seguridad al personal, a través del mensaje que se comunica, es fundamental en el estado receptivo de los interlocutores, toda vez que se puede ser susceptible a crear incertidumbre sobre lo que se espera como resultado. Este escenario es, definitivamente, el peor de los males administrativos en todas las organizaciones públicas o privadas.

Hablar de incertidumbre es equivalente a hablar de la suerte: nadie sabe qué sucederá y solo algunos acertarán de forma aleatoria en su predicción. Sin embargo, un líder con capacidad de toma de decisiones y las atribuciones suficientes que le permiten la ley, no se puede dar el lujo de no poder definir con claridad acerca de un asunto de su total competencia, especificando, sin titubeos, lo que debe suceder o lo que se espera alcanzar y lo que se busca evitar.

La incertidumbre solo puede ser aceptable en un contexto de interacción externa. Es decir, cuando el resultado depende de la suma del trabajo colectivo de varias personas adscritas a diferentes áreas o instituciones. O lo que es lo mismo, cuando se está a merced de al menos un tercero.

Lo anterior será relevante cuando se deban atender temas que no cuenten con un antecedente y que requiera la participación de un conjunto numeroso de personas a las que se les deberá brindar



certeza jurídica para que no frenen el logro de los objetivos por considerar que su actuación puede traerle una responsabilidad administrativa. Por ello, es necesario que el funcionario que se ejerza como líder conozca la norma y base sus decisiones en ella.

El funcionario debe indicarle siempre al personal que todos los temas o problemas que se presenten en el área deben atenderse a la brevedad posible, sin considerar su nivel de importancia y mostrando una actitud de servicio al cliente sin hacer distinciones de jerarquías en las personas. Sin embargo, será necesario brindar claridad y definición a todos los colaboradores acerca de cuál es el orden de prioridad, para que se atienda lo indicado.

A partir de aquí, el liderazgo ante el personal debe practicarse llevando una gestión análoga, en un contexto laboral donde todas las relaciones interpersonales y las actividades diarias deben darse en un ambiente de cordialidad, respeto y apoyo entre colaboradores. Visto como un plano cartesiano, estos se ubicarán en el plano horizontal, donde nadie es más que el otro y todos son iguales dentro de la organización y coinciden en alcanzar los mismos objetivos. De manera conjunta, esto requiere que el funcionario no olvide que la norma indica el rango y la jerarquía dentro de la estructura organizacional, por lo cual, en momentos necesarios o álgidos deberá de ejercer tales facultades para la toma de decisiones, condiciones que se ubicarán en el plano vertical.

Adicionalmente, en el plano vertical recae una consideración muy útil cuando se ejerce el liderazgo y se conoce al personal, ya que se puede llegar a requerir evaluar o resolver algún conflicto entre dos personas de diferente nivel dentro de la organización. Para lo cual, la confianza que se logre y se cultive, en conjunto con la comunicación constante con todo el personal, puede ayudar a que se acerquen sin titubeos a dar su opinión de manera libre, dirigiéndolos para que procuren la mayor objetividad en el asunto. Tal acercamiento facilita encontrar las discrepancias en las declaraciones si se aplica un juicio imparcial para identificar quién realmente provoca situaciones indeseadas entre el personal.



Nuevamente, esto permite anticipar riesgos que inhiben el rendimiento de las personas.

Otra característica práctica del liderazgo reside en promover y motivar la participación del personal, con la finalidad de obtener opiniones que faciliten la toma de decisiones, así como llegar a consensos. En esta dinámica participativa se resalta cómo los funcionarios pueden llegar a involucrarse «en forma consciente y voluntaria en todos los procesos que les afecta directa e indirectamente» (Vegas, 2017). Adicionalmente, «debe señalarse que la participación crea conflictos políticos, pues implica modificar la distribución del poder; además, repercute en las organizaciones de base fortaleciendo sus perfiles político-organizativos» (Nirenber, 1990). Sobre este último punto ya se expuso que no se debe permitir que tales situaciones se presenten. A pesar de ello, la participación debe promoverse porque ofrece un «marco apropiado para el intercambio y redistribución necesarios del saber, que permite destruir, por un lado, el mito del monopolio del saber técnico y, por el otro, el mito inverso que sobrevalora el saber popular como única fuente orientadora de la acción» (*Ibidem*). Tal confrontación y complementación de saberes ayuda a generar nuevas ideas para alcanzar los objetivos que se plantean.

Ante las nuevas ideas y los nuevos problemas, el líder debe ser capaz de seguir «una secuencia lógica de intervenciones, constituida por las siguientes etapas: reconocimiento y priorización de los problemas y sus causas; selección de alternativas sobre cursos de acción; atribución de responsabilidades; ejecución y control de la toma de decisiones, y evaluación de productos y consecuencias» (*Ib.*).

Ahora bien, hacia el exterior el líder debe ser capaz de gestionar, ante las otras áreas, los recursos humanos, materiales, financieros y jurídicos mínimos, que le sean necesarios para que su personal pueda contar con ello al desempeñar el trabajo y entregar los resultados deseados.



El trabajo en equipo

La burocracia de las instituciones públicas presenta un problema relevante que impacta en el curso de acción y de atención a los problemas que se presentan en las áreas: la falta de capacidad para trabajar en equipo. Una razón que agudiza esa carencia es la brecha generacional. A algunas personas les cuesta aceptar que los jóvenes estén al frente de un equipo, o viceversa, lo cual genera un estado de resistencia para integrarse entre sí.

Adicionalmente, cuando se designa a un líder de equipo este no es capaz de organizar a los demás integrantes e incluso presenta deficiencias al momento de definir los roles y la asignación de responsabilidades. Ante una situación de ese tipo, el funcionario debe ser sensible para identificar las áreas de oportunidad del personal, y deberá enseñarles las bondades que el trabajo en equipo brinda, iniciando con la comunicación, la división del trabajo y el compartir conocimientos que faciliten la acción.

Los funcionarios que requieran identificar o descubrir las capacidades ocultas de su personal, para explotar tales destrezas deberá asignar responsabilidades mayores o, llegado el caso, delegar cierto poder para obligar a la persona a que ponga en práctica todas sus habilidades para alcanzar un objetivo, que estará sujeto a supervisión y valoración.

Simplificación de los procesos

Una de las grandes aspiraciones a la que se debe transitar en toda área administrativa es hacia la simplificación de los procesos que se llevan a cabo dentro de la misma. Sorolla (2018) ha planteado la optimización de trámites como una alternativa a la desburocratización y para potenciar la función que ejerce el Estado como proveedor de servicios públicos.

Esto quiere decir que los trámites o procesos que se realizan en un área administrativa deben estar enfocados en la simplificación de sí mismos. Esto se logra únicamente considerando que existe un interés e involucramiento del líder en el conocimiento de las actividades que realiza cada persona o cada equipo de su área, así



como la verificación de que dichas actividades estén apegadas a la norma y que dentro de los equipos se lleva a cabo una correcta distribución del trabajo. Como bien lo señala Sorolla (2018), esta situación permite identificar las oportunidades de mejora y en dónde se requiere hacer uso de las TIC como apoyo para gestionar el desarrollo de sistemas que permitan automatizar los procesos de captura, procesamiento, almacenamiento electrónico en bases de datos y sistemas de información, de manera centralizada, con el propósito de reducir y ordenar el trabajo administrativo y disminuir los tiempos de respuesta. Así como también llevar a cabo el intercambio de información entre las áreas, las instituciones o, en dado caso, con la ciudadanía.

Por tal motivo, se coincide en que «el objetivo final de los procesos de optimización de los trámites de las entidades públicas ha de ser la pronta solución a las solicitudes, problemas y necesidades, con una mayor transparencia, celeridad y eficiencia para lograr una satisfacción creciente en los usuarios» (Sorolla, 2018). Este singular objetivo, cuando se interactúa directamente con la ciudadanía, se traduce en la percepción de eficacia del gobierno como proveedor de bienes y servicios, mediante la ejecución de trámites ante las instituciones que integran el aparato burocrático. Esta misma percepción se genera al interior de las instituciones cuando interactúan las áreas entre sí.

En este proceso de simplificación no se debe olvidar que la norma se debe seguir revisando para que los sistemas estén alineados a la misma. De igual forma, se debe revisar que la misma no limite la capacidad de optimización y simplificación de los trámites y procesos.

Conclusiones

Todo lo que se ha expuesto a lo largo de este análisis brinda las bases para que un funcionario pueda desempeñarse al frente de un área cualquiera y perteneciente a una institución, sin importar



si es pública o privada. Al tiempo, se plantea que la misma institución lo limite, o que no se le permita hacerse de más recursos humanos, o en dado caso, de que sus allegados se integren como parte de su equipo de trabajo.

Lo que aquí se ha señalado es precisamente el esquema de trabajo mínimo para conformar un equipo con personas pertenecientes a la burocracia de una institución, con el propósito de que los objetivos se puedan alcanzar rápidamente con acciones ejecutadas en un tiempo óptimo.

La desburocratización de un área administrativa es resultado de la puesta en práctica de este esquema, la cual se da como consecuencia de las acciones del funcionario titular, al generar un proceso de selección natural con un enfoque orientado a resultados, en el que se simplifican los procesos para ir más rápido dentro de un contexto incierto.

Se ha tratado de que las ideas sigan una secuencia lógica y ordenada para que su comprensión sea muy sencilla y se asocie rápidamente a experiencias propias del lector, dentro del ejercicio de la administración pública.

Bibliografía

- Heper, Metin (1990). «El Estado y la desburocratización: el caso de Turquía». *Revista internacional de ciencias sociales*, XLII, 4, p. 605-615. Recuperado el 15 de noviembre de 2022 de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000087562_spa
- Nirenber, Olga y Perrone, Nestor (1990). «Organización y gestión participativas en los sistemas locales de salud». *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP)*; 109 (5-6), nov.-dic. 1990. Recuperado el 15 de noviembre de 2022 de <https://iris.paho.org/handle/10665.2/16694>



- Oszlak, Oscar (1984). «Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal». En: Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Sorolla Fernández, Ileana (2018). «La desburocratización como meta de cambio para la Administración Pública en América Latina». *El caso de Cuba. Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, Vol.10, N.1., p. 169-186. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, en <https://ojs.sociologia-alas.org/index.php/CyC/article/view/75/78>
- Vegas Meléndez, Hilarión. (2017). «Participación y Gestión Pública: un Enfoque Reflexivo Desde el Contexto Local Venezolano». *Investigación administrativa*, 46 (119). Recuperado en 15 de noviembre de 2022, En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-76782017000100005&lng=es&tlng=es



2.4. Innovación y participación en la era exponencial: Algunas ideas para su promoción

Roberto Escobar

Instituto Nacional de la Juventud. El Salvador

En todo tiempo, en cada era, la humanidad se ha enfrentado a la incertidumbre, al riesgo frente a situaciones complejas que amenazan su supervivencia o que frenan las posibilidades de una vida digna. Actualmente existen diversas situaciones que aquejan a la sociedad, algunas son de larga data y otras son relativamente nuevas. Entre tales *situaciones* podemos citar los cambios acelerados en la sociedad como producto del desarrollo vertiginoso de la innovación tecnológica, de la biotecnología, así como también las complejas situaciones surgidas de la interacción humana con la naturaleza: las pandemias, las migraciones, el desempleo, el empobrecimiento, etc.

Derivadas de estas realidades, las administraciones públicas enfrentan riesgos y desafíos cada vez más complejos, por lo que algunos gobiernos han comenzado a abrir las puertas de sus burocracias para desarrollar modelos que permitan gestionar esos riesgos y desafíos a través de la búsqueda de nuevas respuestas y soluciones, con la colaboración y participación de los diferentes actores de la sociedad. Uno de esos modelos de gestión es la innovación, que permite pensar y enfrentar las adversidades sociales de manera distinta, creativa, ágil y colaborativa con los variados actores de la sociedad, particularmente con la ciudadanía, para generar propuestas de solución a las problemáticas públicas.

El presente trabajo trata de describir algunos de los desafíos que pueden surgir a causa del desarrollo tecnológico en la era exponencial. Pero también ahonda sobre un concepto generalmente vinculado a la tecnología: la innovación, al que también se le relaciona con la participación cívica promovida por las administraciones públicas y por la misma ciudadanía, en la búsqueda de alternativas de solución. Una de las formas utilizadas en los



últimos años para aplicar la innovación son los laboratorios, públicos y ciudadanos, y eso también lo abordaremos acá.

Por último, y con el propósito de conocer herramientas y orientaciones metodológicas que promuevan la innovación y la participación activa, protagónica, creativa y colaborativa de la ciudadanía en su contribución a enfrentar los riesgos y amenazas de la agenda social problemática, se realizó una investigación documental sobre buenas prácticas internacionales en la implementación de metodologías y herramientas de innovación pública y ciudadana. Entre las que se seleccionó una sistematización de países que participan en un espacio regional de innovación, otra que propone algunas herramientas de innovación pública abierta practicadas por una administración pública nacional, y un caso de innovación social realizado desde la ciudadanía. Un resumen de estas experiencias se presenta al final de este trabajo.

I. Expuestos a la «era exponencial»

Respecto al desarrollo innovador de las nuevas tecnologías, es de sobra conocido que estas continuarán creciendo y cobrando espacio y vida en el día a día de las personas, ya sea en su interacción cotidiana en el hogar, en los lugares de trabajo, en el espacio público, en los espacios personales, etc. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), los productos conectados al internet de las cosas (IdC), las impresiones 3D, la *big data*, la robótica, las ciudades inteligentes, los automóviles autónomos, la inteligencia artificial (IA), las cadenas de bloque o *blockchain*, las criptomonedas, la biotecnología, etc., dejaron de ser ciencia ficción. Además, este crecimiento tecnológico no solo continúa, sino que sus cambios en el tiempo suceden de manera veloz, de tal forma que para calificar a esta nueva era, llamada también «cuarta revolución industrial», se presta de las matemáticas el concepto de «exponencial» (Oszlak, 2020).

Para comprender el concepto de «exponencial» habrá que referirse a Gordon Moore, cofundador de Intel, quien en 1965



creó la Ley a la que prestó su nombre, con la que predecía que «la tecnología de la información crecería de modo exponencial y no lineal, geométrica y no aritméticamente» (*Ibidem*: 35). Moore predijo que «el número de transistores en un chip se duplicaría aproximadamente cada dos años, con un aumento mínimo en el costo» (Kelleher, 2022: 1). Es más, la misma ley establece que entre más transistores tenga un dispositivo, el costo del mismo se reduce y aumenta su rendimiento.

Un ejemplo de lo que está sucediendo en esta era exponencial, o cuarta revolución industrial, es la velocidad de la digitalización mundial, que actualmente aumenta tanto que la tecnología nunca antes fue más importante para la humanidad, y su papel en la transformación de las sociedades se observa en que «todo se está volviendo digital, con cuatro superpoderes clave», representados por: a) la computación omnipresente; b) la infraestructura de nube; c) la conectividad y d) la inteligencia artificial, tal como lo establece Gelsinger (citado por Kelleher, 2022: 1). No hay duda de que el consumo del desarrollo tecnológico es una realidad, pero este desarrollo es posible dados los modelos de consumo de la ciudadanía, que cada vez más hace de las aplicaciones tecnológicas sus compañeras inseparables para resolver parte de sus necesidades humanas. En tal sentido, se podría también hablar de un consumo exponencial de la tecnología para alimentar la gula imparable por crear información, como uno de los factores principales que empuja a la innovación. Al respecto, la información de la International Data Corporation cita que la producción mundial de información ronda los 270 mil *petabytes* de datos por día (*Ibidem*).

Si el desarrollo tecnológico exponencial y la digitalización ofrecen oportunidades de transformación para la humanidad, ¿por qué deberían preocuparle a la ciudadanía y a los Estados dichos avances? ¿Hasta dónde el desarrollo tecnológico permitirá el progreso uniforme de la humanidad? En 2018, Yuval Noah Harari refirió que el surgimiento de las democracias liberales asociadas a los ideales de libertad e igualdad son más frágiles de lo



que se cree. Sobre todo porque a partir de la segunda década del siglo XXI el liberalismo es menos creíble. Y todo parece indicar que entre las causas de esta incredulidad se encuentran los desarrollos tecnológicos actuales, muy al contrario al éxito que el liberalismo logró en el siglo XX, cuando dependió de condiciones tecnológicas únicas. Para Harari, «la tecnología que favoreció la democracia está cambiando y, a medida que se desarrolla la inteligencia artificial, podría cambiar aún más» (2018: 2). Pese a ello, el desarrollo tecnológico ofrece a los Estados y a la ciudadanía un potencial invaluable para revertir la desconfianza y favorecer la democracia, sin dudar de las inigualables oportunidades que representa para el desarrollo evolutivo de la humanidad.

No obstante, para aprovechar las oportunidades que representa la era exponencial se deben proponer alternativas efectivas para que la humanidad abandone su permisividad frente al desarrollo de las tecnologías y la digitalización de lo cotidiano. Si su postura es permisiva frente a la ingesta de las ganancias del pastel del desarrollo tecnológico, la humanidad estará permitiendo que los beneficios de la era exponencial no contribuyan a resolver los problemas y las brechas que está creando la disrupción tecnológica. Al contrario, las tecnologías que ya excluyen económicamente a miles de millones de personas podrían ser utilizadas en su contra, como es el caso de la utilización de las tecnologías para el monitoreo y el control ciudadano, que permiten el crecimiento y la consolidación de las grandes corporaciones, que suelen actuar alejadas del carácter nacional de los Estados y al margen de los valores éticos de los pueblos.

El control a través de los sistemas de vigilancia, con la ayuda de aplicaciones tecnológicas, son ahora un ejemplo del uso que los poderosos de las grandes corporaciones crean para obtener información personal a través del uso de micrófonos, cámaras, drones, software, redes sociales digitales, etc., instalados en los dispositivos de uso diario como Smartphones, tablets, computadoras, juguetes, robots, electrodomésticos, etc. De acuerdo a Harari, esta información es vendida o utilizada para manejar los deseos y las



necesidades de la población, convirtiendo así a las personas en su producto, no en sus clientes, con el consecuente riesgo de que la humanidad se convierta en algo parecido a los animales domesticados, que son menos ágiles, menos curiosos y menos ingeniosos. Dicho autor afirma que «ahora estamos creando humanos manosos, que producen enormes cantidades de datos y funcionan como chips eficientes en un enorme mecanismo de procesamiento de datos, pero apenas maximizan su potencial humano» (2018: 18).

Bajo el título «El mundo después del coronavirus», Harari (2020) expone en su artículo que en el contexto del surgimiento de dicha pandemia, el mundo enfrentó probablemente la mayor crisis de la presente generación. La crisis no fue debido solamente a la pandemia, sino también al contexto que sirvió para poner en servicio tecnologías inmaduras o hasta peligrosas que, de no haberse empleado, el riesgo se hubiese incrementado. Dicho autor consideraba dos opciones del ser humano frente a esa situación: a) entre la vigilancia arbitraria y el empoderamiento ciudadano; o b) entre el aislamiento nacionalista y la solidaridad global.

La batalla contra el coronavirus empujó a que varios países desplegaran las nuevas herramientas de vigilancia. Harari señala, por ejemplo, el uso de teléfonos inteligentes, por parte de China e Israel, para identificar posibles portadores del coronavirus. Pero también para identificar a las personas con las que entraron en contacto con estas. Aunque, los resultados de dicha vigilancia abonaron, sin duda, a la prevención de dicha pandemia, es muy probable que los países en general puedan usar de manera discrecional las herramientas tecnológicas para la satisfacción de agendas ajenas al interés ciudadano, amenazando la autonomía y libertad humanas.

Ante estas posibilidades, el rol del Estado es fundamental para liderar los cambios que requieren las actuales circunstancias. Pero también es fundamental el rol de la ciudadanía y su participación activa para asegurar que el desarrollo tecnológico no sea utilizado en su contra, sino, y sobre todo, para ofrecer oportunidades de desarrollo y vida digna, particularmente en sociedades con débiles



capacidades institucionales. Sin embargo los Estados, especialmente los países emergentes, están lejos de contar con estructuras y mecanismos de gestión de este tipo.

Es acá donde las preocupaciones sobre la capacidad de las administraciones públicas frente a la cuarta revolución industrial se agravan. Tal como lo expresa Harari (2018), las revoluciones en la biotecnología y en la tecnología de la información están siendo lideradas por profesionales de la ingeniería, emprendedores y científicos, quienes apenas son conscientes de las implicaciones políticas de lo que están desarrollando, sin representar a nadie. Es decir, sin que nadie los vote; como sí son votados los políticos al frente de los Estados. El mismo autor señala que, tanto los políticos como los votantes, apenas comprenden las nuevas tecnologías, y mucho menos están en capacidad actual para regular su potencial explosivo, lo que podría socavar incluso las bases de la libertad humana.

Al referirse a la libertad, Harari también apunta que, a lo largo de la historia humana, la autoridad ha sido cambiante y puede cambiar pronto a partir del sometimiento de la humanidad a los algoritmos de la macrodata, minando así la idea misma de libertad individual, lo mismo que en su momento la humanidad estuvo sometida a la autoridad divina, o a la autoridad humana en la concepción liberal. El potencial de los grandes datos y de la IA podrían dirigir el mundo, si la capacidad de los Estados y los demás actores sociales se mantienen en bajo perfil, sin tomar rumbos de acción para enfrentar sus amenazas.

Desde un panorama más positivo frente al desarrollo tecnológico, Oszlak (2020: 107) prevé «tres clases de impacto sobre el futuro del gobierno: 1) estará más orientado al ciudadano; 2) estará más basado en redes; y 3) verá incrementada la participación voluntaria de los ciudadanos en su gestión». De esta manera, los impactos antes descritos ofrecerían la oportunidad de fortalecer tanto la interacción entre el gobierno y la sociedad, como el «rol de los ciudadanos como usuarios y corresponsables de la formación de las políticas públicas» (*Ibidem*).



Oszlak también señala que, de cara a la creciente incertidumbre emanada de los riesgos del desarrollo tecnológico, surge la necesidad de una visión estratégica de los líderes de los gobiernos para anticiparse a esa complejidad, utilizando las mismas tecnologías para prepararse ante las expectativas ciudadanas, respecto a las que el liderazgo gubernamental tendrá que dar respuesta. Entre una serie de interrogantes enumeradas por dicho autor, a las que los gobiernos deberán responder, se encuentra la pregunta sobre «¿cómo promover el involucramiento cívico y el *crowdsourcing* (o inteligencia de las multitudes), o la creación de laboratorios de innovación?» (*Ibidem*: 246). Sobre esta cuestión se trata de ahondar en el presente trabajo.

II. Innovación y políticas públicas

En el cuento infantil *Dos ángeles y un misterio* (Escobar, 2020) una niña y un niño se adentran en la aventura de encontrar a los delincuentes que han robado un postre típico salvadoreño que se reparte a los asistentes de un festival popular. Los delincuentes pretenden procesar y comercializar ese postre en forma de pastillas. Para lograr su cometido, la niña y el niño utilizan la aplicación «MalacatApp» instalada en un Smartphone, encontrando con éxito a los «malacates» (llamados así los delincuentes en El Salvador) y los reportan a la policía para su captura. En el caso del cuento, el uso de las aplicaciones para enfrentar a delincuentes ya no es una novedad. Pero sí lo podría ser el hecho de que cualquier ciudadano utilice aplicaciones anteriormente exclusivas de las entidades gubernamentales de seguridad. De igual manera, la producción de alimentos en forma de pastillas cada vez es menos ciencia ficción, pero su acceso y consumo aún no es masivo. No hay duda de que la historia narrada anteriormente está próxima a hacerse realidad, particularmente gracias al desarrollo de la innovación tecnológica. Pero también será posible, dependiendo del empoderamiento ciudadano, la búsqueda de soluciones a las problemáticas que podrían surgir relacionadas con la seguridad



ciudadana y la salud, a causa del desarrollo tecnológico o de la revolución biotecnológica sin regulación.

Si el deslumbramiento y la sorpresa que causa el desarrollo de las innovaciones tecnológicas excita la imaginación, deberá también excitar la creatividad y la colaboración entre los diferentes actores de un Estado, con el fin de proponer alternativas de participación también disruptivas con las maneras en que la ciudadanía ha participado para incidir en la solución de los problemas que la aquejan. En el contexto de la era exponencial el lema debería ser *a mayor innovación tecnológica, mayor innovación social*. En otras palabras, si el crecimiento exponencial no es lineal sino geométrico, la participación ciudadana también puede ser exponencial. Con ello se estaría buscando no solamente la mayor cantidad de participación, sino —y sobre todo— la calidad y el rendimiento de la participación en la cocreación de políticas públicas.

Cada Estado se enfrenta en todos los tiempos a la búsqueda de soluciones para satisfacer las necesidades y las expectativas de la ciudadanía, especialmente la resolución de los problemas relacionados con la supervivencia y la convivencia social. Para resolver esa «agenda social problemática», como la califica Oszlak (2009), la administración pública se vale de las políticas públicas. Estas, a diferencia de la política como poder en general, «corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos» (Lahera, 2004: 7). En ese sentido, los Estados, a través de la política pública, diseñan, implementan y evalúan diferentes acciones encaminadas a solucionar con eficacia los problemas que en un proceso dialógico la ciudadanía y su gobierno priorizan para garantizar la satisfacción de sus necesidades.

Para atender esa agenda social problemática a través de las políticas públicas desde un esquema de división del trabajo, Oszlak (2009) refiere que es necesaria la participación de los siguientes actores: a) las organizaciones estatales; b) los proveedores del mercado; y c) la sociedad civil organizada. Por otro lado, al hablar de solución de problemas con enfoque de innovación, otros autores propusieron originalmente la participación de una triple



hélice (Leydesdorf, 1995), compuesta por actores de la triada estado-industria-universidad, añadiendo luego una cuarta hélice: la de la sociedad civil (Ahonen y Hämäläinen, 2012).

Para el caso de los Estados, estos materializan su presencia por medio de las agencias que se responsabilizan de resolver al menos una porción de esa agenda, partiendo de una priorización de las demandas o presiones sociales, que son incorporadas en la agenda social problemática y que pasa a ser agenda estatal. Estos problemas incorporados en la agenda estatal se convierten en lo que Oszlak y O'Donnell llamaron en 1976 «cuestiones socialmente problematizadas» (Oszlak, 2009: 2). Para la solución de las cuestiones agendadas, quienes actúan en nombre del Estado toman posición definiendo orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones. Estas posiciones constituyen en la práctica las políticas públicas que, a través de una serie secuencial de acciones y procesos, resolverán las cuestiones priorizadas y las eliminará de la agenda, en congruencia con una solución técnica (*Ibidem*).

En cualquier caso, habrá que analizar la brecha entre los modelos de organización social del pasado y los que demanda el futuro, y reflexionar sobre sus diferencias. Al Estado le corresponde asumir el liderazgo para conducir y regular los cambios y transformaciones, así como para gestionar los beneficios y evitar los riesgos de las innovaciones a favor de la sociedad. Para ello, será crucial que sean capaces de anticipar y enfrentar los múltiples desafíos de los desarrollos tecnológicos, lo que requiere el debate entre los actores de la cuádruple hélice para buscar soluciones innovadoras y adoptar políticas y cursos de acción, como ya lo están realizando algunos países desarrollados, mientras el resto del mundo se pasea entre la tibieza de colocarlo en la agenda del debate u omitirlo, tal como lo enfatiza Oszlak (2020).

Oszlak se propuso analizar y proyectar los impactos *previ-*bles de los desarrollos tecnológicos sobre la gestión gubernamental —especialmente en los países emergentes— y su debilidad de respuesta en la mitigación de los impactos negativos del cambio aprovechando la innovación, a efectos de iniciar una reflexión



sistemática sobre el tema, partiendo de tres supuestos básicos: 1) la transformación profunda de la estructura de poder de los países, de la producción e intercambio de bienes y servicios a nivel nacional e internacional, y de la propia organización y de las prácticas culturales de la sociedad actual; 2) el ensanchamiento de las brechas entre los países que lideran el desarrollo tecnológico y los que ni siquiera contemplan actualmente la proximidad y la magnitud de sus impactos; y 3) si los Estados no son capaces de enfrentar los riesgos y buscar políticas públicas para regular las consecuencias negativas, la ciudadanía estará expuesta a la voracidad de las grandes corporaciones, para quienes la ética o la moral no cuentan, dadas sus prioridades mercantiles en la producción de bienes y servicios.

Sobre la creación de políticas públicas, de acuerdo a Oszlak (2017), estas surgen a partir del triple rol que cumple el Estado en un modelo capitalista: 1) asegurar las reglas del juego en el que funcione dicho sistema; 2) promover el desarrollo de las fuerzas productivas; 3) moderar los conflictos sociales producidos por un sistema inequitativo. Este triple rol ha implicado la producción de una serie de políticas de intervención para frenar el conflicto social y hacer posible la producción del modelo capitalista.

En el afán por hacer realidad la filosofía de una nueva gestión pública, en los últimos años los Estados han implementado estrategias y herramientas a las que se les ha llamado *gobierno abierto*. En América Latina casi todos los países se han incorporado a la Alianza para el Gobierno Abierto, comprometiéndose a asuntos como la transparencia, la participación ciudadana, la promoción de la colaboración dentro del Estado y entre el Estado y la ciudadanía (*Ibídem*).

Si bien dicha alianza ha pretendido, desde 2011, dar más poder a la ciudadanía, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza, con el llamado a que los países utilicen prácticas innovadoras en sus políticas públicas y se apoyen en las nuevas tecnologías para transformar la cultura de gobierno y servir mejor a la ciudadanía, los esfuerzos,



aunque importantes, aún parecen no ser suficientes en términos de participación ciudadana.

Más allá de las prácticas que los Estados realizan desde hace varios años para facilitar las gestiones ciudadanas de los servicios públicos y el uso de las tecnologías y el internet (a través de las modalidades de gobierno digital, gobierno abierto, Estado abierto, entre otros), urge ahora la búsqueda de enfoques que empleen las bondades y oportunidades que ofrece el desarrollo tecnológico, para arrastrar la innovación hacia las alianzas entre los actores implicados en la agenda social problemática.

Por ello se escucha ahora, cada vez más fuerte, la innovación social en el discurso de los líderes gubernamentales, poniendo a disposición diferentes filosofías, modelos y herramientas de trabajo, tales como los laboratorios de gobierno, los laboratorios ciudadanos, el *crowdsourcing*, los hackatones cívicos, las aplicaciones móviles, etc.

El concepto de innovación ha sido más vinculado tradicionalmente al desarrollo empresarial. Es clásica la definición del Manual de Oslo, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que la define como la introducción de un nuevo y mejorado producto (bien o servicio), proceso, o un nuevo método de comercialización u organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar del trabajo o las relaciones exteriores (OCDE, 2006: 56).

En tanto, la innovación social conlleva la importancia de las relaciones humanas con un sentido de innovación en los procesos de generación de soluciones sostenibles a sus problemáticas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe define la innovación social como las «nuevas formas de gestión, de administración, de ejecución, de nuevos instrumentos o herramientas, nuevas combinaciones de factores, orientadas a mejorar condiciones sociales y de vida en general» (Cepal, 2022). En el surgimiento de la innovación social, la Cepal considera importante la participación activa de la comunidad desde la



identificación de los problemas y sus posibles alternativas de solución, hasta su ejecución y seguimiento.

De cualquier manera, el Manual de Oslo (OCDE, 2006) define que las actividades innovadoras pueden observarse en las ciencias, en las tecnologías, en las organizaciones, en las finanzas y en el comercio, siendo una característica de la innovación que el producto, los procesos o el método se introduzcan. Para el caso de los procesos o de los métodos de organización, estos se consideran introducidos cuando han sido utilizados efectivamente.

Es usual que al concepto de *innovación* se le case con el de *desarrollo tecnológico*, y esto es porque ambas han estado relacionadas siempre. No obstante, la tecnología por sí misma es un instrumento o herramienta que puede ser utilizada en cualquier proceso innovador. Para el caso de la innovación social, especialmente en la era exponencial, la tecnología es un medio casi indispensable, puesto que esta ofrece nuevas maneras de interacción y colaboración. Por ello, en las herramientas de gestión de la participación que acá se presentan se propone emplear los soportes tecnológicos para transformar también la manera de organizarse e interactuar entre la ciudadanía y el resto de actores de la cuádruple hélice, particularmente con las administraciones públicas.

III. ¿Cómo participar con innovación para la coproducción de políticas públicas?

Los laboratorios de innovación

La innovación ya no es exclusiva de la industria, ahora la aplican los gobiernos y los servicios públicos para atender los complejos desafíos sociales. Los laboratorios son una nueva manera de vincular a los gobiernos, los servicios de interés público y la sociedad, tomando en cuenta la *coinspiración*, en donde es fundamental la confianza, la complicidad, la participación y la corresponsabilidad para promover espacios de colaboración en



la búsqueda de soluciones a los problemas públicos complejos (Ramírez-Alujas, 2016).

Por otro lado, la resolución de los problemas públicos ya no es exclusiva del monopolio gubernamental. Para Rodríguez (2018), el desarrollo de capacidades de otros actores fuera de las estructuras de la esfera pública clásica, que ejercitan la cocreación ciudadana, conecta los nuevos problemas contemporáneos con el concepto de innovación pública, la cual está asentada sobre tres pilares: innovación abierta, cocreación e inteligencia colectiva. Siendo los laboratorios de innovación el espacio idóneo para conjugar estos tres pilares. En ese sentido, de acuerdo con Acevedo y Dassen (citados por Rodríguez, 2018), los laboratorios de innovación son espacios dinámicos para promover el diseño de nuevas soluciones de políticas públicas, y surgen como contraparte a los organismos públicos tradicionales, donde los cambios de procesos y políticas implican riesgos y dificultades que ahora pueden asumir dichos laboratorios. Entre los objetivos de estos laboratorios se encuentran: a) la búsqueda de soluciones innovadoras; b) acercar el gobierno a la ciudadanía; c) mejorar las políticas públicas; d) difundir datos abiertos. Todos realizados a través de diversas actividades, como el apoyo a emprendedores, encuentros, análisis de datos e investigación, desarrollo de plataformas tecnológicas, etc.

Entre los tipos de innovación, la diferencia entre innovación pública e innovación social radica en que la primera se produce dentro de la administración pública, mientras que en la segunda el protagonismo le corresponde a la sociedad (Rojas-Martín y Stan, 2018, en Rodríguez, 2018). De tal manera, Rodríguez (2018) señala que en los laboratorios de gobierno las administraciones públicas son el motor de los procesos de innovación, empleando para ello a servidores públicos para que aporten conocimiento y experticia. En tanto, en los laboratorios ciudadanos las administraciones públicas son facilitadoras del proceso en el que la ciudadanía aporta una visión menos institucionalizada. Rojas-Martín y Stan (*Ibíd.*) refieren también que en los laboratorios de



gobierno la lógica es institucional, frente a la lógica hacker de los laboratorios. Asimismo, sobre las innovaciones, los autores refieren que a las administraciones públicas les es más fácil testearlas y aplicarlas que a los laboratorios ciudadanos. Más abajo, en este documento, se ahonda sobre los laboratorios de gobierno y los laboratorios ciudadanos.

Otros autores, como Villodre (2019: 316), al referirse a la innovación en el sector público, hablan de *innovación pública abierta* para «reforzar su sustantividad», la cual se puede definir tomando la propuesta de Chesbrough (2003), que entiende la innovación abierta como «un modelo de gestión de la innovación en el cual las organizaciones abren sus procesos de transformación hacia fuera, combinando ideas internas y externas para generar valor añadido en sus servicios o productos». Aunque la definición no fue creada pensando en el sector público, ha servido para referirse a la innovación pública abierta, cuyo acento está puesto en la colaboración a través de plataformas digitales.

En su caso, la Academia de Diseño de Políticas Públicas (2019), al hablar del concepto de innovación abierta, señala que esta nació «para habilitar nuevas formas de involucrar activamente a la ciudadanía en el ciclo de vida de las políticas públicas», proponiendo buscar nuevas formas de gestión del conocimiento para que la búsqueda de soluciones no solo suceda al interior de las burocracias, sino también más allá de sus fronteras, agregando que la innovación abierta «no solo genera soluciones para las personas, sino también con las personas».

Ante la diversidad de laboratorios de innovación, Acevedo y Dassen (en Rodríguez, 2018) mencionan algunas características que los diferencian de los organismos públicos tradicionales: a) los laboratorios internalizan el riesgo de las innovaciones, al surgir como entidades pequeñas, dinámicas, con cierta independencia y con más margen para fracasar que los organismos tradicionales; b) estos laboratorios recurren a metodologías de experimentación, adoptan con rapidez proyectos piloto y evaluación de impacto, experimentando y testeando sus innovaciones en



ambientes controlados para conocer el impacto antes de ampliar su escala, reduciendo así los posibles costos del fracaso; c) requiere del *know-how* en tecnologías digitales y ciencias de datos, por lo que entre la multidisciplinariedad de sus actores se cuenta con equipos especializados en análisis de datos, programación y manejo de tecnologías digitales; d) los laboratorios de innovación involucran las voces ciudadanas en el diseño de políticas públicas; e) algunos laboratorios promueven un ambiente de innovación dentro de la administración pública, fortaleciendo sus capacidades institucionales a través de la capacitación a funcionarios, la investigación y la difusión de metodologías de diseño, experimentación y cocreación.

Laboratorios de gobierno

Aunque los conceptos de transparencia, colaboración y participación no son conceptos nuevos en la gestión pública, se distingue que los laboratorios de innovación pública son nuevas formas de trabajo en la gestión gubernamental, caracterizados por ser flexibles, abiertos y horizontales, y su objetivo es la búsqueda de soluciones innovadoras a las diferentes problemáticas que enfrentan las administraciones públicas y las sociedades.

El concepto ha crecido dentro del paradigma del gobierno abierto para fomentar la participación y la colaboración ciudadana. De acuerdo a los programas de la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), estos se basan en la idea de que «un gobierno abierto es más accesible, más receptivo y más responsable ante los ciudadanos, y que mejorar la relación entre las personas y su gobierno tiene beneficios exponenciales a largo plazo» (opengovpartnership.org, 2022). De ahí que, en el año 2011 la OGP crea la Declaración de Gobierno Abierto para reconocer las exigencias ciudadanas sobre mayor apertura de los gobiernos y una mayor participación cívica en los asuntos públicos, fomentando así una cultura que empodere a la ciudadanía, a quienes deben rendirle cuentas. De acuerdo a esta declaración, se acepta que en el proceso de empoderar a la ciudadanía se debe



aprovechar el poder de las nuevas tecnologías y se afirma el compromiso de que, en la formulación, el desarrollo, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, se crearán canales para solicitar comentarios públicos y profundizar la participación ciudadana, así como mecanismos para que se desarrolle la colaboración entre los gobiernos, las organizaciones y las empresas.

En el Reporte Gobierno Abierto: contexto mundial y el camino a seguir, realizado en 2015 por la OCDE, participaron más de 50 países quienes, a través de la Encuesta sobre la Coordinación de Gobierno Abierto y la Participación Ciudadana en el Ciclo de Políticas Públicas, manifestaron en un 51 % tener una definición única de gobierno abierto para cada uno de sus países. De esos países, el 30 % creó su propia definición. El significado de gobierno abierto implica factores políticos, sociales y culturales, pero es fundamental que su definición sea reconocida y aceptada por todo el sector público, además de ser comunicada y asentida por los demás actores implicados. No obstante, la OCDE (2016: 1) define el gobierno abierto como «una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles, que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo». Entre las áreas temáticas del marco de trabajo para una estrategia de gobierno abierto, la OCDE incluye la innovación en el sector público; mientras que entre las iniciativas y actividades para promoverlo incluye: datos abiertos, *hackathones*, presupuesto abierto y presupuesto participativo, parlamento abierto, contratación pública abierta, reuniones municipales, laboratorios de innovación y ciencia abiertos, entre otros.

Respecto al acceso a las nuevas tecnologías para la participación y la colaboración, la misma Declaración de Gobierno Abierto señala que los gobiernos se comprometen no solamente a aprovechar las tecnologías para hacer pública más información —para que la ciudadanía comprenda más lo que estos hacen e influyan más en sus decisiones—, sino también para brindar servicios, involucrar a la ciudadanía y compartir información de ideas. Por



ello, la declaración entiende a la tecnología no como un sustituto de información, sino como complemento.

Actualmente existen diversos gobiernos y organizaciones que promueven los laboratorios de innovación pública, tal como lo demuestra el estudio de Rodríguez (2018), quien identificó más de cien laboratorios a nivel internacional, y se concentró en comparar los encontrados en América Latina y Europa, escogiendo y estudiando diez casos de cada continente. De los 20 casos estudiados, los de América Latina muestran que el 30 % de los laboratorios trabajan a nivel nacional, y otro 30 % a nivel municipal. Los demás casos se distribuyen en dos casos para cada uno de los niveles internacional y regional. Mientras, de los diez casos europeos, el 40 % se dedican al trabajo internacional, 20 % para cada uno de los niveles nacional y regional, y 10 % para cada uno de los niveles provincial y municipal. Sobre las temáticas de estos laboratorios, el estudio señala que en América Latina prevalecen las temáticas ligadas a la tecnología, los datos y la participación ciudadana, mientras que ambos continentes coinciden en el cuidado del medioambiente a través del desarrollo sustentable.

Laboratorios ciudadanos

Como ya se ha expresado antes, los laboratorios de innovación liderados por la ciudadanía son los laboratorios ciudadanos. Para una mejor aproximación a estos, Arboleda, Montes, Correa y Arias (2019: 4) realizaron un estudio de diversos artículos sobre laboratorios ciudadanos. Estos autores comprenden que estos laboratorios son espacios caracterizados «por promover la experimentación, el trabajo colaborativo, creativo, la investigación, mediados en algunos casos por la tecnología, donde los ciudadanos y demás agentes de la sociedad participan en la generación de conocimiento en colectivo, así como también aportan para formular y desarrollar innovaciones que dan respuesta a las necesidades de su entorno».

Los laboratorios ciudadanos son entonces espacios físicos o virtuales que hacen posible la interacción y la colaboración de



diversos actores de la sociedad para generar innovaciones basadas en el conocimiento frente a la agenda social problemática, y son liderados por la ciudadanía.

IV. Ideas para promover los laboratorios de gobierno desde una experiencia regional

La creación y el escalamiento de los laboratorios de gobierno es un reto, especialmente cuando no se cuenta con la experiencia. Sin embargo, en la revisión bibliográfica sobre el tema se encuentran muchas buenas prácticas de diferentes países que ayudan a orientar sobre la metodología para su puesta en marcha. Para el caso del presente documento, se tomó en cuenta la propuesta de diversos autores, realizada a través de la Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública (Red InnoLabs, 2019): «10 ideas para la creación de un laboratorio de gobierno para la innovación pública» un proyecto financiado por el Programa Iberoamericano Cyted (Ciencia y Tecnología para el Desarrollo).

Idea 1, el liderazgo

Sobre la base de los cuatro tipos de liderazgo para la innovación, propuestos por Christian Bason, a saber: el líder político, el alto ejecutivo, al cabeza de la institución y el innovador de 360 grados, la Red InnoLabs retoma el primero, describiéndolo en base a tres requisitos fundamentales:

- **Visión:** a partir de una visión, el líder político define una estrategia para incluir la innovación en las entidades públicas y promueve que sus funcionarios sean innovadores.
- **Inversión:** gestiona recursos públicos para promover la innovación.
- **Patrocinio:** es el principal patrocinador y embajador de la innovación dentro de su entidad y está siempre pendiente de todas las acciones del equipo de innovación.



Idea 2, un ecosistema de innovación: actores, redes, recursos

A partir de la analogía del concepto de ecosistema llevado al campo de la biología, que trata de los organismos vivos, su ambiente y las dinámicas entre estos para asegurar su sostenibilidad (Jacson, 2015, citado en Red InnoLabs, 2019), los ecosistemas de innovación se refieren a ese sistema de recursos, redes y dinámicas disponibles para la creación o mejora de ideas, productos y servicios.

Para visualizar y comprender a los actores de los ecosistemas de innovación y sus dinámicas, la Red InnoLabs propone su propio modelo, adaptado del Rural Development Institute (Brandon University), incluyendo los siguientes elementos: talento humano, tecnología, recursos económicos, regulación de la innovación pública, capital social (de la interrelación de instituciones públicas, privadas, ciudadanía, universidades, etc.), espacios de conectividad, colaboración e innovación, y canales de comunicación.

Idea 3, agregación de valor

Dado que los problemas del siglo XXI son multicausales y complejos, estos ya no pueden resolverse unilateralmente desde los gobiernos, como tampoco desde los saberes fragmentados. En ese sentido, los laboratorios son herramientas que facilitan técnicas para que la ciudadanía desarrolle su potencial cocreador de valor público. El valor que aportan se refiere a que los laboratorios son eslabones facilitadores de colaboración y cocreación, que catalizan las innovaciones con la experimentación y la inteligencia colectiva.

Idea 4, el equipo

Ante los problemas complejos propios de los ecosistemas públicos, el enfoque multidisciplinario brinda mayor probabilidad de satisfacer las necesidades y expectativas de las partes interesadas. Los equipos multidisciplinarios remodelan y mejoran el desempeño de las administraciones y los servicios públicos. Por



ello es necesario que los equipos influyan estratégicamente en el triángulo *cultura-personas-procesos* para mejorar el desempeño de las organizaciones. La generación de valor de los equipos multidisciplinarios requiere tanto de las competencias técnicas como de las habilidades blandas, cuya combinación es beneficiosa ante la complejidad de los problemas, la generación de impactos y la producción de resultados.

Idea 5, el financiamiento

La sostenibilidad es un punto clave de los laboratorios. El financiamiento basal requiere de al menos un personal permanente o a tiempo parcial para comenzar operaciones, así como de una infraestructura básica para que opere el laboratorio. Algunas de las estrategias para la obtención de fondos que fortalezcan la inversión pública son las licitaciones y los fondos científicos. Otra fuente de financiamiento es la formación, propia de los laboratorios vinculados a las universidades, así como la ofrecida por entidades dedicadas a la capacitación, las que pueden vender servicios al público. También se incluye a las fundaciones y organismos internacionales que financian laboratorios.

Idea 6, la comunicación

La comunicación es importante para demostrar el trabajo de los laboratorios y para impactar más allá de su interior. El reto de la comunicación es justificar los recursos en el proceso de innovación y escalar su potencial. Para ello es necesario diseñar una estrategia de comunicación con énfasis en la interacción con la comunidad, a partir de la identificación de sus públicos, para así definir sus objetivos estratégicos, reflexionar sobre los valores de la marca, definir su voz, así como los beneficios reales y emocionales y los atributos de sus productos y servicios. Es importante que la narrativa de dicho plan enfatice el impacto de la innovación y el valor público que genera, a través de la utilización de todos los canales posibles, análogos y digitales.



Idea 7, Gobernanza

La oportunidad que ofrecen los laboratorios a las administraciones públicas es salir de las culturas organizacionales cerradas, verticales y tecnocráticas, para entrar en formas con una mirada territorial más holística y con la adopción de mejores prácticas de participación ciudadana.

Los laboratorios proponen una doble vía: hacia afuera, facilitando espacios de encuentro e intercambio para incorporar las demandas, las propuestas y puntos de vista de la ciudadanía; y hacia adentro, con el involucramiento de servidores públicos que desarrollan prototipos validados. La experimentación a baja escala y la colaboración multiactoral son constitutivos de la gobernanza, permite promover el consenso del uso de las tecnologías entre quienes toman decisiones, y promueve ecosistemas innovadores públicos hacia adentro de las burocracias.

Idea 8, las metodologías para la innovación pública

La metodología de trabajo de los laboratorios es un elemento que le distingue de otras estrategias de participación. De acuerdo con McGann, Blomkamp y Lewis (en Red InnoLabs, 2019) las metodologías se pueden clasificar en cuatro tipos: a) las orientadas al diseño; b) las de gobierno abierto y uso de datos; c) las basadas en evidencia; d) metodologías mixtas.

1. Ciencia de datos

Es una disciplina nueva y multidisciplinar que combina elementos de la estadística, la computación y el conocimiento propio de una disciplina, para obtener conocimientos útiles. Para O'Neil y Schutt (*Ibidem*) el valor agregado de la ciencia de datos es la concentración de variadas técnicas de análisis para crear productos más útiles, basados en datos que comunican análisis más complejos.

La aplicación de la ciencia de datos es útil para estudiar el comportamiento pasado y presente de indicadores de desempeño, y para formular predicciones. Entre las aplicaciones más comunes que enumera la Red InnoLabs (2019: 21) se encuentran:



- Extracción de información de fuentes de datos estructuradas y no estructuradas.
- Construcción, análisis y visualización de indicadores.
- Identificación y visualización de patrones geográficos.
- Predicción de variables de resultado a través de modelos estadísticos, de series de tiempo y/o algoritmos de *machine learning*.
- Procesamiento de lenguaje natural y analítica de texto para entender las opiniones de los usuarios y/o redes sociales.
- Estudio de las redes para comprender la interacción entre diferentes agentes.
- Detección de comportamientos anómalos.
- Creación de sistemas de recomendación.

2. Ciencias del comportamiento

El enfoque multidisciplinar de las ciencias del comportamiento permite comprender los problemas públicos en general y los comportamientos humanos en particular, al momento de tomar decisiones en política pública (Madrian, 2014, *Ibidem*). Estas ciencias tratan de explicar el comportamiento individual a partir de sus entornos, motivaciones y creencias sociales, que derivan en conductas y cogniciones que influyen en su toma de decisiones. Entre las herramientas más utilizadas por las ciencias del comportamiento, en su afán de diseñar soluciones a los problemas, la Red InnoLabs cita los *nudges*, o empujones, para orientar a las personas a que tomen decisiones sobre opciones específicas, aunque eliminan su libertad de elección (Sinstein y Thaler, *Ibidem*). Las opciones preseleccionadas, que pueden ser cambiadas por las personas (Johnson y Goldstein, 2003); el *framing*, donde las opciones de las personas pueden cambiar dependiendo de las connotaciones positivas o negativas de las opciones (Kahneman, 2003); y el *priming*, que es un condicionamiento de las decisiones de las personas usando la influencia de una idea o del



entorno, sin que estas se enteren del efecto que dirigió su decisión (Wansik y Cheney, 2005).

3. Simulación y modelaje

La simulación como método de modelaje permite la comprensión de sistemas sociales y sus fenómenos menos emergentes, dejando información que sirve como evidencia sobre los efectos de las posibles políticas públicas. Los modelos surgidos en las ciencias sociales a partir de la aplicación de herramientas — como el cálculo o las ecuaciones diferenciales— ahora son limitados porque representan situaciones estáticas y homogéneas que tienden a simplificar la realidad. A partir de la década de 1990 se desarrolló una teoría de sistemas complejos que parte de un supuesto sencillo: «entender el comportamiento de cada componente que forma parte del sistema permitirá entender el sistema como un todo y reconocer que los sistemas complejos no permanecen estáticos, sino que son dinámicos» (Red InnoLabs, 2019: 22). Entre las técnicas para simular efectos potenciales de políticas públicas, Maldonado y Gómez (2011, *Ibidem*) señalan «los autómatas celulares, el modelamiento y la simulación basados en agentes, o los modelos bioinspirados (incluidas las metaheurísticas)».

4. Inteligencia colectiva

La Red InnoLabs (2019: 22) retoma el concepto de Malone, Laubacher y Dellarocas (2009) para definir la inteligencia colectiva como «grupos de individuos que actúan colectivamente, de maneras que parecen inteligentes». También retoma a Bassot (2019) para referir que, pese a que este tipo de inteligencia existe desde hace miles de años, la gobernanza participativa y la innovación colaborativa con la ciudadanía, impulsada por los gobiernos en su búsqueda de soluciones a los problemas, ha fomentado el resurgimiento de la inteligencia colectiva, sobre todo a través de medios virtuales. Algunos de los requisitos necesarios para participar en el proceso de creación de ideas son:



a) el conocimiento temático o sobre el problema a tratar; b) que su conformación sea diversa, sobre todo en razón de diferentes perspectivas que enriquecerán las discusiones; c) que cuente con objetivos claros y definidos a priori; d) la aplicación de metodologías que faciliten el consenso, generen nueva información y faciliten la participación estructurada de las aportaciones individuales.

Tres tareas fundamentales para las que son útiles las metodologías son: a) generación de ideas, con el uso de técnicas como el cuestionario o el grupo nominal; b) interacción e intercambio de ideas a través de técnicas como el trabajo en equipos, las discusiones presenciales y/o virtuales, y el uso de materiales gráficos y didácticos; c) manejo de información con el uso de software y técnicas tradicionales.

Sobre las herramientas de inteligencia colectiva, la Red InnoLabs agrupa las siguientes: 1) consulta a expertos a través de técnicas como Delphi, elicitación de expertos, método Q, grupos de enfoque y el ábaco de Regnier; 2) métodos participativos con técnicas como el taller de administración interactiva, el *World Café* y la cartografía social; 3) modelación estructural para ordenar los elementos de la situación problemática con una lógica relacional, a través de técnicas como el análisis estructural Micmac y el diagrama de agravamiento; 4) análisis de actores para conocer su influencia, conocimiento o afectación, a través de la Matriz de Alianzas y Conflictos (Mactor); y 5) identificación de variables clave para a la vez identificar los pasos a recorrer en la búsqueda por alcanzar un objetivo, proponiéndose el árbol de pertinencia como técnica.

5. *Design thinking*

Es una metodología centrada en las personas y es usada para diseñar políticas y servicios públicos en base a sus necesidades e intereses. Las etapas para realizar esta metodología, señaladas por el *Hasso Plattner Institute of Design* (2010, citado en Red InnoLabs, 2019) son: 1) empatizar con el usuario; 2) definir



el problema ciudadano; 3) generar alternativas de solución; 4) crear prototipos; 5) implementar los pilotos. Estas etapas no requieren su aplicación lineal, se pueden desarrollar de forma paralela y con diferentes iteraciones. Entre las características de esta metodología, resalta su enfoque experimental a través del diseño de prototipos y de pilotos que permiten analizar y medir los efectos de las iniciativas que pueden ser replicables y escalables. Mientras el modelo racionalista de la política pública establece criterios a priori, partiendo de las comparaciones de entre una serie de alternativas, el *design thinking* facilita a los grupos la generación de ideas que luego se convierten en prototipos y permite que la toma de decisiones suceda durante el pilotaje.

Idea 9, la replicabilidad

La clave de un laboratorio de innovación es demostrar que la colaboración y la innovación en la generación de soluciones puede desarrollar impactos reales en su ecosistema. Entre mayor sea la aplicabilidad de las soluciones, mayor será su adopción por parte de las partes interesadas, y su impacto en el escenario político o corporativo será mayor porque podrá demostrar que la innovación es capaz de producir resultados prácticos, a la vez que mejora la relación de los actores.

Idea 10, la generación de conocimiento

La generación de conocimiento es fundamental para consolidar la innovación pública. De acuerdo a Deloitte (*Ibidem*), cuando las entidades públicas aprovechan las lecciones aprendidas, reciben retroalimentación de la ciudadanía. Pero estas lecciones también promueven de manera constante el desarrollo de ideas en los servidores públicos, a través del desarrollo de un ciclo de gestión del conocimiento que facilita su documentación, su difusión y el aprendizaje a partir de los fracasos.



V. Herramientas para promover la innovación abierta desde una experiencia nacional

Las herramientas que a continuación se presentan corresponden a la sistematización de buenas prácticas que resultaron de la exploración y testeo de procesos de apertura en la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto de la Secretaría de Modernización de la Nación (Argentina). Estas seis herramientas son llamadas también dispositivos. Se les llama así a los mecanismos desarrollados para alcanzar objetivos predefinidos (Academia de Diseño de Políticas Públicas, 2019). Al momento de aplicar estos dispositivos se deben tomar en cuenta las metas y prioridades, así como los recursos con los que cuenta el organismo para implementarlos. Cada uno de los dispositivos descritos a continuación requiere de la organización de acciones, recursos, espacios y grupos multidisciplinarios de personas con disponibilidad de brindar un seguimiento. Algunos de los dispositivos se desarrollan en corto tiempo (simples) y otros requieren de más tiempo y preparación (compuestos), por ser procesos más completos y complejos, los cuales pueden requerir dispositivos subordinados. Aunque la sistematización arriba señalada incluye propuestas de recursos como agendas, recomendaciones y presentación de casos, a continuación se presenta en qué consisten cada uno de los seis dispositivos, y cuáles son los pasos para implementarlos.

1. La charla inspiracional

Es una sesión alrededor de una persona oradora especializada en la idea o experiencia, la cual expone de manera breve. Su fin es despertar la curiosidad a través de la generación de conciencia sobre un tópico específico. Los pasos sugeridos para lograrla son: 1) identificar el tema con un objetivo claro; 2) conformar un equipo para organizar la actividad; 3) seleccionar a la persona oradora; 4) buscar un lugar adecuado al diseño de la charla; 5) identificar participantes de acuerdo a la temática; 6) emplear una dinámica



con diversos recursos, como por ejemplo la difusión multimedia, entre otros.

2. Taller creativo

El taller creativo permite el trabajo conjunto ante desafíos públicos previamente planteados. Sirven para buscar inspiración y fomentar la creatividad en el proceso de encontrar soluciones a un problema persistente, a través de la metodología del pensamiento de diseño, y orientar así, de manera ágil, a otro equipo de gobierno o a una comunidad que requiera agregar valor a sus ideas. Los pasos para organizar un taller creativo son: 1) identificar el tema y formular el desafío público a resolver; 2) conformar el equipo que implementará el taller; 3) seleccionar a las personas que serán facilitadoras del taller; 4) buscar un espacio que permita la distribución de las mesas de trabajo; 5) identificar los perfiles de los participantes que puedan aportar valor a la actividad; y 6) dada la extensión mínima de cuatro horas, en la dinámica del taller se debe tomar en cuenta el tiempo de cada momento para que se logren los objetivos trazados.

3. Mesa de trabajo

Es un canal de comunicación y diálogo entre la sociedad civil y el gobierno, para intercambiar y contrastar experiencias y formas de trabajo, en función de diseñar declaraciones cocreadas sobre una temática. Sus pasos siguen así: 1) seleccionar el tópico y definir su objetivo; 2) conformar el equipo de trabajo; 3) seleccionar a la persona facilitadora que conducirá el proceso de diálogo desde una posición abierta y neutral; 4) seleccionar el lugar con varias mesas para facilitar el intercambio. Para cuidar el análisis de un problema con múltiples aristas, se debe invitar a otras áreas del gobierno, a la academia, a empresas y a la ciudadanía que vive los problemas. La dinámica puede incluir la conformación de grupos de cinco a siete personas de diferentes sectores, presentando los resultados al final de la mesa.



4. Desconferencia

La desconferencia es un encuentro intensivo para intercambiar información y generar redes a partir de una agenda que es definida *in situ* por quienes participan de ella. Esta agenda se diseña al principio de la jornada, a partir de las propuestas de quienes asisten. Incluye el desarrollo de varias actividades que se realizan en simultáneo en distintas salas, y cada grupo puede definir su propia hoja de ruta. Este dispositivo permite la construcción horizontal del conocimiento, a la vez que rompe con la formalidad y los tiempos extensos de las conferencias tradicionales. También puede incluir varias dinámicas, como charlas relámpago, conversatorios, mesas de trabajo, entre otros, para vincular de manera fluida y significativa a sus participantes.

Los pasos para su implementación son: 1) seleccionar un eje central amplio para que sus participantes puedan proponer y elegir de entre sus temas; 2) conformar el equipo de trabajo; 3) seleccionar a una o dos personas facilitadoras por sala, para conducir el orden de las charlas, distribuir la palabra y marcar tiempos; 4) seleccionar un lugar con varias salas para las charlas y los conversatorios; 5) convocar a grupos numerosos e incluir a otras áreas de gobierno, de profesionales de la comunicación, organizaciones civiles, estudiantes, etc. Se recomienda una duración de entre seis y ocho horas, dividiendo el día en dos partes, con cortes breves en medio de cada una de estas, para lograr la distensión de participantes.

5. Hackatón

La voz *hackatón* resulta de la unión de las palabras en inglés *hack* y *marathon*. En el *hackatón*, los diferentes equipos trabajan colaborativamente durante un período que va de 24 a 72 horas, con el objetivo de encontrar soluciones a una problemática particular. El sema de la palabra *hack* consiste en desarmar, investigar y romper con lo tradicional, para diseñar nuevos productos, servicios o experiencias que mejoren la calidad de vida de la



ciudadanía. Una de sus características es la generación rápida de ideas y la creación ágil de prototipos. Las propuestas que surgen de los hackatones suelen romper con lo tradicional a través de nuevas ideas, o de mejoras sustanciales a los procesos ya existentes. Originalmente, los hackatones se limitaban al desarrollo de softwares o aplicaciones. Actualmente se utilizan en diferentes procesos como los *ideatones*, (hackatones de ideas), *editatones* (edición de textos en formato abierto), *uxatones* (sobre experiencia de usuarios), etc.

Los pasos a seguir para desarrollar un hackatón son: 1) definir un eje central con varios temas para que los equipos seleccionen el que trabajarán, luego se formularán los temas como desafíos para que los grupos intenten responder a través de ideas transformadas en prototipos; 2) formular las bases y las condiciones, especificando requisitos de participación, el proceso de concurso, los premios y los criterios de evaluación; 3) organizar un grupo de trabajo que incluya logística, relaciones institucionales, coordinación general, etc.; 4) selección de un espacio grande e iluminado que permita el trabajo simultáneo con computadoras y materiales para el prototipado; 5) seleccionar a expertos en hackatones con disponibilidad de compartir sus saberes y herramientas para asesorar y guiar a los equipos cuando lo requieran, y para evaluar las soluciones propuestas como parte del jurado; 6) identificar comunidades que ya trabajen en el eje de abordaje e identificar nuevos perfiles, velando porque la participación sea variada. La duración del hackatón suele ser de dos días y debe realizarse durante los días que ofrezcan la oportunidad de aumentar el número de participantes. En el primer día del encuentro, quienes asisten seleccionan los desafíos sobre los que buscarán alternativas de solución, dejando como meta el armado de un prototipo; mientras que la meta del segundo día será presentar la solución para que sea evaluada por el jurado. Los hackatones pueden incluir, cada día, charlas breves en espacios aparte para inspirar y motivar a los equipos.



6. Concurso de innovación abierta

Este dispositivo es el más completo y se trata de una convocatoria a la ciudadanía para que presente propuestas que permitan resolver desafíos públicos. Las fases de su ejecución requieren de dispositivos presenciales como talleres creativos, mentorías, presentaciones y asesoramiento para ayudar en la definición de estrategias para presentar mejores propuestas. Estos concursos son útiles cuando las administraciones públicas desean obtener ideas para convertirlas en proyectos.

Los pasos a seguir para este concurso son: 1) seleccionar el tema y definir los desafíos, tomando en cuenta las prioridades del gobierno y los puntos de vista de personas expertas y el de la ciudadanía; 2) diseñar las bases del concurso y las condiciones; 3) conformar el equipo de trabajo, incluyendo una persona que lidere el proceso y otras encargadas de las áreas técnica, relaciones y comunicaciones institucionales, sin dejar de considerar alianzas y procurar la mirada de actores de la cuádruple hélice; 4) el desarrollo del concurso se da en una combinación de encuentros presenciales y virtuales; 5) conformar un equipo de expertos en la temática del concurso para que, con sus saberes y herramientas, brinden mentoría a los participantes a través de actividades virtuales (etapa de ideación), y durante los encuentros presenciales en la etapa de cocreación; 6) convocar a comunidades ya inmersas en las temáticas de los desafíos, y a nuevos actores que aporten conocimiento alternativo y enriquecedor.

Es importante que en cada uno de estos dispositivos se invite a estudiantes de todos los niveles educativos, organizaciones de la sociedad civil, personas emprendedoras y empresarias, profesionales, personas dedicadas al diseño, desarrolladores de software, gente dedicada a la programación y a la ingeniería electrónica, etc.; de acuerdo a los desafíos temáticos de cada uno de los dispositivos o herramientas.



VI. Una buena práctica de innovación social para incidir en la legislación

Phone2Action es una plataforma pionera de participación ciudadana. Fue creada en 2012 por Ximena Lincolao Hartsock y surge ante la necesidad de empoderar a padres y madres de familia de centros educativos para que participen en el proceso de creación de la legislación educativa. Hasta principios del año 2020, *Phone2Action* era la tecnología pionera en participación cívica utilizada en Estados Unidos, Europa, Australia y Canadá, a través de la cual más de 60 millones de comunicaciones se habían enviado a legisladores (Lincolao, 2020).

Lincolao menciona tres tendencias que están influyendo dramáticamente en el rol de participación de la gente: 1) masificación de la tecnología y las aplicaciones de mensajería instantánea; 2) el desarrollo de la inteligencia artificial (IA), que orienta a las personas en sus necesidades de participación, empodera el activismo vía voz, realidad virtual y realidad aumentada. La autora refiere que el 80 % de las oficinas del Congreso de Estados Unidos estima que de 1 a 30 comentarios en las redes sociales es suficiente para llamar la atención; 3) La tendencia del nuevo ciudadano a estar hiper informado, ser digital, con historias personales en contra del *stablishment*, es valiente, impulsivo, conectado más que colectivo, por lo que su participación en un evento organizado puede ser efectiva instantáneamente.

Es predecible que los cambios en la era exponencial serán veloces y disruptivos. También se avizora que estos cambios podrían provocar riesgos y desafíos como el desempleo, bajos salarios, subempleo, ciber inseguridad, etc., los cuales ampliarán las brechas de la desigualdad entre los países y entre la ciudadanía. Estos riesgos, entre otros, deben ser motores para provocar la participación ciudadana a partir de que los Estados, sobre todo los menos desarrollados, coloquen en la agenda social problemática los riesgos y las incertidumbres de estos cambios, a fin



de buscar soluciones para enfrentar y gestionar los desafíos de la era exponencial.

No obstante, también se pronostica que las innovaciones tecnológicas provocarán transformaciones favorables para el desarrollo de la humanidad. Al repasar la historia de la evolución humana, se encuentra que las aleaciones han sido fundamentales para el desarrollo. En la intersección de distintos materiales para dar origen a uno nuevo, ha existido la oportunidad de alcanzar resultados a los que antes era imposible llegar. Así, un mayor aprovechamiento del desarrollo tecnológico, en aleación con la innovación, desencadenará grandes soluciones creativas y participativas para resolver la agenda social problemática, histórica y actual, que enfrentan los países, para garantizarle una vida digna a la sociedad.

La tecnología como medio o instrumento, y no como fin, puede y debe ser usada en los procesos de participación ciudadana que se promueven desde las administraciones públicas y desde la misma ciudadanía. La tecnología permite que la ciudadanía transite de la mera opinión pública hacia el ejercicio de su rol de razonamiento informado y responsable sobre lo público a través del debate, la colaboración y la escucha multiactoral y multidisciplinar, que deriva en propuestas creativas y disruptivas frente a los riesgos y desafíos de las viejas, actuales y futuras problemáticas.

Las condiciones tecnológicas de esta cuarta revolución industrial ofrecen muchas posibilidades para acabar con la incidencia de las grandes y poderosas organizaciones corporativas y con los grupos de poder que históricamente han actuado sin ética y han incidido en la generación de políticas públicas, confeccionadas a la medida de sus intereses mercantilistas. La participación activa de la ciudadanía, por ejemplo, podría evitar que se concentren grandes masas de datos en muy pocas manos, además de producir propuestas de políticas públicas para solventar las problemáticas sociales históricamente producidas y acumuladas, así como las nuevas problemáticas que ya está produciendo la innovación tecnológica.



Las puertas burocráticas de las administraciones públicas se han comenzado a abrir con la llave de la innovación, ofreciendo herramientas y metodologías para que los actores sociales se empoderen y participen en la solución de los grandes desafíos sociales, a la vez que amplían su voz y le ceden poder a su participación. Cada vez más, los gobiernos toman en cuenta a la ciudadanía, y ya no solamente los toman en cuenta como votantes cada cierto período electoral.

En la implementación de las herramientas y metodologías de innovación pública y social es importante considerar la sistematización de buenas prácticas, a fin de mostrar su potencial de replicabilidad y escalamiento en otros momentos, otros lugares, otros contextos, para abonar el empoderamiento y la libertad de las personas y así, a su vez, produzcan masas de datos, sean eficientes en el aprovechamiento de su potencial humano.

Bibliografía

- Academia de Diseño de Políticas Públicas. (2019). «Herramientas para la participación ciudadana. Dispositivos de innovación abierta». Buenos Aires. LABgobar, Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, Secretaría de Gobierno de Modernización, Argentina. En https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/proyectos_innovacion_abierta_-_herramientas_para_la_participacion_ciudadana.pdf
- Arboleda, J., C. A.; Monts H., J. M.; Correa C., C. M. y Arias A., C. M. (2019). «Laboratorios de innovación social, como estrategia para el fortalecimiento de la participación ciudadana». *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XXV, núm. 3, pp. 130-139. <https://www.redalyc.org/journal/280/280601>



- Cepal. (16 a 18 de noviembre de 2022). «Agenda digital para américa latina y el caribe. Octava Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe». Montevideo. En https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48497/S2201148_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (25 de noviembre de 2022). «Acerca de innovación social». Cepal.org. <https://www.cepal.org/es/temas/innovacion-social/acerca-innovacion-social>
- Escobar M., J. Roberto. (2020). «Dos ángeles y un misterio». En León – Ciliotta, R. (compiladora), *El clan de los cuentos. Historias infantiles para el siglo XXI*. Lima, Perú: Fondo de Cultura Económica.
- Etzkowitz, H., y Leydesdorff, L. (1995). «The triple helix. University-Industry-Government relations: A laboratory for knowledge-based economic development». *Easst Review*, 14 (1), 14-19.
- Harari, Y. N. (2018a). «21 lecciones para el siglo XXI». Editorial Debate.
- _____ (2018b). «Por qué la tecnología favorece la tiranía». *Technocracy News & Trends*. En <https://es.technocracy.news/the-atlantic-why-technology-favors-tyranny/>
- _____ (2020). «The world after coronavirus». *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/t/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>



- Kelleher, A. (2022). «Moore's Law – Now and in the Future». Intel.com <https://download.intel.com/newsroom/2022/manufacturing/Intel-Moores-Law-Investor-Meeting-Paper-final.pdf>
- Lincolao H., X. [EcoworldReactor]. (9 de abril de 2020). «Participación ciudadana en la era digital». En https://www.youtube.com/watch?v=Gz1H9viM_Oo
- Open Government Partnership. (26 de noviembre de 2022). «Declaración de Gobierno Abierto». [opengovpartnership.org](https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/). <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2006). «Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación». 3ª edición.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE –OECD). (2016). «Gobierno Abierto Contexto mundial y el camino a seguir. Aspectos claves». <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- Oszlak, O (2009). «Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico». En Belmonte Alejandro (et. al.): Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, Volumen II, Cippec y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires. http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/5d30ea_implempartidepolpublicas.pdf



- _____ (2017). «Rol de los Estados en la transformación social-ecológica». Nueva sociedad. En <https://www.youtube.com/watch?v=vToCCFjkW6g>
- _____ (2020a). «El Estado en la era exponencial». Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública- INAP. En <https://clad.org/oscar-oszlak-el-estado-en-laera-exponencial/>
- _____ (2020b). «Los impactos de la «era exponencial» sobre la gestión pública en los países emergentes». Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 76. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357565951001/html/>
- Ramírez Alujas, A. (2016). «Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública». En Cejudo, G.; Dussauge Laguna, M. y Michel, C. (coords.). La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas (pp. 163-203). México: editado por INAP y CIDE.
- Red Innolabs. (2019). «10 ideas para la creación de un laboratorio de gobierno para la innovación pública». En https://www.cyted.org/sites/default/files/10-ideas_goblal_final.pdf
- Rodríguez, E. (2018a). «Laboratorios de innovación pública: apuntes para una hoja de ruta en materia de buenas prácticas». Revista Estado Abierto, 3(1). https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/issue/view/14/EA_VOL3_NUM3



- Rodríguez, E. (2018b). «Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas». En https://www.cytod.org/sites/default/files/doc_goblabs_redinnolabs.pdf
- Tamayo Sáez, M. (1997). «Capítulo 11. El análisis de las políticas públicas». En Bañó, R. y Carrillo E. (comps.). «La nueva administración pública» (pp. 281- 312). Alianza Editorial. En https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Públicas/tamayo_analisis_de_polit_publ.tif.pdf
- Villodre, J. (2019). «Innovación pública abierta. Eunomía». Revista en Cultura de la Legalidad, 17, 314-327. Doi:<https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.5036>



2.5. Plan estratégico de la Dirección General de Aeronáutica Civil

Gino Bocca

Dirección General de Aeronáutica Civil, Chile

La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) es una institución pública funcionalmente descentralizada, creada por la ley 16.752 y promulgada con fecha 30 de enero de 1968. Le corresponde, fundamentalmente, la dirección y administración de los aeródromos públicos y de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea, fiscalizando las operaciones aéreas que se realicen en el espacio aéreo del territorio nacional de Chile, así como aquellas actividades que realizan empresas nacionales en territorios internacionales.

Es una institución pública dependiente de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile, destinada a la ayuda y protección de la navegación aérea. La DGAC realiza actividades como autoridad aeronáutica, proporciona servicios aeroportuarios y de navegación aérea, tiene bajo su tuición la Dirección Meteorológica de Chile y la Escuela Técnica Aeronáutica, lleva el Registro Nacional de Aeronaves y, entre otras funciones, proporciona asesoría técnica y actúa de organismo consultivo y asesor del gobierno en materia de aeronáutica civil. La DGAC tiene bajo su control la administración de un importante bien público: el espacio aéreo del país. Fiscaliza la totalidad de los aeródromos existentes en el país, aun cuando estos sean de dominio privado, tiene la responsabilidad de investigar accidentes e incidentes de aviación. Debe otorgar certificados de aeronavegabilidad y otorgar licencias aeronáuticas al personal, entre otras funciones. La Red Aeroportuaria Nacional se encuentra conformada por 356 aeropuertos y aeródromos y 134 helipuertos, distribuidos a lo largo del país, desde Arica a la Antártida, incluyendo los territorios insulares. La DGAC administra directamente cien de ellos, de propiedad fiscal, y en 35



hay personal DGAC, quienes brindan servicios aeroportuarios y de navegación aérea, además de ejercer labores de fiscalización y control en la totalidad de la Red Aeroportuaria Nacional. De los 356 aeropuertos y aeródromos, 16 pertenecen a la Red Primaria, 12 a la Red Secundaria, 316 a la Red de Pequeños Aeródromos, y 12 son militares, según lo establecido en el Balance de Gestión Integral 2015. La DGAC presta servicios en las siguientes áreas del Sistema Aeronáutico Nacional (SAN): Navegación Aérea, Servicios Aeroportuarios, Meteorología, Seguridad Operacional, Normativa Aeronáutica, Meteorológica y Ambiental, Comunicaciones e Información a Usuarios, y Difusión del Patrimonio Histórico Aeronáutico y Servicios de Gestión Interna y Externa.

Estructura organizacional

La estructura organizacional es la representación de cómo está constituida internamente una organización. Establece las funciones, actividades, responsabilidades, relaciones de autoridad y de dependencia. Al respecto, se indica a continuación la actual estructura:

Autoridades Institucionales

1. Área de Gestión Estratégica
 - Dirección General
 - Departamento de Auditoría Interna
 - Departamento de Planificación
 - Secretaría General
 - Departamento Jurídico
2. Área de Unidades Operativas
 - Departamento de Prevención de Accidentes
 - Departamento de Seguridad Operacional
 - Departamento de Aeródromos y Servicios Aeronáuticos
 - Departamento Meteorológico



3. Áreas de Apoyo

- Departamento de Recursos Humanos
- Departamento Logístico
- Departamento Comercial
- Departamento de Finanzas
- Departamento de Tecnología e Información (Intranet de DGAC)

Si bien es cierto que la DGAC cuenta con un Departamento de Planificación, a la vez que con un Plan Estratégico hasta el año 2030, se estima necesario revisar la formulación de dicho Plan, ya que este adolece de ciertas debilidades importantes en su formulación. Tales como una correcta declaración de la *visión*, la ausencia de una propuesta de valor, la falta de seguimiento y de incorporación de un panel de control o cuadro de mando integral para la evaluación de los resultados en la consecución de la estrategia, generando una brecha importante en el logro de su misión y su visión (Oszlak, 2022). Esto queda de manifiesto en la reformulación del PMC 2022-2025, y en la entrevista dada por el Departamento de Planificación. El planteamiento de las observaciones y carencias especificadas en este Plan podría constituir una valiosa herramienta para el trabajo que está llevando a cabo el Departamento de Planificación en la reformulación del Plan Estratégico 2022-2025.

El fundamento que sustenta esta revisión al Plan nace como producto de los mal llamados proyectos estratégicos, que corresponden más bien a un plan anual de compras que, en su conjunto, tienden a colaborar en el cumplimiento de algunos productos estratégicos. Pero no constituyen la panacea o el centro neurálgico para concretar la misión institucional, y menos para ser una proyección de la declarada visión de la institución.

El objetivo del presente trabajo es contribuir y colaborar en la gestión institucional para establecer un orden de pensamiento y de acción. Queremos poner de manifiesto las debilidades y carencias de lo realizado en el Plan Estratégico, de forma tal que las



autoridades reconsideren lo planteado y, si es necesario, enmenden y fortalezcan aquellos aspectos que no están presentes o se muestran débiles en su formulación.

Alcance y limitaciones

Se entregarán como resultado los aspectos más relevantes del Plan Estratégico actualizado al día de hoy, con las carencias y deficiencias que este tiene, y algunas propuestas para mejorar su diseño e implementación. La aplicación de las recomendaciones en el diseño e implementación de la estrategia dependerá exclusivamente del criterio de la institución y de sus autoridades.

Declaraciones y Análisis estratégicos

Las declaraciones estratégicas son: la misión, la visión y los valores. En esta primera parte se realizará un análisis crítico de las dos primeras declaraciones estratégicas contenidas en el Plan Estratégico 2019-2030, de acuerdo a lo formulado por la DGAC en su intranet.

Análisis crítico de la Misión Institucional

A partir de la declaración formulada en la intranet, y tomando en consideración una serie de preguntas que dan sustento a la misión, se plantearán las observaciones o cuestionamientos correspondientes.

Misión

Normar y fiscalizar la actividad aérea que se desarrolla dentro del espacio aéreo controlado por Chile y aquella que ejecutan en el extranjero empresas aéreas nacionales. Desarrollar la infraestructura aeronáutica en el ámbito de su competencia, y otorgar servicios de excelencia de seguridad operacional, seguridad de aviación, navegación aérea y meteorología, con el propósito de garantizar la operación del Sistema Aeronáutico en forma segura y eficiente (Intranet de DGAC).



Para establecer su posicionamiento en el mercado, es necesario identificar quiénes somos, cuáles son nuestros productos y quiénes son nuestros usuarios.

Propuesta de Misión

Somos una Institución Pública, cuya razón de ser es controlar el territorio aéreo perteneciente a Chile, fiscalizar a las empresas aéreas nacionales que operan en el territorio nacional y en el extranjero. Garantizar la entrega continua de servicios en las áreas de: aeropuertos y seguridad operacional, navegación área y meteorología, con el propósito de prevenir incidentes y accidentes aéreos que afecten la seguridad aérea en el territorio nacional.

Análisis crítico de la Visión

Al igual que en el análisis anterior, se tomará como referencia la declaración vigente en la intranet de la visión Institucional de la DGAC, y una serie de preguntas que dan sustento a la visión en sí, con lo cual se plantearán las observaciones o cuestionamientos correspondientes.

Visión

«Ser un servicio público de excelencia, capaz de anticiparse a los cambios de la industria, garantizando las condiciones para el desarrollo seguro, eficiente y sustentable de las actividades aeronáuticas del país» (*Idém*).

En relación a la Visión de la DGAC formulada, se originan las siguientes interrogantes de acuerdo a la naturaleza de lo que ha de ser la visión de una empresa o institución:

¿A dónde queremos llegar, o qué pretendo lograr con lo que hago? ¿Cuáles son nuestras aspiraciones?

Solo se declara en parte lo que ya es, estableciendo un condicionante de futuro al agregar la intención de «anticiparse a los cambios de la industria». Representa en parte lo que anhela, pero de una forma un tanto pretenciosa. Debería potenciar la misma



idea, pero de una forma más realista, declarando, por ejemplo: «lograr anticiparnos en los cambios de la industria latinoamericana».

¿Cuál es la imagen futura que queremos proyectar? No lo indica. Se podría plantear con una idea que les permita ser reconocidos a futuro, por ejemplo: «Que se nos reconozca como una institución profesionalizada de vanguardia en los servicios aeroportuarios y de seguridad para la aeronavegación».

¿Bosqueja el curso estratégico? No, puesto que no dice cómo pretende lograr sus desafíos estratégicos, ni tampoco una temporalidad para lograrlos.

Principales observaciones a la visión de la DGAC

En general, se observa que la visión formulada es incompleta y no demuestra con claridad una dirección de futuro a cumplir. Inicialmente habla de ser un servicio de excelencia, sin declarar cómo pretende serlo o por medio de qué estrategias alcanzar ese nivel. También para que se concrete lo de «anticiparse a los cambios de la industria», la DGAC debería invertir más en investigación y desarrollo. La visión debe ser inspiradora, debe mover a toda la organización hacia un objetivo común, con una clara posición de futuro, que aliente el compromiso de su personal, elevando las aspiraciones de la gente a un propósito común, y debe fijar una meta que lo abarque todo e induzca a nuevos modos de pensar, pero nada de eso se observa en la visión de nuestra institución. En tanto, se propone la factibilidad de formular una nueva visión para la DGAC, la que se presenta a continuación.

Propuesta de visión

Ser reconocida, a nivel nacional e internacional, como referente de la región latinoamericana, manteniendo altos estándares de seguridad operacional, de seguridad en la aviación y alcanzando niveles de excelencia en la calidad de los servicios aeroportuarios y de navegación aérea, posicionándola como una institución pública de vanguardia de la industria aeronáutica nacional y regional



latinoamericana, por medio de la formación, selección profesional y desarrollo integral del capital humano.

Formulación Estratégica

En este apartado no me detendré a realizar un análisis detallado del FODA (Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), considerando que no es el objetivo final del trabajo, sino más bien una herramienta de apoyo para centrarme en lo medular, que es la revisión del mapa de posicionamiento estratégico y la carencia de un cuadro de mando integral (CMI), que son algunos de los principales puntos abordados con debilidad por la Institución. Para estos efectos rescataré la información disponible en la página web de la misma, sobre el Plan Estratégico 2019-2030, información recabada de la reformulación del Plan de Materialización de Capacidades (PMC) 2022-2025 y el reforzamiento que desde mi experiencia impregnaré en aquellos puntos que considero necesario fortalecer. A partir de esta información, se procederá finalmente a la formulación de una «Propuesta de Valor», de la cual carece el actual Plan levantado por la Institución, y a la modelación de un mapa estratégico reformulado, tomando como referencia el que está presentado en el plan vigente.

El FODA representa las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades levantadas y diagnosticadas por la Institución, a partir de un equipo que trabajo transversal que fue liderado por el Director Nacional y el Departamento de Planificación.

FODA:

Fortalezas

- Autofinanciamiento
- Valorización de la Cultura Institucional
- Capacidad de adaptación a los cambios
- Facultades legales/Servicio único
- Claros lineamientos de la estructura interna



Oportunidades

- Incorporar tecnología de avanzada
- Crecimiento sostenido de la industria
- Disponibilidad de técnicos y profesionales especializados

Debilidades

- Ineficiencia en la gestión presupuestaria
- Burocracia Institucional
- Normativa desactualizada
- Planificación deficiente
- Deformación interna

Amenazas

- Mayor exigencia de la industria
- Riesgos de seguridad
- Restricción presupuestaria
- Restricciones por normativas ambientales (*Ídem*)

Análisis FODA

De acuerdo a lo planteado en la matriz FODA, la DGAC cuenta con una dotación de funcionarios adecuada para ejercer sus labores, con la salvedad de que un porcentaje no menor es formado dentro de la propia institución, lo que a mi juicio genera una perspectiva institucional sesgada, producto de la propia formación interna. La ineficiencia en la gestión presupuestaria es producto de la burocracia interna, al ralentizar una actividad o proceso, producto de los valores institucionalizados por la misma cultura organizacional -defensa corporativa del funcionario alineado a las creencias internas o reglas del juego, por ejemplo- (Oszlak, O; 2022; 6). Sin embargo, es importante destacar que la cultura castrense imperante es el mayor impulsor de la disciplina institucional interna. Esta cualidad permite aprovechar las oportunidades planteadas y enfrentar con cierto nivel de seguridad las potenciales amenazas. Además, la Fuerza Área de Chile (FACH) pone a disposición todo el personal que la Institución



DGAC requiera, en caso de alguna emergencia, situación de conflicto o requerimiento interno. La FACH también colabora con las instrucciones y capacitaciones con el personal de seguridad aeroportuaria (Avsec) y el personal de salvamento y extinción de incendios en aeronaves.

Propuesta de valor

La propuesta de valor es un atributo diferenciador que le permite destacarse a la institución, así como a quien está dirigida la propuesta, su cliente objetivo. En el caso de la DGAC, siendo una institución centralizada del Estado, el valor está dado por la razón por la cual fue creada, la razón de ser del negocio, son los atributos que valoran sus usuarios.

El negocio de la DGAC está orientado a la seguridad en el territorio aéreo nacional, a la entrega de información confiable asociada a la meteorología, la climatología, el registro de aeronaves, la asesoría técnica como organismo consultor, además de lo relacionado con la normativa aeronáutica, de acuerdo a los requerimientos normativos internacionales para garantizar la continuidad de los servicios de navegación aérea y aeroportuarios. Entre otros, fiscaliza la totalidad de los aeródromos, tanto públicos como privados, y a todas las personas o entidades relacionadas con la aviación nacional y algunas internacionales específicas.

Propuesta de valor:

- Seguridad Aérea
- Información Confiable
- Continuidad de los servicios

Descripción de los atributos de la propuesta de valor

- **Seguridad Aérea:** este atributo corresponde a la manutención de la seguridad en el territorio aéreo nacional y en el Sistema Aeronáutico Nacional (SAN), tanto en el aire (safety) como en tierra (security). Por medio de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)



se fijan los lineamientos sobre seguridad. Este organismo especializado de las Naciones Unidas promueve el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional en todo el mundo. Las formulaciones estratégicas y sus productos están orientados al cumplimiento de este atributo. La excelencia en la entrega de los servicios y el cumplimiento de los estándares le permite a la DGAC el cumplimiento de este objetivo. El conjunto de sistemas aeronáuticos interactúa para mantener el SAN y así evitar los incidentes y accidentes aéreos que son de responsabilidad de la DGAC.

- **Información confiable:** la DGAC representa al Estado de Chile en temas aeronáuticos, tanto a nivel nacional como internacional, y presta asesoría a los gobiernos de turno. También entrega información referente a meteorología y climatología, asistencia técnica e interpretaciones de la normativa internacional. Por otra parte, también hace cumplir estas normativas internacionales dentro del Sistema Aeronáutico Nacional, fiscaliza y controla las mismas y entrega asesoría técnica a organismos particulares y públicos. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), por medio de distintas publicaciones, fija las recomendaciones a seguir (ejemplo: SARPS - *Standards and Recommended Practices*, - para la gestión de la seguridad operacional y SMM - *Safety Management Manual* - que establece la responsabilidad del Estado de contar con un programa de seguridad operacional), además del cumplimiento con la política ambiental. De esta manera se garantiza el cumplimiento de los requisitos normativos.
- **Continuidad de los servicios:** la detención de los servicios perturba a las empresas aéreas que operan en Chile y a las empresas extranjeras que utilizan las aerovías nacionales, ya sea para vuelos internacionales que transitan por el espacio aéreo nacional o por traslado de pasajeros o mercancía, que desembarcan o despegan en territorio



nacional. Por tanto, garantizar la continuidad permanente de los servicios que presta la DGAC es un tema preponderante dentro de una gestión efectiva.

Mapa estratégico

El Mapa estratégico brinda una representación visual de los objetivos y acciones de una institución para trazar con mayor efectividad la estrategia del negocio. Es una herramienta de control de gestión que forma parte del Cuadro de Mando Integral (CMI), por medio del cual se vincula la estrategia con los procesos de creación de valor, utilizando para ello cuatro perspectivas: financiera, del cliente, procesos internos, aprendizaje y crecimiento. En el Plan Estratégico 2019-2030 de la DGAC (Intranet de DGAC) se observa una declaración *romántica* de la estrategia, pero con una falta de seguimiento y control efectivo, dejando trunco las dimensiones temporales de la gestión pública (planificación, ejecución y evaluación) y, por ende, el logro de una gestión sustantiva. Por lo cual, con el desarrollo de estas y otras herramientas se formulará una propuesta concreta de apoyo al desarrollo de la estrategia institucional.

La creación de valor en instituciones del sector público y sin fines de lucro se realiza a través del cumplimiento del mandato político, la misión de la organización y las aspiraciones de los ciudadanos.

Preguntas orientadoras para el desarrollo de los ejes estratégicos en cada perspectiva del CMI:

Visión y estrategia:

- **Usuarios/Clientes:** ¿Cuáles son las necesidades de mis clientes a priorizar?
- **Procesos internos:** ¿Cuáles son los procesos internos que debemos cumplir con excelencia para satisfacer a nuestros clientes?
- **Financiera:** ¿Con qué recursos financieros contamos para cumplir con la estrategia institucional?



- **Aprendizaje y crecimiento:** ¿Qué se debe aprender y mejorar con respecto al capital humano para lograr nuestros procesos internos?

Perspectiva usuario/sociedad: El logro en el servicio al usuario dependerá del énfasis y las prioridades establecidas por la autoridad institucional, en consideración a los distintos usuarios directos e indirectos que la DGAC atiende. De modo tal que la medición y cuantificación de las necesidades a satisfacer debe ser específica en cada uno de ellos, priorizando de acuerdo a los recursos presupuestarios disponibles y a las directrices comunicacionales que la autoridad nacional necesite posicionar. La priorización a satisfacer debiera ser fijada a partir de lo indicado en el punto *Propuesta de valor*, jerarquizando y canalizando en los tres ejes mencionados los esfuerzos a desarrollar.

Perspectiva financiera: El éxito para lograr la eficiencia en la gestión presupuestaria ante un escenario recesivo obliga a la Institución a tomar medidas creativas en el uso y aplicación de los recursos, priorizando el Plan de Materialización de Capacidades (PMC), el plan de compras y los proyectos y actividades que vayan en directo beneficio del cumplimiento de la estrategia. A ello debemos sumar la mejora sustancial de la gestión oportuna en los proyectos estratégicos, para evitar su incumplimiento y la pérdida de los recursos en inversión. De los casi M\$9 000 000 del 2022, y de los M\$12 000 000 programados para el año 2023, se sugiere ejecutar un mínimo del 95 % del presupuesto aprobado para proyectos de inversión.

Perspectiva de procesos internos: El logro de los procesos internos debe estar en directa sintonía con el FODA levantado por la Institución, el mapa estratégico y las aspiraciones formuladas en la visión y estrategias del negocio. De acuerdo a la información rescatada del Plan Estratégico 2019-2030 y del PMC, estos son los cuatro objetivos estratégicos mencionados: a) mantener



altos estándares en la seguridad operacional; b) mantener altos estándares en la seguridad aérea; c) mantener altos estándares en los servicios que están de su responsabilidad; d) desarrollar integralmente el capital humano. De acuerdo al PMC, la Institución debe ejecutar anualmente un programa de inversión que ascienda a la suma total de M\$14.157.230. Este programa de inversión debe alcanzar un nivel óptimo de ejecución cercano al 95 %. Por tanto, los procesos clave para llevar adelante estas estrategias se pueden agrupar en tres ejes o categorías: gestión de procesos operativos, gestión de procesos innovadores y gestión de procesos reguladores o normativos. El énfasis en el desarrollo de cada uno de estos procesos va a depender de las otras dos perspectivas. Respecto a la primera categoría, la priorización debe focalizarse en lograr con efectividad, de acuerdo al presupuesto asignado, la seguridad operacional en tierra y aire (*security y safety*), los servicios aeroportuarios, meteorológicos y climatológicos, y de prevención en accidentes e incidentes aéreos. En relación al segundo eje, la prioridad debe estar marcada en la inversión de nuevas tecnologías, investigación y desarrollo, y adaptación a los requerimientos de la industria. En especial, un plan ambiental acorde a la política y agenda de gobierno. Finalmente, el tercer eje debe priorizar el control de las concesiones, la difusión e interpretación de las normas.

Perspectiva de aprendizaje y crecimiento: El logro de esta perspectiva se alcanzará considerando tres ejes básicos: capital humano, capital informático y comunicacional, y capital organizacional. Respecto al capital humano, la priorización estratégica debe centrarse en disponer de funcionarios profesionales y técnicos altamente calificados, que provengan tanto del mundo civil como del castrense, de forma tal de no sesgar la selección óptima y el desarrollo de las personas. El segundo eje debe priorizar el avance en las capacidades tecnológicas, comunicacionales y de equipamiento operacional aeroportuario. Finalmente, el tercer eje debe priorizar el logro de los resultados en base a una estructura



simple, organizada por proyectos y funcional, suscrita al cuadro de mando integral y tendente a la eficiencia en el uso y aplicación de los recursos y al desarrollo de sistemas de calidad óptimos.

Relaciones del mapa estratégico

Perspectivas	Eje 1: Mejoramiento funcional y normativo	Eje 2: Optimizar la seguridad	Eje 3: Mejorar la innovación y el servicio
Usuarios/ Sociedad	Entregar información confiable y oportuna a los usuarios	Minimizar los accidentes e incidentes aéreos	Mejorar los estándares en los servicios de continuidad aérea
Procesos internos	Mejorar los procesos, productos y normativos en su interpretación y difusión	Incrementar y mejorar los niveles operativos en seguridad aérea y terrestre	Innovar en la gestión de productos y servicios
Aprendizaje y crecimiento	Mejorar los procesos de resultados, la funcionalidad organizacional y los sistemas de calidad	Incorporar personal profesional y técnico altamente calificados del mundo civil y castrense	Elevar los estándares de los procesos informáticos, comunicacionales y el de los equipos tecnológicos
Financiera	Énfasis en los proyectos de inversión para seguridad aeroportuaria	Mejorar los procesos de planificación y ejecución financiera	

Cuadro de mando integral

El cuadro de mando integral (CMI) es una herramienta que sirve para que las autoridades y el director general puedan verificar si las metas e indicadores para cumplir con la misión y visión de la Institución se están logrando. Es una herramienta efectiva para tomar decisiones inmediatas y enmendar rumbos, si se



controla con una periodicidad razonable. Por medio del mapa estratégico se relacionarán los objetivos con los resultados esperados. La idea es generar de uno a dos indicadores potentes por cada objetivo, con las respectivas iniciativas que conduzcan al cumplimiento de la meta.

Perspectiva de usuarios y sociedad

Objetivo 1: Seguridad Aeroportuaria

- Indicador: número de accidentes o incidentes aéreos de responsabilidad de la DGAC cada 100 000 movimientos de aeronave, en el año t (año de referencia)
- Fórmula de cálculo: $\text{Total de accidentes o incidentes de tránsito aéreo} / (\text{Total de movimientos de aeronaves del país, año t}) * 100\,000$
- Meta a cumplir: 6,0
- Frecuencia de la medición: anual
- Iniciativas
 - Disponer de funcionarios especializados
 - Disponer de recursos para investigación

Objetivo 2: Información confiable

- Indicador: porcentaje de cumplimiento en la entrega de información pública a los usuarios del Sistema Aeroportuario Nacional (SAN)
- Fórmula de cálculo: $\text{número de incumplimiento en la entrega de información fidedigna nacional} / (\text{Total de peticiones solicitadas en el año}) * 100$
- Meta a cumplir: 90 %
- Frecuencia de la medición: anual
- Iniciativas
 - Establecer estrategia comunicacional para dar a conocer los servicios de información que entrega la DGAC



Objetivo 3: Continuidad de los servicios

- Indicador: porcentaje de inactividad de los diez principales servicios aéreos y terrestres en el aeropuerto de primera categoría, clase A, cada 24 horas
- Fórmula de cálculo: cantidad de horas de los diez principales servicios aéreos y terrestres detenidos / (Total de horas potencialmente disponibles en los diez principales servicios otorgados a los usuarios del SAN) * 24
- Meta a cumplir: menor o igual a 3 horas
- Frecuencia de la medición: diaria
- Iniciativas
 - Desarrollar estadísticas prioritizadas de los servicios entregados en AMB de navegación y terrestres

Perspectiva de procesos internos

Objetivo 1: Interpretación y difusión de la normativa

- Indicador: porcentaje de controles de la seguridad de la información implementados y difundidos, respecto del total definido por la norma chilena ISO 27001, (al año t)
- Fórmula de cálculo: número de controles de seguridad de la información implementados y difundidos al año t / número total de controles establecidos por la norma ISO 27001
- Meta a cumplir: 95%
- Frecuencia de la medición: anual
- Iniciativas
 - Determinar tipos, números de controles y medios de verificación de acuerdo al registro de indicadores asociados



Objetivo 2: Seguridad aérea y terrestre

- Indicador:
 - Porcentaje de cumplimiento del Plan Nacional Aéreo Institucional (PNAI)
 - Porcentaje de cumplimiento del Programa Estatal de Seguridad Operacional (SSP)
- Fórmula de cálculo
 - $\text{Número de indicadores incumplidos} / (\text{Total de indicadores}) * 100$
 - $\text{Número de indicadores incumplidos} / (\text{Total de indicadores}) * 100$
- Meta a cumplir: 100 % para ambos indicadores
- Frecuencia de la medición: anual para ambos indicadores
- Iniciativas:
 - Iniciativas aplicadas al indicador 1
 - Aplicar mejoras a la gestión de tránsito aéreo (ATM), de acuerdo a los protocolos fijados por la OACI
 - Iniciativas aplicadas al indicador 2
 - Cumplir al 95 % el plan de vigilancia continua.
 - Alcanzar el nivel aceptable de rendimiento en seguridad operacional (ALoSP)
 - Garantizar un 80 % de las normas y métodos recomendados por OACI (Sarps)



Objetivo 3: Innovación de productos y servicios

- Indicador: porcentaje de nuevos proyectos formulados en el año t
- Fórmula de cálculo: número de proyectos nuevos para productos y servicios aeronáuticos / Total de proyectos formulados en el año t) * 100
- Meta a cumplir: 33 %
- Frecuencia de la medición: anual
- Iniciativas: establecer un equipo creativo en el Departamento de Planificación para generar proyectos innovadores de alto impacto para la aeronáutica

Perspectiva aprendizaje y crecimiento¹

Objetivo 1: Funcionalidad organizacional y sistemas de calidad

- Indicador
 - Porcentaje de control y seguimiento de proyectos estratégicos
 - Porcentaje de cumplimiento de la Norma ISO 9001-2015
- Fórmula de cálculo
 - Número de proyectos formulados por el PMC en el año t / (Número de proyectos ejecutados y recepcionados en el año t) * 100

¹ Capacidad de innovación que establezca la Institución para mejorar sus habilidades y aprender nuevas alternativas para el negocio.



- Cumplir con la auditoría externa para la certificación de los productos y subproductos estratégicos y de gestión interna
- Meta a cumplir: 100 % para ambos indicadores
- Frecuencia de la medición: anual para ambos indicadores
- Iniciativas
 - Iniciativas aplicadas al indicador 1
 - Llevar el control y seguimiento de los proyectos estratégicos por el subdepartamento de planes y proyectos
 - Iniciativas aplicadas al indicador 2
 - Conformar equipos de trabajo para lograr la certificación

Objetivo 2: Personal calificado

- Indicador
 - Porcentaje de ingresos a la DGAC por procesos de reclutamiento y selección realizados externamente
 - Porcentaje de capacitación realizada en el año t
- Fórmula de cálculo
 - $\text{Número de funcionarios contratados por asesorías externas en el año } t / \text{Total de funcionarios contratados en el año } t) * 100$
 - $\text{Capacitaciones ejecutadas} / \text{Capacitaciones programadas en el año } t) * 100$



- Meta a cumplir
 - 80 % para indicador 1
 - 90 % para indicador 2
- Frecuencia de la medición: anual para ambos indicadores
- Iniciativas
 - Iniciativas aplicadas al indicador 1: licitar organismos externos especializados en la selección y contratación de personal
 - Iniciativas aplicadas al indicador 2: levantar un programa de necesidades de capacitación atinente a los compromisos estratégicos

Objetivo 3: Procesos tecnológicos y comunicacionales

- Indicador
 - Cumplimiento incrementado en 25 % para implementar un plan de transformación de automatización y robotización a 5 años
 - Porcentaje de cumplimiento para implementar una página web dinámica
 - Porcentaje para implementar un programa comunicacional hacia los usuarios internos y externos
- Fórmula de cálculo
 - $\text{Número de compromisos a cumplir por año} / (\text{Total de compromisos}) * 1,25$
 - $\text{Número de compromisos a cumplir por Semestre} / \text{Total de compromisos}$
 - $\text{Número de compromisos a cumplir por Semestre} / \text{Total de compromisos}$



- Meta a cumplir
 - 20 % para indicador 1
 - 50 % para indicador 2
 - 50 % para indicador 3
- Frecuencia de la medición: anual para los 3 indicadores
- Iniciativas
 - Iniciativa aplicada al indicador 1
 - Conformar un equipo transversal para levantar un plan de transformación tecnológica
 - Iniciativa aplicada al indicador 2
 - Licitación organismos externos especializados en la construcción de páginas web, con el asesoramiento de TIC y Secretaría General
 - Iniciativas aplicadas al indicador 3
 - Construir un equipo transversal para el diseño de un programa comunicacional con los distintos usuarios

Perspectiva financiera

Objetivo 1: Financiamiento a proyectos y productos estratégicos

- Indicador

Porcentaje de proyectos ejecutados en miles de pesos para el año t.

- Fórmula de cálculo

Miles de pesos ejecutados en proyectos estratégicos, según el PMC en el año t / Total en miles de pesos programados según PMC para el año t.



- Meta a cumplir
90 %.
- Frecuencia de la medición
Anual.
- Iniciativas
 - Establecer medidas entre el departamento de finanzas y el departamento logístico para lograr el cumplimiento en la ejecución de los proyectos programados.

Conclusiones y consideraciones finales

A partir de la observación recogida al actual Plan Estratégico 2019-2030 de la Institución y de la experiencia recogida en estos años de trayectoria en la Dirección de Aeronáutica Civil, se han detectado debilidades y omisiones importantes que han sido presentadas en este artículo, y que tienen un impacto en la consecución de la misión y visión institucional. Las principales conclusiones, las que permitirán establecer mejoras en la formulación de la estrategia, se dan a conocer en este apartado.

- De acuerdo a una entrevista sostenida con algunas jefaturas del Departamento de Planificación, se da cuenta que el actual director nacional, el Sr. Jorquera, dispuso la actualización del Plan Estratégico 2019-2030 en razón de los cambios que se han producido en el escenario mundial, regional y nacional. Este documento debía ser revisado y reformulado en sus bases con la creación de un equipo transversal y multidisciplinario.
- En la reformulación de este nuevo plan estratégico, cuyo horizonte contempla el período 2022-2025, el levantamiento del FODA y del Pestal (Políticos, Económicos, Sociales, Tecnológicos, Ambientales y Legales) se realizó con el apoyo de un conjunto de connotadas autoridades y funcionarios de las más diversas especialidades, además



de entrevistas y recopilación de información, por medio de encuestas, considerando el nuevo escenario en el mapa estratégico.

- La complejidad y el dinamismo de la industria aeronáutica, junto con las relaciones interinstitucionales de organizaciones nacionales e internacionales asociadas y lo mencionado en los puntos anteriores, demuestra que no resulta fácil levantar, desarrollar, controlar y hacer un seguimiento al Plan Estratégico de la DGAC.
- Este nuevo plan estratégico reformulado se encuentra en su etapa de revisión final, por lo que no pudo constituir un insumo en el desarrollo de este artículo. No obstante, al tratarse de un plan con proyección de futuro, el horizonte debiera ser revisado.
- Respecto al Plan Estratégico revisado, se constata que uno de los insumos relevantes es el Plan de Materialización de Capacidades, que sí fue revisado y reformulado oportunamente y establece un diagnóstico acertado del escenario actual en la industria aeronáutica, y esboza un conjunto de proyectos de inversión para los años 2022 al 2024. Sin embargo, no extrapola aquellas iniciativas que vayan encaminadas a la consecución de la estrategia formulada, ya que su materialización no está alineada en el horizonte de tiempo.
- Varios de los proyectos estratégicos levantados en el PMC dan cuenta más bien de una funcionalidad operativa y de reposición al equipamiento, y no al levantamiento integral de iniciativas que estén alineadas con la estrategia. Ejemplo de ello es la inversión propuesta en el edificio aeronáutico corporativo por M\$6 560 000. El PMC debiera centrar su esfuerzo en idear, levantar, jerarquizar, controlar y hacer el seguimiento a los proyectos de inversión estratégica, y no entregar esta iniciativa a los distintos departamentos.



- El cuadro de mando integral (CMI), que es una herramienta fundamental para el control del proyecto estratégico (misión y visión), no demuestra en su desarrollo los resultados de aquellos indicadores relevantes para enmendar el rumbo institucional y las decisiones de cambios que se requiere emprender con un liderazgo estratégico. Tanto en el Plan Estratégico actual como en el propuesto (2022-2025), se considera un conjunto muy amplio de indicadores asociados a metas operacionales, como son el Convenio de Desempeño Colectivo (CDC), el Programa de Mejoramiento de Gestión y otros, en vez de centrar su esfuerzo en unos pocos pero potentes indicadores de control, que estén alineados con el mapa estratégico.
- Otros puntos clave de los que carece el actual Plan Estratégico, pero que sí están considerados en el plan reformulado son: A) su difusión y distribuidossensibilización con todos los niveles de la Institución, de forma de lograr el compromiso con todos los funcionarios; b) canalizar las aspiraciones de los usuarios y de la ciudadanía en general que necesitan de los servicios aeronáuticos, para dar respuestas a sus exigencias.

Al terminar estas conclusiones, y reconociendo que la DGAC es una Institución vista de manera confiable a nivel regional y reconocida a nivel internacional, se realizan las siguientes consideraciones a las jefaturas y autoridades que están trabajando en el plan estratégico reformulado: actuar con mayor oportunidad frente a los desafíos planteados por la industria aeronáutica; abrirse a escuchar y recoger otras miradas provenientes del mundo civil (por ejemplo de las universidades que imparten carreras aeronáuticas), y ser críticos al observar las debilidades institucionales para emprender las mejoras.



Bibliografía

- Dirección General de Aeronáutica de Chile (2021). «Plan Estratégico 2019-2030. En la ruta del Centenario». En <https://www.dgac.gob.cl/acerca-de-la-dgac-2/gestion-institucional/plan-estrategico/>
- _____ (2020). Extractos de identidad. En https://www.dgac.gob.cl/wp-content/uploads/2021/05/Cuenta-Publica_2020
- _____ (2019). «Balance de Gestión Integral». Extractos del Capítulo 4, «Desafíos 2020-2022». En https://www.dgac.gob.cl/wp-content/uploads/2021/07/BGI_2019
- Oszlak, Oscar (2022). «Trends of Public Management Reform Latin America». Estudios Cedes.



2.6. Una aproximación a la reforma del servicio civil desde la teoría de problemas perversos (*wicked problems*)

Jaime Mauricio Solis Valencia

Autoridad Nacional del Servicio Civil. Perú

El presente documento académico busca realizar una aproximación teórica al proceso de reforma del servicio civil desde la teoría de *wicked problems* (en adelante, problemas perversos) propuesta en 1973 por Horst W. J. Rittel y Melvin M. Webber, a efectos de poder identificar lecciones aprendidas que permitan incidir en el objetivo último del servicio civil y avanzar en la definición de políticas públicas en dicho campo.

Sobre la teoría de problemas perversos

Horst W. J. Rittel y Melvin M. Webber publicaron aquel año el artículo «Dilemas de una teoría general de planeación», en el que se presenta por primera vez la definición de los problemas públicos modernos como *problemas perversos*. Para ello, el autor comienza discutiendo la máxima eficientista que predomina en el mundo de la gestión (pública y privada), al menos en el plano teórico. Esta concepción fue una condición necesaria para cualquier proyecto o política que se enfrentara a un escenario de recursos limitados. Sin embargo, los escenarios actuales, incluso en el contexto y época discutidas por los autores, representan desafíos para dicha visión: «hemos aprendido a cuestionar los resultados de las acciones y a enmarcar los problemas en sistemas de valores» (1973, pp. 167-168).

Esto indica que la visión de problemas estáticos y objetivos, sobre las cuales las herramientas de planificación moderna sirven de manera adecuada para analizarlos y establecer metas e indicadores de logro coherentes y útiles, devienen imprácticos para abordar los problemas complejos que se tienen en la vida moderna. Frente a esa complejidad, los autores definen a estos como problemas perversos, con el sentido de que son retorcidos,



enredados, rebeldes, mañosos (*Ibíd.*, p. 170), por lo cual la definición de los mismos resulta problemática, así como su dimensionamiento y tratamiento.

Para abordarlo y caracterizar estos problemas, los autores proponen 10 características principales, tratadas brevemente a continuación:

1. **No existe una formulación definitiva de los problemas perversos.** Esta característica alude a dos hechos relevantes. Por una parte, a la falta de información que se tiene sobre el problema para que se pueda entender y comprender completamente. Por otra parte, los autores identifican un sesgo en la formulación del problema: «la información que se requiere para entender el problema depende de la idea que uno tenga de cómo solucionarlo» (*ib.*, p. 172). En este sentido, las nociones y estructuras mentales que tengamos en relación a cómo se soluciona el problema, podrían determinar directamente la manera en cómo nos aproximamos a su caracterización, sumando aspectos como la información que requerimos para caracterizar el problema, los agentes sociales relevantes alrededor del problema, entre otros.
2. **Los problemas perversos carecen de reglas que determinen su término.** Una particularidad de los problemas «regulares» es que tienen metas para su abordaje claramente definidas e independientes, por lo cual se puede determinar que los impactos de las acciones adoptadas influyan directamente en el logro de tales metas. Los autores sostienen que, en el caso de los problemas perversos, la definición de las metas o indicadores de logros no resulta tan sencillo, puesto que ellos pueden estar determinados por la manera en que se aborda el problema, lo cual podría producir un número no determinado de maneras de establecer los problemas y sus metas.



3. **Las soluciones a los problemas perversos no son falsas o verdaderas, sino buenas o malas.** En los problemas «regulares», al tener claridad en los objetivos que se deben buscar para resolver el mismo, es factible determinar si la solución es adecuada o no. Es decir, la adecuada caracterización del problema permite delimitar las soluciones idóneas e identificar aquellas que efectivamente atienden las brechas identificadas («solución verdadera»). Asimismo, en estos casos, por lo general, cualquier manera de abordar el problema lleva a las mismas conclusiones, por la naturaleza misma del problema.

Sin embargo, en el caso de los problemas perversos, por la complejidad en la caracterización de los mismos, las soluciones no tienen un umbral evaluativo claro. Es decir, no hay soluciones enteramente verdaderas o falsas, y esto podría variar en función de las consideraciones que se tengan en cuenta al momento de evaluar las mismas. Los autores lo definen de la siguiente manera:

Para los problemas de planeación enredados no existen respuestas verdaderas o falsas. Normalmente, la mayoría de los interesados tienen la capacidad, el interés y/o el derecho para juzgar las soluciones, pero ninguno de ellos tiene el poder para establecer una serie de reglas formales que permitan determinar lo que es correcto e incorrecto. Sus juicios generalmente varían de acuerdo con sus intereses personales o de grupo, a sus particulares conjuntos de valores y a sus predilecciones ideológicas. (*ib.*, p. 175).

4. **No existe una prueba última o inmediata para una solución de un problema perverso.** Para los problemas «regulares», aparte de tener claridad en la meta u objetivo que deberían de tener las acciones adoptadas para abordar el mismo, la instancia en la que se evidencian esos logros está bien determinada o es claramente identificable. Es decir, queda claro en qué parte de la cadena de producción debo evaluar la implementación de las acciones adoptadas para abordar el problema.



Sin embargo, en el caso de los problemas perversos, «cualquier solución, después de ser puesta en práctica, generará oleadas de consecuencias que tendrán efecto durante un largo —virtualmente indefinido— período» (*ib.*, p. 176). En este sentido, para estos problemas, además de la dificultad en definir la meta o brecha a cubrir, la instancia en donde se plantea la meta puede ser diversa, según las decisiones que se tomen al respecto.

5. **Toda solución a un problema perverso es una «operación de un solo golpe».** Rittel y Webber resaltan que para el caso de los problemas «regulares», las condiciones y características de los mismos permiten que se puedan ejecutar acciones de ensayo y error sobre las cuales es factible perfeccionar las decisiones adoptadas para abordar el problema. Esto es particularmente factible en tanto que las consecuencias de cada acción de ensayo y error tiene efectos controlables o mitigables.

Para el caso de los problemas perversos, toda solución implementada tiene consecuencias particularmente relevantes para la vida social, por su afectación a un gran número de personas, su larga vida promedio y, en la mayoría de los casos, el considerable gasto público que representa (*ib.*, p. 177). Es por ello que los autores consideran que «cuando las acciones son efectivamente irreversibles y cuando la vida promedio de sus consecuencias son largas, entonces cualquier ensayo cuenta» (*loc. Cit.*). Por lo cual, en un contexto de problemas perversos resulta especialmente relevante cualquier experiencia previa que se tenga al respecto.

6. **Los problemas perversos no tienen un conjunto enumerable o (exhaustivamente representable) de soluciones potenciales.** Los autores aclaran que los problemas perversos no tienen respuestas típicas o modélicas que puedan ser aplicadas de manera transversal. La naturaleza de este tipo de problemas es que invita a la innovación de la perspectiva de los tomadores de decisiones en base



al análisis y caracterización que se haga del problema a abordar. Es por esto que resulta especialmente relevante la capacidad técnica y profesional de los tomadores de decisiones al respecto. Los autores lo proponen de la siguiente manera:

Pero normalmente, al tratar un problema de planeación enredado surge una serie de soluciones potenciales, si bien otras tantas series nunca pasarán por la mente del encargado de solucionar el problema. Es entonces cuando interviene el juicio para decidir si se alarga o no esta serie de soluciones disponibles. Y, por supuesto, también es una cuestión de juicio decidir cuál de estas soluciones será la elegida y se llevará a la práctica. (...)

La elaboración de un conjunto de planes de acción viables depende de juicios realistas, de la capacidad para valorar las ideas «exóticas» y de la calidad y cantidad de confianza y credibilidad que exista entre el que planea y sus clientes. Todo esto influye para que se pueda llegar a la conclusión que permite decir: «está bien, adelante, intentémoslo» (*loc. Cit.*).

7. **Todo problema perverso es esencialmente único.** Las complejidades explicadas previamente en relación a la definición, delimitación y dimensionamiento de los problemas complejos hacen que cada uno de estos tenga particularidades especiales, aún a pesar de tener características comunes entre ellos. Esto es relevante porque incide en la capacidad de los tomadores de decisiones para identificar esas particularidades y adoptar las decisiones o alternativas de política que se opten a dichas variables. Es por ello que los autores definen a los problemas perversos como especialmente únicos en el sentido de que «siempre es probable que esté presente una particularidad adicional que sea de extrema importancia» (*ib.*, p. 179).



De esta manera, al no poder *tipificar* los problemas perversos por estas particularidades que los hacen únicos, la elaboración de principios de solución no resulta viable u óptima en este extremo.

8. **Todo problema perverso puede ser considerado síntoma de otro problema.** Al tener presente que todo proceso de resolución de un problema requiere comprender las relaciones causales que lo determinan, la particularidad de los problemas «regulares» es que dichas relaciones causales tienen, de manera general, una causa inicial que origina el problema que estamos abordando. Por lo cual, en esos casos no es necesario prestar atención a aspectos anteriores que originen o expliquen esa causa.

Esto no es directamente aplicable a los problemas perversos, debido a que en ellos las relaciones causales previas son de particular relevancia para el análisis y el proceso de toma de decisiones. En este sentido, «remover la causa plantea otro problema, del cual el problema original es solo un síntoma» (*ib.*, p. 180).

Relacionado a ello, Rittel y Webber plantean el problema del incrementalismo. Usualmente, se suele considerar el empleo de una política de «pequeños pasos» para poder cerrar brechas puntuales, pero que, analizados de manera sistemática, pueden incidir directamente en un mejoramiento global. Sin embargo, para el caso de los problemas perversos, esta postura del incrementalismo plantea un riesgo: «si se ataca un problema en un nivel demasiado bajo (un incremento), puede tener como resultado que todo resulte peor y que haga más difícil lidiar con los problemas de fondo, los decisivos. Es decir, un mejoramiento marginal no garantiza un mejoramiento global» (*ib.*).

9. **La existencia de discrepancias ante un problema perverso puede explicarse de muchas maneras.** En concordancia con las anteriores características, las muchas maneras de aproximarse a un problema perverso permiten que las discrepancias sobre las decisiones tomadas al



respecto también provengan de enfoques muy distintos y que pueden ser técnicamente muy sólidos. En ese sentido, «cuando se trata de problemas enredados hay muchas más maneras de refutar una hipótesis», por lo cual «la elección de la explicación determina la naturaleza de la resolución del problema» (*ib.*, p. 181).

10. **El planificador no tiene derecho a equivocarse.** En los problemas científicos, de acuerdo a lo planteado por los autores, el proceso metodológico no solo admite que todas las hipótesis sean puestas a prueba, sino que le otorgan especial o igual relevancia a la confirmación o refutación de dichas hipótesis, en tanto ellas alimentarán la generación de conocimiento sobre el problema abordado.

Sin embargo, esto no sucede con los problemas perversos. Las dimensiones de las consecuencias de estos problemas no permiten ese nivel de consideración a los tomadores de decisiones. En palabras de los autores: «en el mundo de la planeación y de los problemas enredados no se tolera esta inmunidad. Aquí la meta no es encontrar la verdad, sino mejorar las condiciones de vida del mundo en el que la gente vive».

Para resumir todas las características de los problemas perversos desarrolladas por los autores, se grafican a continuación brevemente:

Características de los problemas perversos:

- No existe una formulación definitiva de los problemas perversos
- Los problemas perversos carecen de reglas que determinen su término
- Las soluciones a los problemas perversos no son falsas o verdaderas, sino buenas o malas
- No existe una prueba última o inmediata para una solución a un problema perverso



- Toda solución a un problema perverso es una «operación de un solo golpe»
- Los problemas perversos no tienen un conjunto enumerable o (exhaustivamente representable) de soluciones potenciales
- Todo problema perverso es esencialmente único
- La existencia de discrepancias ante un problema perverso puede explicarse de muchas maneras
- El planificador no tiene derecho a equivocarse

Sobre la reforma del servicio civil

Como primer aspecto, es importante definir el servicio civil como «el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran» (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006). En este sentido, el servicio civil viene a ser el modelo de gestión de los recursos humanos que integran el aparato estatal, que debe establecer una primordial importancia a dos aspectos.

Por una parte, a la gestión de los recursos humanos desde el punto de vista organizacional. Es decir, las acciones de gestión que permiten un manejo adecuado del personal al interior del Estado; sobre lo que se deberá considerar todo el ciclo de gestión de personas, desde su vinculación hasta su desvinculación, pasando por los subsistemas de capacitación, rendimiento, etc. Por otra parte, también es relevante evaluar la gestión de los recursos humanos desde el punto de vista funcional. Es decir, qué tanto permite el arreglo institucional al Estado el logro de sus objetivos mediante la operación de sus recursos. Esto es importante porque el gran reto del servicio civil público es articular de manera eficiente las características y derechos de los servidores, y los derechos de los ciudadanos a recibir servicios públicos de calidad. En este sentido:

La profesionalización del servicio civil no es un objetivo en sí mismo, sino que está orientado a mejorar el rendimiento de las organizaciones del sector público y, por lo tanto, los servicios que



reciben los ciudadanos. Los funcionarios de carrera del sector público cumplen un rol protagónico en la mayor parte del diseño de las políticas públicas y en todo el proceso de implementación, por lo que su labor tiene un alto impacto en la calidad de la entrega de bienes y servicios (Cortázar Velarde, *et al.*, 2014, p. 3).

Análisis del servicio civil a partir de la teoría de los problemas perversos

Hay que tener en cuenta que alrededor del servicio civil no existe una formulación definitiva de su problemática. Es decir, de acuerdo a las perspectivas de solución, podemos problematizar al respecto. Por ejemplo, si consideramos que el problema en el servicio civil es su dimensión, se podrá evaluar la problemática de la misma desde el punto de vista de la cantidad, costo y ubicación. Si, por otra parte, consideramos que el problema es la formación que poseen, podríamos evaluar las capacidades propias de los servidores. En cambio, si consideramos que el problema son los mecanismos de acceso, podemos optar por evaluar el impacto de los concursos públicos, los mecanismos alternativos de vinculación (contratación directa, servidores de confianza, etc.); y cada uno de estos enfoques permite sustentar la problemática de una manera razonablemente coherente.

Sobre la carencia de reglas que determinen el término del problema relacionado al servicio civil, resalta el hecho de que en tanto el éxito de una adecuada gestión del servicio civil radica en la mejor provisión de servicios públicos para la ciudadanía, decretar el cierre de brechas va a ser virtualmente imposible en tanto que la demanda de servicios públicos es subjetiva y propia de cada generación y sus espacios sociales. En ese sentido, los servicios requeridos por las sociedades al inicio del siglo ya resultan, en la mayoría de los casos, anacrónicos a las necesidades actuales de las sociedades. Por ello, las políticas públicas en materia de servicio civil deberán prestar especial importancia a la capacidad de adaptación de los servidores y a la gestión de los recursos humanos sobre las necesidades sobrevinientes.



Recordemos que las soluciones al problema del servicio civil no son falsas o verdaderas, sino buenas o malas. Tomando en cuenta que el servicio civil son todos los servidores que prestan servicio al aparato público, la diversidad en cuanto a intereses, afinidades, problemas y necesidades es virtualmente infinita. En ese sentido, las decisiones de políticas públicas al respecto no siempre absolverán completamente todos esos intereses. Por lo cual, buscar alternativas perfectas que atiendan a todos los actores, deviene inmediatamente en la inacción y en una imposibilidad práctica de implementar mejoras en la gestión del servicio civil.

Se puede identificar también que no existe una prueba última e inmediata para la solución de la problemática sobre el servicio civil. En concordancia con lo mencionado anteriormente, las necesidades de la sociedad sobre los servicios públicos se irán actualizando a velocidades cada vez más audaces, lo cual establecerá como necesidad constante el repensar el servicio público para identificar las mejoras que sean pertinentes. Es pertinente reconocer así mismo que las decisiones que se tomen sobre el servicio civil tienen, generalmente, consecuencias amplias y complejas que podrían modificar la composición y características del mismo servicio civil, lo cual requerirá que en el futuro la problemática se redefina o actualice en función de las necesidades que sobrevengan en su oportunidad.

Podemos identificar también que la solución a la problemática del servicio civil puede ser entendida como una operación de un solo golpe. Por la magnitud del sujeto de política (servidores públicos de todo un Estado), las características legales de sus vinculaciones (naturaleza de contratos, períodos, etc.) y la heterogeneidad de los actores interesados, realizar acciones de prueba y error en los sujetos de políticas resulta virtualmente imposible. En el mejor de los casos, tales acciones conllevan costos que pueden significar una suma de mayores complejidades en la gestión del servicio civil, si se identifica que la opción de política no es la adecuada.



Para este caso extremo, se destacan dos ideas:

- Primeramente, las experiencias internacionales toman una especial preponderancia debido a que ofrecen marcos comparativos para evaluar las políticas adoptadas en otros países, comprendiendo sus características, alternativas adoptadas y resultados obtenidos. Esto, ante la imposibilidad de poder hacer ejercicios de prueba en el contexto nacional y que, en el caso de que sí sea factible, puede arrojar información relevante para todos los grupos de servidores civiles que tienen los Estados.
- Segundo, resalta la necesidad de dar el golpe, en el sentido de que este tipo de problemas complejos, que se entienden en un contexto de cierta incertidumbre, requieren que se tomen las decisiones de políticas públicas que permitan darle dinamismo al problema. Es decir, «hacer algo» —naturalmente, en base al mejor análisis técnico que se pueda hacer previamente con la información disponible— es necesario para poder avanzar en una adopción de la solución, o al menos del cierre de pequeñas brechas al respecto. Pero la problemática sin ningún golpe, sustentado técnicamente, es simplemente dejar al servicio civil a la deriva de los intereses políticos que puedan gestionar los actores.

La problemática sobre el servicio civil, en el contexto de incertidumbre descrito anteriormente, requiere de altos niveles de innovación. Esto, debido a que no se tiene definido un conjunto de soluciones potenciales y operaciones aplicables. Por ello, la adecuada identificación de actores técnicos y profesionales que participen en la toma de decisiones del más alto nivel es de especial relevancia para que puedan aportar su conocimiento en la evaluación de alternativas de políticas de toda índole.

El aparato público se entiende como un producto o institución social que engendra, de alguna manera, todos los defectos y virtudes de las sociedades a las que representan. Los problemas



vinculados al servicio civil de cada Estado se deben evaluar en su particular dimensión y contexto, por lo cual deberían entenderse como esencialmente únicos. Pueden estar fuertemente vinculados a su vez a otros aspectos de la sociedad que se reflejan en la gestión pública. Es así que, plantear las causas de estos problemas puede llevarnos a analizar las características propias de la sociedad, por lo cual el problema del servicio civil puede ser considerado simplemente como un síntoma de otro problema mucho más complejo.

De acuerdo a los múltiples actores e intereses que puede haber sobre el servicio civil, las opiniones y visiones al respecto pueden explicarse desde diversas fuentes, por lo que las virtuales opciones de política pueden refutarse por una multiplicidad de enfoques y visiones. Esto podría llevar a la inacción, si lo que se busca de parte de los tomadores de decisiones es la atención de todas y cada una de las partes y los intereses de los agentes que las representan, en vez de apoyar decisiones que busquen optimizar el fin último del servicio civil destinado a mejorar la calidad de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.

Por último, los actores políticos relevantes (poderes ejecutivo y legislativo, agencias de gobierno, agencias de cooperación internacional, líderes de opinión) serán los encargados de hacer hincapié continuamente en el logro de los resultados buscados alrededor de la reforma del servicio civil. Considerando esto, se entendería que a estos tomadores de decisiones del más alto nivel político no se les aplicaría el derecho a equivocarse. Frente a lo cual, y sobre todo en contextos poco institucionalizados como los latinoamericanos, se buscará su remoción.



Principales aportes a la gestión del servicio civil desde la perspectiva de problemas perversos

Considerando todo lo abordado hasta acá, resulta relevante rescatar algunas ideas especialmente importantes para la toma de decisiones sobre el servicio civil de los Estados:

- Si bien la cadena de valor del servicio civil es un largo y complejo proceso, se debe tener presente que la meta última del servicio civil no es únicamente la gestión del empleo, sino la provisión de servicios públicos de calidad. Centrarse únicamente en alguna de ellas deviene inevitablemente en la deslegitimación de las políticas adoptadas por parte de los servidores civiles o de la ciudadanía.
- La reforma del servicio civil requiere y requerirá de una especial capacidad de adaptación a las necesidades de bienes y servicios públicos que demanden las sociedades. Necesidades que serán actualizadas constantemente por las sociedades y que representarán nuevas complejidades para los tomadores de decisiones que busquen mejorar y hacer más eficiente la gestión pública.
- En el caso del servicio civil, toda solución implementada trae consecuencias importantes, y en algunos casos irreversibles. Esto hace que cada decisión deba ser cuidadosamente evaluada y merituada, a efectos de optimizar el uso de los recursos públicos que los Estados dedican a ello. Sin embargo, se necesitan acciones que lo aborden. La inacción no solo perdura el problema, perpetuándolo en las mismas deficiencias que tiene al día de hoy, sino que mantiene los arreglos institucionales existentes, provocando aparatos públicos no eficientes, provocando la reproducción de instituciones informales que precarizan aún más la gestión pública y que complejizan aún más la problemática, y por ende su eventual resolución, si es



que algún día se quiera adoptar. Por ello, es de especial relevancia avanzar, hacer algo. Naturalmente, con todas las consideraciones técnicas que minimicen los riesgos.

- La cantidad de intereses alrededor de la gestión pública y del servicio civil implica que sea imposible atender a todos ellos. Pretenderlo sería condenar a la inactividad a las políticas de reforma del servicio civil y/o comenzar a ceder en decisiones de políticas subóptimas que prioricen algunos grupos de interés en función a su capacidad de poner en agenda sus problemas particulares.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). «Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina». Washington, DC: BID.

Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M., & Sangines, M. (2014). «Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina» (2004-2013). Washington DC: BID.

Rittel, H., & Webber, M. (1973). «Dilemmas in a General Theory of Planning». *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.





año 2023



ESCUELA
CLAD

COLECCIÓN
EXPERIENCIAS

10

Estado y sociedad en América Latina

Este libro es producto de la primera edición del Curso Internacional con Sello CLAD sobre Estado y Sociedad, que reunió a treinta participantes de once países de América Latina: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. La docencia estuvo a cargo de uno de los intelectuales más destacados y reconocidos en temas de gestión pública en Iberoamérica, Oscar Oszlak. El Curso se realizó con el fin de discutir, desde una perspectiva histórica, los hitos fundamentales del proceso de formación, organización, acción y transformación del Estado, así como la dinámica de sus vinculaciones con la sociedad, con especial referencia a la experiencia latinoamericana.



ISBN: 978-980-7925-26-6

9 789807 192526



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO