

# **El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor**

**Carles Ramió**

## **Carles Ramió**

Catedrático (*full professor*) de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra (UPF), Barcelona. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universitat Autònoma de Barcelona (1994) y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (1987). Es especialista en gestión pública e instituciones públicas en España y América Latina. Ha publicado 21 libros sobre instituciones, dirección y gestión pública (teoría de la organización y auditoría operativa), función pública, partenariados público-privados y participación ciudadana. Sus cuatro últimos libros son: *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios* (Editorial Catarata, Madrid, 2012, segunda edición: 2015); *Manual para un atribulado profesor universitario* (Editorial Catarata, Madrid, 2014); *Administración pública y crisis institucional: estrategias de reforma e innovación para España y América Latina* (Editorial Tecnos, Madrid, 2015); y *La regeneración de la función pública: estrategias para frenar la corrupción política en España* (Editorial Catarata, 2016). También ha publicado unos 150 artículos y capítulos de libros. Ha publicado artículos en revistas de referencia sobre América Latina como: *Journal of the Society for Latin American Studies*, *Journal of Politics in Latin America*, *Journal of Urban Affairs*, *USA-China Law Review*, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, así como *Revista Política y Gestión Pública del CIDE*. Ha ocupado distintos cargos públicos: decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública en la UPF, vicerrector en la UPF en tres ocasiones, director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, presidente de Ivàlua (Consortio de Evaluación de Políticas Públicas de Cataluña) y vicepresidente del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de Cataluña.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: [carles.ramio@upf.edu](mailto:carles.ramio@upf.edu)

## **El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor**

*El objetivo de este artículo es analizar a nivel teórico el papel que puede jugar en el futuro, durante las próximas tres décadas, el Estado y sus administraciones públicas. En primer lugar, se analizará el escenario más probable de pérdida de poder e influencia del Estado en el futuro. El Estado ha entrado en un estado de crisis que puede ser muy profundo y peligroso. Pero al analizar, en segundo lugar, los cambios actuales y futuros a nivel tecnológico, económico, social y político previstos para los próximos años se dibuja un escenario sorprendente pero viable: un posible empoderamiento y expansión del Estado en el futuro. Las contradicciones internas del capitalismo (los cuasi monopolios de las empresas tecnológicas y la expansión de la economía colaborativa) y las tensiones sociales derivadas de estas discrepancias pueden procurar de una renovada fuerza al papel y a las competencias del Estado. Se utiliza el concepto Estado en su acepción de ser uno de los principales motores del bienestar social (junto al mercado, el tercer sector y la familia). El Estado como ejercicio del poder en defensa del bien común, no el Estado en su dimensión de Estado-nación, que está en clara recesión a favor de las instituciones locales (Gobierno de las grandes ciudades) y de las instituciones macro regionales (asociaciones de Estados).*

**Palabras clave:** Reforma del Estado; Tendencias en Administración Pública; Tecnología de la Información; Cooperación Económica; Capitalismo; Perspectivas

### **The State in 2050: between Decadence and Splendor**

*The aim of this paper is to theoretically analyze the future role of the State and its Public Administration over the next three decades. Firstly, it will be discussed the most likely future scenario of loss of power and influence of the State. The State has entered in a deep state of crisis that can be very dangerous. Secondly, taking into account the current and future changes on a technological, economic, social and political level, it will be drawn a surprising but feasible scenario: an empowerment and expansion of the State in the near future. The internal contradictions of capitalism (the existing quasi monopolies of the technology companies and the expansion of a collaborative economy) and the social tensions of these discrepancies may facilitate a renewed strength to the role and competencies of the State. Nowadays, we recognize the State like one of the main engines of social welfare (together with the market, the third sector and the family). In this sense, we understand the State like an authority power to defend the common good and not in its dimension of*

---

Recibido: 01-08-2016. Aceptado: 09-09-2016.

*nation-state that it is clearly in recession in favor of local institutions (city councils of the large cities) and supranational organizations of regional scope (associations of States).*

**Key words:** State Reform; Trends in Public Administration; Information Technology; Economic Cooperation; Capitalism; Perspectives

## **1. La necesidad de mirar al futuro**

**E**ste artículo trata de analizar el futuro del Estado, y hay que reconocer que es un objetivo muy arriesgado. Hay decenas de frases brillantes y afortunadas sobre la quimérica ambición de adivinar lo venidero, aunque sea con una orientación y base académicas. La frase que se considera más venturosa es la del Premio Nobel de Física Niels Bohr, quien afirmó: “predecir es muy difícil. Sobre todo el futuro”. Puede considerarse una evidencia empírica que el mundo está experimentando ahora un gran cambio, rápido y profundo. Las grandes piezas conceptuales que rigen nuestras vidas se están agitando con rapidez en un intento de recolocarse de forma equilibrada: la tecnología, la economía, la sociedad, la política y el Estado. Son como grandes placas tectónicas que se están moviendo de forma acelerada, chocan entre ellas y ponen en duda la posición de los actores que se asientan sobre las mismas: las empresas, los movimientos sociales, los partidos políticos y las administraciones públicas.

El objeto más concreto de este ensayo es reflexionar y analizar cómo puede ser el Estado (y la administración pública) a largo plazo, por ejemplo a 35 años vista y llegar al año arbitrario pero “redondo” de 2050. Plantear el futuro del sistema público a tres décadas y media vista implica intentar hacer un ejercicio de prospectiva que es temerario pero necesario. El problema estructural de las administraciones públicas de todo el mundo es una absoluta falta de identidad estratégica. Ni cuando se plantean reformas se observa mucho más allá del presente y solo se diagnostican los problemas de un pasado inmediato y todas las medidas prescriptivas que se proponen, en el marco o no de una reforma administrativa, son a muy corto plazo. Los políticos, los funcionarios y los estudiosos de la administración pública son conscientes que conducen un artefacto tan complicado que, o bien lo mantienen parado por temor a no saberlo liderar o bien lo conducen de forma lenta, con las luces cortas y obsesionados en observar excesivamente al retrovisor. A casi nadie se le ha ocurrido poner las luces largas por temor a deslumbrar e inquietar a los susceptibles artefactos móviles implicados (partidos políticos, funcionarios, sindicatos, empresarios, movimientos sociales, etc.).

**Plantearse a nivel teórico cómo debería ser el Estado y la administración pública a largo plazo es imprescindible para tomar las decisiones del presente con una cierta orientación estratégica, y no solo como una forma de salir del paso de problemas coyunturales.**

Plantearse a nivel teórico cómo debería ser el Estado y la administración pública a largo plazo es un mecanismo imprescindible para tomar las decisiones del presente con una cierta orientación estratégica, y no solo como una forma de salir del paso de problemas coyunturales del presente. Realizar análisis de prospectiva es más necesario de lo que parece para la toma de decisiones públicas del día a día. Todos sabemos, por ejemplo, que una política pública en el ámbito de la energía tiene siempre una orientación a largo plazo, a veinte o a treinta o más años vista. Pues, sucede exactamente lo mismo con las políticas de carácter institucional y organizativas, que son aquellas que deben perfilar cómo deben ser los aparatos públicos que diseñarán, decidirán e implementarán las políticas públicas y los sistemas de gestión del futuro.

El Estado y sus administraciones públicas son una variable dependiente de otras que van a marcar el camino de su devenir, de su esplendor o de su decadencia, e incluso de su hipotética desaparición. El artículo parte de la hipótesis de que se está produciendo una concatenación de circunstancias que están generando unos cambios muy profundos en el mundo. El primer elemento crítico es que estamos viviendo unos acentuados cambios tecnológicos como preludio de una gran revolución tecnológica y científica. Esta revolución abarca un amplio espectro que oscila desde la biomedicina y la nanotecnología hasta los cambios productivos derivados de las impresoras 3D. Pero, a nuestro entender, la revolución tecnológica que tiene y tendrá más impacto es la que se deriva de los nuevos bienes informacionales. La tecnología de la información está transformando de manera radical la economía y la sociedad. E incidirá en el futuro en el diseño y comportamiento de la política y de las instituciones públicas.

El segundo elemento crítico reside en la economía. El sistema económico capitalista es un gran superviviente con una increíble capacidad de adaptación. Los cambios tecnológicos y las opciones ideológicas alternativas que han ido surgiendo con el tiempo han sido un acicate para la renovación y reforzamiento del modelo capitalista. Pero la revolución derivada de las tecnologías de la información implica un cambio de tal envergadura en innovación económica y social que no es evidente que el modelo capitalista lo pueda absorber con garantías. Algunos autores como Mason (2016) se atreven a formular, con una gran fortaleza argumental, un nuevo futuro de la mano de lo que denomina postcapitalismo. Las tecnologías de la información rompen varios axiomas de la economía clásica: la información, que

**Se está produciendo una concatenación de circunstancias que están generando unos cambios muy profundos en el mundo.**

es el principal recurso (el petróleo de nuestro futuro más inmediato), no es escasa sino infinita. Se quiebra el principio de la oferta y la demanda cuando resulta que un mismo actor es productor y consumidor de los bienes informacionales a los que es muy difícil, o imposible, poner un precio. La economía clásica se basa en que los recursos son escasos, en que hay una oferta y una demanda que permiten fijar unos precios. Todo esto ya no existe en el mercado virtual de la información (Morozov, 2011).

El tercer elemento crítico es la sociedad: los ciudadanos, en un sentido colectivo, se encuentran ante un nuevo escenario dominado por dos vectores: por una parte, los ciudadanos se relacionan de forma distinta en un mundo virtual (redes sociales) que estimula una lógica colaborativa muy gratificante, que está fuera de las lógicas clásicas del mercado que oscilan entre una nueva economía colaborativa y unos asfixiantes cuasi monopolios de las empresas tecnológicas (Keen, 2016). Por otra parte, la sociedad está muy inquieta ante un cambio tan radical como profundo. Vive con una sensación angustiosa de absoluta incertidumbre (laboral, económica, de seguridad ciudadana, etc.). Las sociedades de los países desarrollados tienen miedo, muchísimo temor.

En cuarto lugar está la política. La política consiste en buscar la satisfacción de los intereses de los ciudadanos, con objetivos egoístas, sectoriales y parciales, articulando un bien común y un interés general que satisfaga a la mayoría. Esta tarea siempre ha sido técnicamente difícil, pero ahora es casi una quimera cuando la política (y sus principales actores como los partidos y los líderes políticos) tiene poco poder ante unas poderosas multinacionales y una escasa capacidad de conducción social, cuando los ciudadanos se nutren de tan diversas, rápidas e independientes fuentes de información (Mair, 2015). Los crispados ciudadanos les exigen soluciones a problemas más complejos que nunca, precisamente en el momento en que la política posee los instrumentos más precarios. Esta tensión es insostenible y la única solución política posible es recurrir al relato mágico del populismo y de la demagogia. Durante los próximos años vamos a vivir un gran período de esplendor de las formaciones y de los líderes políticos demagogos y chamánicos (Lapuente, 2015).

En quinto lugar, aparece el Estado, que siempre ha convivido con la crisis pero que ahora vive en un “estado de crisis” (Bauman y Bordoni, 2016). El Estado como regulador de la actividad económica y social, el Estado como motor proveedor de bienestar y el Estado como suministrador de seguridad vive en un estado de crisis. Por una

La crisis del Estado contemporáneo se explica tanto por elementos exógenos como por elementos endógenos que guardan relación con una crisis interna siempre latente y que ahora, combinada con los elementos exógenos, ha alcanzado una enorme importancia y capacidad de fuerza auto-destructiva.

parte, la economía capitalista ha llegado a un punto de sofisticación de la mano de la globalización (por cierto, una dinámica estimulada por los propios Estados) y por la falta de regulación pública (también propiciada por los propios Estados), que ahora es muy difícil de controlar estatalmente (Trías de Bes, 2013). Las grandes multinacionales, algunas de ellas derivadas de la revolución de las tecnologías de la información, juegan a lógicas monopolísticas, de oligopolio o de cártel que escapan totalmente de las manos de unos Estados que se han quedado pequeños y obsoletos (Stiglitz y Greenwald, 2016). Por otra parte, la revolución tecnológica de la información ha generado una sociedad colaborativa, con más capacidad crítica y empoderada para autosatisfacerse tanto de información como de determinados servicios que ya no pasan por los canales del Estado. Los Estados van perdiendo el monopolio de la información pública y política. Además, la sociedad, gracias a la tecnología, está generando un nuevo tipo de economía, la economía colaborativa, que desconcierta (fiscalmente, pero también a nivel material) a los Estados. Finalmente, los Estados se ven cada vez más incapacitados para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. No les pueden ofrecer la seguridad de un empleo o de un empleo digno, no pueden ofrecer a los ciudadanos los mismos subsidios (por desempleo, etc.) y servicios (educativos, sanitarios y sociales) que antes, por un elevado déficit público derivado de un déficit fiscal. Ni tan siquiera los Estados, que poseen el monopolio de la violencia, pueden garantizar la seguridad física de los ciudadanos. Las nuevas metodologías del terrorismo yihadista han hecho muy vulnerables las fuerzas públicas de seguridad. Los ciudadanos miran desconcertados a estos Estados en su estado actual de impotencia y se muestran muy críticos con ellos.

## **2. La crisis del Estado del presente que se proyecta hacia el futuro**

El Estado está en crisis por el estado de crisis general que afecta tanto a la economía, a la política como a la sociedad. Para analizar la crisis actual del Estado hay que saber diferenciar los elementos de crisis exógenos de los elementos de crisis endógenos. Es decir, la crisis del Estado contemporáneo se explica con la misma intensidad tanto por elementos exógenos: cambios económicos, políticos y sociales que laminan la fuerza del Estado, como por elementos endógenos que guardan relación con una crisis interna siempre latente y que ahora,

combinada con los elementos exógenos, ha alcanzado una enorme importancia y capacidad de fuerza autodestructiva.

Por otra parte, analizar la crisis del Estado también guarda relación con la crisis de la administración pública, ya que esta es el ingrediente básico del Estado. Y la crisis del Estado también está vinculada con la crisis de los Estados-nación. Los Estados han tenido históricamente una vinculación con los países y esto genera ahora muchas distorsiones en nuestra capacidad de análisis. Hay que resaltar, a nivel conceptual, que el Estado va mucho más allá que el modelo implantado hasta ahora de Estado-nación. El Estado, en esta acepción más amplia, hace referencia a las estructuras de poder y de carácter administrativo de naturaleza pública que están bajo la dirección y control del poder político y de sus gobiernos. Es el concepto de Estado en relación con el mercado y con la sociedad civil. Y desde esta óptica, el Estado no agrupa solo a los Estados-nación sino también al poder local y al Gobierno de las ciudades, al poder regional, al poder macro regional (por ejemplo, la Unión Europea), a los gobiernos multilaterales e incluso a un potencial, anhelado por algunos pero difícil de lograr, Gobierno mundial (Barber, 2015).

La pérdida de la capacidad de influencia del Estado sobre la economía es evidente: el poder real ya no reside en los Estados, sino en los poderes económicos. En la actualidad, el Estado se ha visto expropiado de una parte considerable (y creciente) de su antaño genuino o presunto poder para hacer las cosas, del que se han apropiado fuerzas supraestatales globales que operan en un “espacio de flujos” (Castells, 2005) fuera de todo control político, mientras que el alcance efectivo de las agencias y organismos públicos existentes no ha logrado ir más allá de las fronteras estatales. “Esto significa, lisa y llanamente, que las finanzas, los capitales de inversión, los mercados laborales y la circulación de mercancías están fuera de las atribuciones y del alcance de las únicas agencias públicas ahora disponibles para encargarse de la labor de la supervisión y la regulación” (Bauman y Bordoni, 2016: 23). El poder y la política viven y se mueven separados el uno de la otra, y su divorcio definitivo nos aguarda en la puerta de la esquina (Bauman y Bordoni, 2016). El poder está en el mercado y la política ha perdido todo su poder, su fuerza y su mordiente. La debilidad de la política supone la debilidad del Estado, ya que representa su máximo ingrediente. La crisis de poder de la política ha generado una crisis en los partidos políticos que ponen en duda no solo la viabilidad del Estado, sino también de la democracia (Mair, 2015).

**La gobernanza reactiva es una gran impostura y una forma de hacer de la realidad virtud. Es un modelo que, mal implantado, supone la asunción de la antipolítica.**

El Estado, en esta deriva hacia la marginalidad, solo ha encontrado dos salidas provisionales para sobrevivir, que residen, por una parte, en la asunción del concepto de gobernanza y, por otra parte, en optar por la delegación, la tecnocracia y la despolitización. Recordemos que el reto más profundo que está afrontando y afrontará el Estado en un futuro es el divorcio entre poder y política. El poder está en el mercado (y, de manera marginal e incipiente, en la sociedad), y la política de los partidos políticos y de los partidos en el Gobierno no posee una gran capacidad de decisión, influencia y control. El primer mecanismo provisional que ha ingeniado el Estado para sobrevivir es incorporar en su acervo el concepto de gobernanza, pero desde un plano netamente reactivo. Como la política institucionalizada y el Estado están perdiendo poder ante los actores del ámbito económico y social, se decide incluir a estos dos grupos de actores en las funciones de Gobierno. El lema es que ahora entre todos lo haremos todo en la defensa del bien común y del interés general. Pero la gobernanza reactiva es una gran impostura y una forma de hacer de la realidad virtud. Es un modelo que, mal implantado, supone la asunción de la antipolítica, que garantiza la continuación del juego político entre partidos, pero la vacía de significación social, ya que el ciudadano se ve obligado a cuidar de su propio bienestar: “El Estado dirige y controla a sus súbditos sin responsabilizarse de ellos” (Balidar, 2013), implementando una especie de gobernanza neoliberal que resulta ser una técnica de Gobierno indirecto, que puede ser bastante eficaz pero escasamente democrática (Bauman y Bordoni, 2016: 29). La gobernanza reactiva es un ejercicio de impotencia estatal y un subterfugio para hacer creer que el Estado todavía mantiene algo de poder en sus relaciones de equilibrio con el mercado y con la sociedad. Pero implantar un modelo de gobernanza cuando la política ha perdido la mayor parte de su poder implica “gobernar en el vacío” (Mair, 2015), ya que realmente quienes gobiernan son las fuerzas del mercado y, de manera marginal, algunos *lobbies* sociales que representan de forma limitadísima los intereses de la sociedad. Es un modelo que implica que la defensa del bien común y del interés general está en manos de actores privados que deciden e implementan las partituras en función de sus propios intereses, bajo la impotente batuta de un poder político e institucional que formalmente ejerce de director, pero al que nadie hace caso. En definitiva, la gobernanza sustituye al Estado en lo tocante a la política (Bauman y Bordoni, 2016: 26).

Y todo esto no quiere decir, en absoluto, que no tenga sentido un futuro modelo de gobernanza, pero si esta es proactiva. En efecto, la enormidad y complejidad de los retos que debe afrontar el Estado moderno hace aconsejable que lo realice en colaboración con las fuerzas del mercado y de la sociedad civil, pero con su cooperación y no con su predominio. Pero, para alcanzar esta gobernanza proactiva, el Estado debería recomponer e incrementar sus fuerzas para poder ejercer en este modelo el rol de metagobernador, que ahora ni puede y ni parece que anhela.

El otro mecanismo del que se ha dotado el Estado para sobrevivir de forma agónica es tecnocratizar buena parte de sus funciones y alejarlas del poder y del control político. Ya que el poder real no está ni en los partidos políticos ni en el Gobierno, la idea es renunciar a la legitimidad democrática del Estado, que ahora ya no es una fuente de legitimidad sino una rémora, y buscar, en cambio, refugio en la legitimidad tecnocrática. Con frecuencia, la política pública ya no es decidida ni controlada por los partidos políticos. Por el contrario, con el auge del Estado regulador y de la Nueva Gestión Pública, hay cada vez más decisiones en manos de órganos no partidistas que operan con independencia de los líderes políticos (Majone, 1994). Ante las crecientes limitaciones del entorno en un contexto transnacional, inevitablemente se tiende a la delegación y a la despolitización (Thatcher y Stone, 2003). “El cambio es todavía más pronunciado cuando las modalidades de la Nueva Gestión Pública se importan desde las organizaciones privadas al sector público. Aquí las formas de rendición de cuentas no solo no incluyen el canal electoral sino que también prevalecen sobre criterios implícitos del sector público como tal, pues están regidas por valores de coste-eficiencia, procedimiento justo y rendimiento” (Mair, 2015: 30-31). Los gobiernos son cada vez menos políticos y son gobiernos por inercia o gobiernos de carácter administrativo (Lindvall y Rochstein, 2006: 61). “El liberalismo dominante sugiere que los gobiernos ya no son capaces de gestionar eficazmente la economía con vistas a redistribuir los recursos o responder a las necesidades colectivas, y esta incapacidad ha alterado de manera fundamental el discurso político fundamental. El dilema de la planificación frente al mercado se ha resuelto a favor del mercado” (Scharpf, 1999: 32).

Por otra parte, la sociedad, por la vía de las tecnologías de la información en red, se ha empoderado y ya no se siente oprimida ante la incapacidad del Estado de monopolizar el discurso público a nivel político y social. Ahora la sociedad tiene la capacidad de proveerse,

**La actual crisis del Estado, que deriva de la pérdida de poder de la política ante la economía y la sociedad, pone en riesgo el propio sistema democrático.**

gracias a las tecnologías de la información en red, de sus propios discursos y la capacidad autónoma de movilización. La sociedad ha impulsado discursos alternativos de carácter apolítico (fuera de la lógica de los partidos políticos) y observa con desapego y desconfianza la política institucionalizada (de carácter estatal). La sociedad se siente muy presionada y extorsionada por el poder económico y, ante la impotencia del poder político institucionalizado, busca sus propias alternativas para lograr sobrevivir, sean estas por la vía de una parte de la economía colaborativa o por la economía social estimulada por los movimientos sociales. El Estado y sus administraciones públicas se están ubicando en una posición marginal que posee las siguientes características:

- El Estado se va convirtiendo en un mero mostrador que proporciona servicios bajo demanda a los ciudadanos, sin posibilidad alguna de decisión ni de control.

- El Estado se aferra a la única oportunidad que le brinda el poder económico para mantener un cierto nivel de funciones que justifique su existencia, y el único elemento que le da hoy vida y sustento es la adopción de una política neoliberal.

- El neoliberalismo permite la libertad de movimiento, pero delega en sectores privados la mayoría de sus responsabilidades que eran originariamente del Estado (Bauman y Bordoni, 2016: 48).

- El neoliberalismo somete las funciones sociales del Estado al cálculo económico; una práctica inusual que ha introducido en los servicios públicos criterios de viabilidad, como si fueran empresas privadas. Estos criterios regulan ahora los ámbitos de la educación, la sanidad, la protección social, el empleo, la investigación científica, el servicio público y la seguridad conforme a un perfil económico. El neoliberalismo, por tanto, elimina la responsabilidad del Estado, le hace renunciar a sus prerrogativas tradicionales de conformidad con tal perfil económico (Bauman y Bordoni, 2016: 30).

- La escisión irreparable entre lo local y lo global genera un efecto paralizante sobre el Estado que lo reduce a labores de administración rutinaria, incapaz de afrontar los problemas que el poder global impone con una frecuencia cada vez mayor.

Hay que hacer notar que la actual crisis del Estado, que deriva de la pérdida de poder de la política ante la economía y la sociedad, pone en riesgo el propio sistema democrático. El Estado podría sobrevivir de manera agónica con estas recientes adaptaciones a la nueva realidad económica y social. Lo podría hacer bajo el principio de legalidad pero

no lo lograría de una forma democrática, ya que podría garantizar un Gobierno efectivo de carácter tecnocrático y abierto al mercado y a la sociedad, pero alejado de un apoyo y control de carácter electoral. Fukuyama (2015) afirma que una democracia moderna posee tres ingredientes básicos: Estado, principio de legalidad y Gobierno responsable y efectivo. El modelo que lograría dibujarse de cara al futuro podría ser un entramado institucional con principio de legalidad, un Estado tecnocrático y abierto relativamente débil, y, finalmente, un Gobierno efectivo pero no responsable a nivel político. Un sistema formalmente democrático, pero sin democracia real (Mair, 2015).

Pero la crisis del Estado, o de su potencial resurgimiento o resurrección, no se explica solo por las múltiples variables exógenas, sino también por variables de carácter endógeno. En este sentido, hay dos lecciones muy relevantes que se pueden extraer de la fabulosa y reciente obra de Fukuyama (2015 y 2016) sobre los orígenes y la decadencia del orden político en relación con la crisis del Estado: por una parte, que la calidad de un Estado depende de si su modelo de administración pública moderna y meritocrática se ha impulsado antes o después que su proceso de democratización, y esto es determinante a la hora de lograr un Gobierno más o menos responsable. Por otra parte, que el Estado puede entrar en un período de crisis y decadencia, como cualquier otra institución, si es incapaz de adaptarse a las circunstancias cambiantes. El elemento crítico en el surgimiento de un Estado moderno reside en su capacidad o no de edificar un Gobierno competente, que es de lo que carecen los Estados frágiles o fallidos. La clave de ello reside en si se ha establecido o no una administración pública de carácter meritocrático. “La sociabilidad humana natural se basa en la selección por parentesco y el altruismo recíproco; es decir, la preferencia por la familia y los amigos. Mientras los órdenes políticos modernos tratan de promover un Gobierno impersonal, las élites de la mayoría de las sociedades tienden a recurrir a redes de familiares y amigos (Fukuyama, 2016: 43). Y para lograr un Estado robusto de carácter impersonal es concluyente si su construcción ha sido anterior o posterior a la instauración de un sistema democrático. Por ejemplo, en Prusia se construyó antes un Estado impersonal, un proceso que demoró casi dos siglos, que un sistema democrático. Este orden, para Fukuyama, es determinante, ya que la política clientelista no se ha dado nunca en Alemania. Como contraejemplos, Fukuyama explica los casos de Grecia e Italia, que no fueron capaces de desarrollar administraciones modernas antes de convertirse en democracias electorales. En ambos países, los gobiernos

se convirtieron en fuentes de patrocinio y, posteriormente, de clientelismo descarado a medida que los sistemas se democratizaron y pasaban a la participación política masiva (Fukuyama, 2016: 173). El resultado está a la vista en esos países: una incapacidad crónica para controlar el empleo público, un clientelismo extendido, así como una desconfianza social con la administración pública a la que se une una mala calidad de la administración. La segunda gran lección de este reciente estudio de Fukuyama es que el Estado puede entrar en un período de crisis y decadencia. Es fundamental, por tanto, la adaptación al cambio: la flexibilidad institucional y de los actores. La inadaptación al cambio institucional se muestra, por ejemplo, en el papel de las élites o de los actores políticos que impiden esa adaptación. Algunos actores internos (como los partidos, los sindicatos y las corporaciones de empleados públicos) “repatrimonializan” el Estado (Jiménez Asensio, 2016). Este proceso de captación por parte de las élites o de los de dentro es una enfermedad que afecta a todas las instituciones modernas. A nuestro entender esto es lo que está sucediendo actualmente y puede acontecer durante las próximas décadas en la mayoría de los Estados de los países desarrollados.

Es obvio que los cambios tecnológicos y las transformaciones económicas, políticas y sociales (variables exógenas) que ponen en duda y en peligro la posición del Estado deberían ser un aliciente y un catalizador para que este reaccionara y se reubicara. Pero, hasta el momento, el Estado no posee capacidad de reacción por culpa de sus problemas endógenos, que hacen que sea cada vez más rígido e impermeable al cambio, y su diseño sea más complejo y más anticuado. La hipótesis es que los Estados contemporáneos están actualmente en una situación de inamovilidad por los siguientes factores:

- Existe una ley natural de conservación de las instituciones, que se manifiesta de modo diáfano cuando la necesidad objetiva obliga a su adaptación y los hombres (animales conservadores por naturaleza) se resisten frenéticamente al cambio (Fukuyama, 2015).

- La actual gran crisis política y de los partidos políticos ha generado que estos sean muy vulnerables. Estos partidos, en vez de defender su espacio de influencia política, se han replegado y enquistado en el seno de las instituciones del Estado. El resultado es una funcionarización de la política y un reverdecimiento del clientelismo en los aparatos estatales.

- El modelo burocrático, que aparentemente aportaba objetividad e imparcialidad, ha generado, con el tiempo, gérmenes nocivos de carácter corporativo en determinados grupos de empleados públicos.

- La crisis del mercado laboral ha ampliado de forma rotunda la periferia de este mercado con la precarización, salarios muy bajos y condiciones laborales extremas. El centro laboral, cada vez más escaso, que implica salarios dignos y estabilidad, lo han ocupado las administraciones públicas. La administración pública representa el último espacio de confort laboral para aquellos empleados sin una gran cualificación (administrativos, subalternos, oficios, sector del transporte de viajeros, etc.). Es lógico que la sociedad, por la vía de los sindicatos y de grupos organizados de empleados públicos, defiendan con uñas y dientes los últimos paraísos laborales que han sobrevivido, hasta el momento, a la injusta revolución laboral.

- El modelo de agencias independientes y profesionalizadas ha generado en el sector público un conjunto de comunidades epistémicas (Ramió, 2008) que aportan un alto valor añadido de carácter profesional, pero con enormes déficits políticos dada su propensión a una lógica de carácter neocorporativa.

- La gobernanza supone la guinda a este pastel de lógicas clientelares, corporativas y neocorporativas en que se han ido convirtiendo los Estados modernos. La gobernanza ha tejido una tela de araña inmensa de relaciones e intercambios entre los aparatos estatales y un conjunto de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro, además de asociaciones y movimientos sociales. Ahora, las resistencias al cambio ya no son solo internas sino también externas por esta red de intereses e intercambios entre unas élites transversales que, muchas veces, han seguido una lógica claramente extractiva y de “repatrimonialización” del sector público.

### **3. Los indicios tecnológicos, económicos y sociales para generar un Estado fuerte**

#### ***La tecnología transformará el modelo económico***

La revolución tecnológica que genera un mercado y una economía de la información no es compatible con el sistema capitalista. Los elementos que hacen distinta la actual revolución tecnológica de las anteriores con las que tuvo que enfrentarse el capitalismo son: primero, hasta que no llegamos a disfrutar de los nuevos bienes informacionales compartibles, la ley fundamental de la economía era que todo era escaso (Mason, 2016: 169). La existencia de una oferta y una demanda presupone una escasez. Ahora, sin embargo, ciertos bienes (como la información) no son escasos, sino eternamente abundantes, por lo que la oferta y la demanda pasan a ser irrelevantes.

Las tecnologías de la información están alterando otro de los cimientos de la economía del mercado (la libre competencia) y del Estado (problemas en políticas regulativas para fomentar la competencia). Por otra parte, han abierto ámbitos de la vida económica a la posibilidad de la colaboración y la producción, más allá del mercado.

La tecnología de la información está corroyendo el funcionamiento normal del mecanismo de la formación de precios. Segundo, los tradicionales factores de producción (la tierra, el trabajo y el capital) están pasando a ser secundarios ante la información. Esta constatación visionaria de Drucker (1993), antes de que surgiera Internet, es ahora absolutamente evidente. Tercero, la economía de la información alienta como ninguna el surgimiento de una economía que se basa en los monopolios. Un monopolio ya no es ahora una táctica inteligente para maximizar beneficios, sino que es el único modo de mantener un sector de negocio (Mason, 2016: 169). Las marcas señeras del ámbito de la infotecnología necesitan un dominio total de cada uno de sus mercados: Google necesita ser la única compañía en el terreno de los buscadores, lo mismo sucede con Facebook, Twitter o iTunes. Las tecnologías de la información también están alterando gravemente otro de los cimientos de la economía del mercado (la libre competencia) y del Estado (problemas en políticas regulativas para fomentar la competencia y defender el derecho de los consumidores).

Por otra parte, la tecnología en red ha abierto nuevos ámbitos enteros de la vida económica a la posibilidad de la colaboración y la producción, más allá del mercado. El auge espontáneo de la economía colaborativa implica que aparecen bienes, servicios y organizaciones que ya no responden a los dictados del mercado y la jerarquía directiva.

En definitiva, la revolución de la tecnología de la información ha robado a las fuerzas del mercado su histórica capacidad para crear dinamismo. Una economía de la información que probablemente no es compatible con una economía de mercado, o, cuando menos, con una economía dominada y regulada primordialmente por las fuerzas de mercado (Mason, 2016: 57; Morozov, 2011).

### ***El surgimiento de una nueva clase social***

A partir de los años 70, las élites económicas impulsaron un proceso de restauración del capitalismo anterior a la Segunda Guerra Mundial. El Estado fue perdiendo el papel que tuvo entre 1945 y 1973 de mediador de los conflictos de clase, protegiendo la propiedad privada y, al mismo tiempo, generando procesos de desmercantilización parcial de la fuerza de trabajo, tanto mediante servicios como la sanidad y la educación como a través de las legislaciones laborales que incluían la negociación colectiva. Además, en los años ochenta se produjo una derrota sindical global, privando de uno de los instrumentos de intervención colectiva. Ahora es difícil asignar la idea y el concepto

de clase dominante, ya que esta, si existe, está muy desestructurada y no posee un alineamiento claro de intereses. El poder está ahora muy concentrado en la infoeconomía, pero este nuevo poder económico no posee ningún interés claro en el escenario político. Por ejemplo, el creador de Facebook, Zuckerberg, epítome de este dominio, no parece muy interesado por la política en el sentido marxista de dominación.

Pero estas reflexiones no contribuyen mucho a identificar el nuevo arquetipo social de la nueva economía de la información o incluso del postcapitalismo. Para ello, hay que analizar un texto clásico de Drucker (1993), que posee una enorme clarividencia prospectiva. Para Drucker, el papel que para los marxistas debería haber ocupado el proletariado lo ocupará “la persona culta universal”. Drucker imaginó que este nuevo tipo de persona surgiría de la fusión de las clases gerenciales (su tema de estudio) con los intelectuales de la sociedad occidental, pues combinaría la capacidad de aplicación del conocimiento, característica del gestor, con la capacidad de tratar con conceptos puros, propio del intelectual. Mason (2016: 162) define a este nuevo arquetipo como los “tecnoburgueses”. Este nuevo tipo de persona y actor social sería (y es ya) alguien capaz de recoger los productos de investigación experta en campos muy concretos y emplearlos de forma más amplia: por ejemplo, aplicando la teoría del caos a la economía, la genética a la arqueología, o la minería de datos a la historia social. Estos tecnoburgueses se caracterizan por ir vestidos de manera informal, por ser muy liberales en los estándares sociales, comprometidos con la ecología y la filantropía y, en especial, por utilizar en su trabajo y en su vida personal las tecnologías de la información: a vivir interconectados. Son el grupo que los sociólogos denominan “individuos en red”, expertos en bajar conocimientos de un sistema relativamente abierto y global. Se comportan también conforme a esquemas de redes: tanto en el trabajo como en el consumo, en sus relaciones o en lo referente a la cultura. Y ya no están confinados en ningún nicho demográfico ultratecnológico. Cualquier abogado o administrativo o camarero puede convertirse, si lo desea, en un “ciudadano culto universal”, siempre y cuando tenga la suficiente formación básica (cada vez más asequible) y un teléfono inteligente (ahora muy asequible). Ya van siendo una clase dominante a nivel laboral y social, pero todavía no a nivel político, ya que no muestran interés alguno en derrocar ni al viejo capitalismo ni a la vieja política. Lo normal es que en un futuro no muy lejano estas personas cultas universales sean muy numerosas y tengan intereses opuestos a las

Los ciudadanos cultos universales poseen una característica esencial en la sociedad de la información: son a la vez productores y consumidores. Esta es la gran novedad que genera una economía colaborativa en auge, que cambia la concepción de los precios, de la propiedad y del valor del trabajo.

grandes empresas e instituciones públicas jerárquicas que dominaron el siglo XX. La hipótesis es que esta clase social emergente tendría que luchar (Mason, 2016: 163), como en su momento hizo la burguesía, por el afianzamiento del nuevo modelo económico y social que ellos representan. Tendrían que ser los portadores de las nuevas relaciones sociales dentro de las viejas, superándolas y desplazándolas.

Los ciudadanos cultos universales poseen una característica esencial en la sociedad de la información: son a la vez productores y consumidores. Esta es la gran novedad que genera una economía colaborativa en auge, que cambia la concepción de los precios, de la propiedad y del valor del trabajo. Las redes sociales o Wikipedia serían un buen ejemplo: los ciudadanos cultos universales consumen la información que ellos mismos, como comunidad, generan.

#### **4. Todos reclaman más Estado (aunque no lo deseen o no lo sepan)**

##### ***Las imperfecciones de la economía tecnológica llaman a la intervención pública***

Un autor que conoce muy bien los entresijos de las empresas que dominan el mercado de Internet, Keen (2016), nos alerta de una nueva clase empresarial disruptiva que posee una extraña fascinación por el fracaso, aunque es una impostura ya que todo lo mide estrictamente por el éxito económico. Unas nuevas empresas y líderes empresariales que bajo el discurso de la innovación esconden el lado más oscuro del capitalismo. Consideran que la regulación pública y las reglas del juego institucionales son disfuncionales en la economía de la red ya que desalientan la innovación y, con ello, moldean un capitalismo sin reglas del tipo salvaje oeste. Un nuevo capitalismo, por cierto, nada innovador ya que es calcado del capitalismo más agresivo que suele surgir en momentos de grandes transformaciones tecnológicas. Saltarse las reglas fiscales, las reglas laborales, las reglas de la libre competencia, operar con una ausencia absoluta de parámetros éticos y, finalmente, lograr unos beneficios obscenos es un deseo y una realidad muy vieja y rancia en el modelo capitalista. No es precisamente innovación ni cultura del aprendizaje. Un análisis lúcido, complejo y reciente es el que ofrecen los economistas Stiglitz y Greenwald en su libro *La creación de una sociedad del aprendizaje* (2016). Su hipótesis de partida es que los avances sociales se han producido y se producirán gracias al progreso tecnológico. Pero estos avances tecnológicos, canalizados por la economía capitalista, para que se

**El gran tema de debate es la propensión a que las nuevas empresas vinculadas a la nueva economía de la información tengan tendencias claras a operar como “cuasi monopolios”.**

traduzcan en mayor bienestar requieren siempre de instituciones públicas solventes (Acemoglu y Robinson, 2014) y de activas políticas gubernamentales (Stiglitz y Greenwald, 2016: 39). La tesis es clásica y escasamente novedosa: la tecnología y la capacidad de aprendizaje son los catalizadores del desarrollo; el mercado, su motor multiplicador pero con muchas imperfecciones, y los poderes públicos (el Estado), mediante su contribución, son los que logran conectar el desarrollo tecnológico y económico con el bienestar social. ¿Se ha quebrado esta lógica clásica con la nueva economía de la información? Parece que en absoluto, sino que la refrenda. “No existe la presunción de que los mercados sean eficientes en la producción y diseminación del conocimiento y el aprendizaje. Muy al contrario, existe la presunción de que los mercados no son eficientes” (Stiglitz y Greenwald, 2016: 46).

El gran tema de debate es la propensión a que las nuevas empresas vinculadas a la nueva economía de la información tengan tendencias claras a operar como “cuasi monopolios” (Keen, 2016: 307). Mason (2016: 168) sostiene que, en el infocapitalismo, “un monopolio no es solo una táctica inteligente más con qué maximizar los beneficios: es el único modo de mantener un sector de negocio”. Schumpeter era optimista con respecto a los monopolios, ya que pensaba que serían solo temporales y que, además, la competencia por ser la empresa dominante impulsaba la innovación. Pero Stiglitz y Greenwald (2016: 29) consideran que los monopolios pueden ser mucho más persistentes y mucho menos efectivos a la hora de estimular la innovación.

El error de base es olvidar que el conocimiento es un bien público y que los mercados son ineficientes en la producción y distribución de bienes públicos. En el ámbito de la economía de la información, no es que esta tenga que estar solo en manos del mercado si se desea alentar la innovación, sino que es precisamente lo contrario: se requiere más regulación e intervención que incluso en otros sectores si se quiere lograr una auténtica innovación social. Stiglitz y Greenwald (2016: 476) demuestran que existen intervenciones gubernamentales capaces de mejorar el bienestar y la innovación. La conclusión tampoco es nada nueva: “No se trata de una decisión de los mercados o del gobierno, sino de diseñar un sistema económico en el que ambos interactúen de manera constructiva. Los mercados no existen en el vacío. Los gobiernos ponen las reglas del juego, y la forma como se escriben esas reglas es uno de los elementos clave para que se cree o no una economía del aprendizaje y una sociedad del aprendizaje (...). El Gobierno puede brindar oportunidades a la educación que aumenten la capacidad y el deseo de aprender de los individuos. O suministrar un sistema de

**La economía de la información no requiere para su avance en innovación y aprendizaje social menos Estado, sino precisamente más Estado.**

protección social que otorgue a las personas la seguridad necesaria para afrontar riesgos sociales con nuevos proyectos. O apoyar la investigación básica, la cual apuntala los avances más importantes en la tecnología” (Stiglitz y Greenwald, 2016: 477). En resumen: la economía de la información no requiere para su avance en innovación y aprendizaje social menos Estado, sino precisamente más Estado. Las políticas industriales y comerciales, las políticas macroeconómicas y de inversión y unas nuevas políticas de propiedad intelectual vuelven a estar de moda, ya que en la actualidad existe un enorme catálogo de fallas de mercado (Stiglitz y Greenwald, 2016: 317). Buena parte de los éxitos que han logrado algunos países en la economía de la información (países nórdicos e incluso EE.UU.) tienen más que ver con el importante papel que ha tenido el gobierno, que con el desempeño empresarial del sector privado (Mazzucato, 2014 y 2015).

### ***La nueva economía colaborativa y el nuevo actor social pueden fortalecer al Estado***

Uno de los elementos fundamentales que explican los orígenes del Estado es la apuesta por una lógica colectiva en detrimento de una lógica individual, que puede traducirse en la renuncia de los individuos y colectivos a una parte de su libertad a cambio de lograr una mayor seguridad. Este debate, propio de la Teoría del Estado, tiene varios siglos de antigüedad, pero está lejos de su obsolescencia ya que un período radical y traumático de cambio, como el que se vive en el presente y se vivirá en el futuro inmediato, le devuelve la máxima actualidad y protagonismo. Es indiscutible que los orígenes teóricos del Estado residen en la obra *Leviatán* de Hobbes (1651), aunque este mismo autor ya anticipó también la implantación del Estado moderno en su anterior libro *Tratado sobre el ciudadano* (1642). El Leviatán es el Estado, una monstruosidad biológica (como una ballena) que procede de la tradición bíblica y cuyo cuerpo agrupa los cuerpos de los seres humanos que generan una unidad. El Estado es un todo abstracto, es una construcción forzada por la civilización y no por la naturaleza y de la que todos formamos parte, contribuimos y nos sometemos. En el siglo XVII, los coetáneos de Hobbes estaban cansados de vivir en un mundo regido por el azar, el desorden, la corrupción, las guerras de religión y de una existencia basada en la ley primordial de la supervivencia del más fuerte. Pero sobre todo, las gentes de aquel siglo estaban ansiosas por desarrollar sus actividades y sus negocios en un clima de imparcialidad y equidad mutua (Bauman y Bordoni, 2016: 56). El pacto social

**La infoeconomía está generando no solo cambios económicos, sino también laborales y sociales que hacen reverdecir de nuevo la “ley del más fuerte” y contribuye a apuntalar los desequilibrios sociales. Los ciudadanos están tensados, crispados y muy temerosos.**

consistía en que el pueblo renunciaba parcialmente a su autonomía y libertad a favor de la protección proporcionada por el Estado. Del mismo modo, las administraciones públicas modernas tienen en sus bases conceptuales la implantación de un modelo impersonal que permita cercenar el amiguismo en las organizaciones que estimula la discrecionalidad y la mediocridad del rendimiento institucional (Fukuyama, 2015). Por otro lado, es evidente que el Estado siempre ha estado en contradicción con las ideologías liberales y neoliberales que exaltan la máxima libertad individual. Este pensamiento es ahora más dominante que nunca en un contexto de éxito rotundo del neoliberalismo, en un ambiente de innovación y creatividad, y en un contexto de libertad y empoderamiento social por la tecnología en red. “No hay que recortar las alas a nadie, sino hay que extenderlas más aún si cabe. El fenómeno del individualismo, antes mal visto, es ahora una de las cualidades más dignas de elogio y envidia” (Bauman y Bordoni, 2016: 69). Es decir, en este escenario el Estado también está ante una aparente decadencia. Pero cuando analizábamos las condiciones del nacimiento del Estado moderno en el siglo XVII, seguramente el lector pudo haber tenido una sensación de *deja vu*. Salvando las distancias históricas, el momento actual es muy parecido al del siglo XVII. Los cambios tecnológicos y económicos generan en la ciudadanía una sensación de inseguridad tan enorme que parece que vivimos más que nunca sometidos a un azar en el que no controlamos nada, ni de forma individual ni colectiva. El desorden económico es muy agudo, en especial desde la crisis de 2008. La corrupción sigue plenamente vigente tanto en el sector público como en el privado y muy presente en la nueva economía tecnológica (Keen, 2016). La infoeconomía está generando no solo cambios económicos, sino también laborales y sociales que hacen reverdecir de nuevo la “ley del más fuerte” y contribuye a apuntalar los desequilibrios sociales. Los ciudadanos están tensados, crispados y muy temerosos. La sensación de inseguridad social es altísima. No es de extrañar que enormes capas sociales de los países desarrollados estén deseosas de un nuevo orden económico y social. Si algún partido o líder político promete en el futuro próximo más seguridad a cambio de menos libertad individual, el nivel de adhesión social podría ser muy alto. El posible resurgimiento de un discurso político demagógico podría estimular un Estado mucho más fuerte que el actual. Un Estado expansivo en regulación y en prestación de bienes públicos, pero también mucho más incisivo en los mecanismos de control social que le aseguran las tecnologías de la información.

Los ciudadanos se empoderan y modifican sus relaciones con el Estado y con el mercado (Masulli, 2014): “Por un lado, las redes sociales permiten al ciudadano ‘tratar de tú a tú’ con entidades, le permiten conectar con otros ciudadanos y crear comunidad. Los ciudadanos se organizan en relación con cuestiones que les preocupan y, en conexión con otras personas, consiguen crear masa crítica suficiente para que sus demandas sean atendidas por la entidad a quien compete actuar, sea esta pública o privada. Por el otro, el ciudadano ya tiene claro que ni el Estado ni las empresas son héroes o villanos que van a venir a salvarlos o a condenarlos. Habla con otros ciudadanos, comparte información y tiene más opciones para elegir a la vez que descubre y asume que tiene una responsabilidad, voz y voto”. Volviendo al relato de la supuesta lucha de clases profetizada por Mason (2016: 273-280), de la mano de los ciudadanos cultos universales, puede producirse lo que este autor califica como “bella revuelta” impulsada por los “rebeldes digitales”. Esta revuelta se producirá seguramente contra una parte del mercado que detenta el poder y no contra el Estado. En efecto, la economía colaborativa, y su amplio apoyo social más activo (emprendedores e innovadores) y más pasivo (productores y consumidores de información, y usuarios de servicios colaborativos), puede entrar en colisión con los enormes monopolios de productos y servicios vinculados a las tecnologías de la información. Habrá distintos puntos de colisión: desde precios abusivos, malos servicios, sistemas de control social poco éticos y manipuladores (*big data*), indignación social por unos beneficios económicos exorbitados, etc. Además, los ciudadanos, sean estos modernos o tradicionales, ya hace tiempo que han entrado en colisión con las empresas que prestan servicios universales de interés general (agua, telefonía, electricidad, gas, transportes, servicios financieros, etc.). Van a exigir primero una mayor calidad regulatoria de los Estados, pero esta demanda va a ser muy difícil de satisfacer por motivos técnicos y de poder. En términos de poder, las grandes empresas vinculadas directa o indirectamente a las tecnologías de la información van a ser las protagonistas absolutas, en detrimento de los poderes públicos. Y van a ejercer de cuello de botella para que la economía colaborativa y los ciudadanos cultos universales puedan ver satisfechas sus expectativas. Y estos nuevos ciudadanos y la economía emergente pueden mirar al Estado (sin entusiasmo, por descarte y solo con ánimo de equilibrar las fuerzas) para que se haga cargo directamente de una parte de la producción y gestión tecnológica, y aporte un entorno de certidumbre, de neutralidad y de ética pública a los instrumentos de las tecnologías de la información. En este sentido,

**Este hipotético escenario implicaría un futuro donde el Estado ocuparía una posición central en la economía, complementada por el mercado capitalista clásico y por la nueva economía colaborativa.**

puede surgir una fuerte presión y demanda para publicar estos entornos tecnológicos ya que, en definitiva, son nuevos bienes públicos (Stiglitz y Greenwald, 2016). A esta presión se le puede sumar en paralelo la demanda, ahora en estado embrionario, de una emergente ola de opinión social republicadora: ya se ha iniciado hace unos años con la gestión pública del agua, pero puede también afectar a la electricidad, gas, telefonía e incluso a los servicios financieros de carácter más básico. Puede interesar a la economía colaborativa y a los ciudadanos cultos universales un nuevo equilibrio entre mercado y Estado, en el que el segundo se empodere para que el primero vea reducidos de forma significativa sus espacios actuales de poder y de acción discrecional.

En definitiva, es muy probable que para que las sociedades modernas puedan avanzar con una cierta placidez haya que recomponer las distintas fuerzas y la organización del poder económico y social. La plasmación plástica de este nuevo modelo sería un triángulo en el que hay tres grandes espacios: a) el de la economía y las empresas, que operan bajo una lógica capitalista tradicional; b) el de la economía colaborativa, que opera bajo parámetros postcapitalistas; y c) el de la economía social, que funciona con una dimensión ideológica y política. Para que los tres espacios puedan convivir sin graves colisiones sería necesario incluir, en la parte central del triángulo, un Estado más fuerte y empoderado que dominara algunos sistemas de producción básicos (viejos y nuevos bienes públicos) para poder repartir el juego de forma equitativa y equilibrada entre los tres motores económicos y sociales.

Esta transformación no va a ser ni rápida ni pacífica y va a suponer un período amplio de tiempo de migración y de reajuste de las distintas piezas. Quizás el único punto de equilibrio y de pacto de los tres motores económicos sería demandar un nuevo rol medular al Estado como árbitro neutral y garante de las nuevas reglas del juego entre estos tres sistemas que operan con reglas muy diferentes. Pero el gran motor de empoderamiento del Estado puede residir en una ciudadanía, cada vez más desconcertada e insegura ante cambios tan profundos y convulsos, que exija a estos tres mundos económicos unos anclajes sólidos de carácter público y político que puedan ser definidos por los propios ciudadanos por la vía de la representación política. Este hipotético escenario implicaría una reactivación espectacular del papel del Estado (de los poderes públicos políticos y administrativos). En definitiva, un futuro con mucho más Estado y no

con menos, un futuro donde el Estado ocuparía una posición central en la economía, complementada por el mercado capitalista clásico y por la nueva economía colaborativa.

***El desenlace a favor del Estado: el gran conflicto entre intereses y sistemas económicos***

Los motores económicos, sociales e institucionales del bienestar de las sociedades modernas son el mercado, el Estado, el denominado tercer sector y la familia (Esping-Andersen, 1993). La novedad, tal y como se ha expuesto, es que el mercado en los últimos años es más complejo debido al impacto de las tecnologías de la información, junto con el fenómeno de la globalización. Ahora hay que atender y entender a varios tipos de mercado que entran en colisión y contradicción entre sí, dando lugar a un modelo que algunos autores denominan postcapitalista (Mason, 2016). Ya no hay un solo mercado sino varios mercados, ya no hay un único modelo económico pues el capitalismo tradicional va a tener que aprender a convivir con el postcapitalismo. Es importante diferenciar y clasificar estos distintos tipos de mercado:

- Las nuevas empresas que han surgido gracias a Internet (Google, Amazon, Facebook, Twitter, etc.) dan lugar a una economía que opera con “cuasimonopolios”, generando una cultura disruptiva y casi libertaria que esconde un modelo empresarial depredador y sin escrúpulos (Keen, 2016: 293-312). Estas empresas se ubican fuera del mercado privado tradicional al no respetar las reglas del juego fiscales, laborales, de regulación, de libre competencia, de respeto a la privacidad y de propiedad intelectual. Representan un capitalismo salvaje en el que, bajo el principio de que no deben existir reglas castradoras a la innovación y a la cultura disruptiva, logran unos beneficios absolutamente desproporcionados.

- La nueva economía colaborativa, en la que los productores y los consumidores son los mismos y que opera de forma gratuita (por ejemplo Wikipedia) o semigratuita. Pero esta nueva economía tiene un amplio espectro que oscila entre la producción y los intercambios gratuitos y altruistas, hasta una nueva forma empresarial muy agresiva y libertaria (también culturalmente disruptiva y sin respetar las convenciones del mercado privado tradicional) como son, por ejemplo, empresas del tipo Uber y Airbnb. No todo en la economía colaborativa de redes P2P es benemérito (Keen, 2016: 309).

- La economía tradicional, conformada por grandes empresas que prestan servicios universales de interés general (telecomunicaciones,

**De cara al futuro, no es nada evidente que la fragmentación del mercado refuerce el poder del propio mercado, ya que implica enormes contradicciones y luchas por los espacios de influencia entre diversos actores y ámbitos económicos.**

electricidad, gas, compañías áreas, una parte de las entidades financieras, etc.) que hasta los años 80 eran, en muchos países, unos ámbitos dominados por las empresas públicas pero que, tras las olas privatizadoras de las décadas de los 80 y 90, han quedado en manos privadas. A diferencia de los dos ámbitos de mercado anteriores, se trata de una economía regulada públicamente y que formalmente no opera con cuasimonopolios. De todos modos, en la práctica, la regulación es de escasa efectividad en la defensa de los derechos de los usuarios, y la libre competencia es relativa, en muchos países, por dinámicas implícitas de cártel y de cuasimonopolios. Las elevadas inversiones en infraestructuras (telecomunicaciones, electricidad, gas, agua) hacen que la supuesta lógica de un mercado con competencia sea más bien una impostura.

- La economía tradicional avanzada, que se vertebra en grandes multinacionales que dominan el mercado, aunque todavía opera bajo un sistema de competencia, es fiscalmente escurridiza para la mayor parte de los Estados, generando graves e injustos desequilibrios fiscales.

- La economía tradicional, que opera bajo los estándares tradicionales capitalistas de competencia y de régimen fiscal.

En un principio, estos cinco tipos distintos de mercado privado suponen un refuerzo y ampliación del poder del mercado frente a otros actores o motores del bienestar como, por ejemplo, el Estado (los poderes e instituciones públicas, sean estas macro regionales, estatales, regionales o locales). Pero de cara al futuro, no es nada evidente que esta fragmentación del mercado refuerce el poder del propio mercado, ya que es obvio que esta complejidad implica enormes contradicciones y luchas por los espacios de influencia entre estos diversos actores y ámbitos económicos. En el futuro se van a producir grandes movimientos tectónicos ante la agitación de estas grandes placas o plataformas económicas. Veamos algunas de esas contradicciones que van a generar, de manera difícilmente evitable, una amplia panoplia de conflictos y de lucha económica por el poder y por la capacidad de influencia:

- Las nuevas agresivas empresas vinculadas directamente a Internet y a la nueva economía colaborativa de corte empresarial entrarán en colisión con la economía más tradicional. En principio, nada que objetar ya que forma parte de la lógica darwinista de renovación del capitalismo estimulada por la revolución tecnológica. Es un cambio tenso y conflictivo, pero que entra en la lógica habitual del capitalismo. El

problema es que se trata de un conflicto asimétrico entre un ámbito tradicional, que respeta las reglas del juego, con un ámbito disruptivo, que no respeta las reglas de la competencia, de fiscalidad, de carácter laboral, de propiedad intelectual ni de privacidad.

- La nueva economía colaborativa, basada en un renovado sistema de trueque sin incentivos pecuniarios (o con incentivos económicos moderados), va a entrar, tarde o temprano, en colisión tanto con la nueva economía tecnológica como con la economía colaborativa agresiva. La nueva economía colaborativa depende, hasta una eventual asfixia, de plataformas y equipos que operan de manera cuasimonopolística y con tendencias absolutistas y abusivas.

- La nueva economía colaborativa puede potenciar una reforzada economía social con valores radicalmente opuestos a la nueva economía tecnológica y a la economía colaborativa agresiva.

- La ciudadanía, cada vez más empoderada gracias a los sistemas colaborativos, se va a sentir atacada por la nueva economía tecnológica y por la economía colaborativa agresiva a nivel laboral, fiscal, de falta de privacidad y de una prestación de servicios abusiva ante la falta de competencia real. La clase social emergente, los ciudadanos cultos universales (Mason, 2016; Drucker, 1993), van a abandonar su apatía y situación de confort al verse atacados y castrados en sus anhelos e intereses por estas dos nuevas economías belicosas y con tendencias abusivas. En este sentido, también se va a producir un gran conflicto entre unos valores radicalmente opuestos.

- Aparentemente, el Estado es el gran perdedor de todos estos movimientos y luchas por el espacio. Los poderes públicos han perdido todo el control sobre la economía basada en la tecnología (la economía de Internet), están perdiendo el control con la nueva economía colaborativa agresiva, están perplejos y sin capacidad de reacción fiscal ante la nueva economía colaborativa gratuita o con beneficios moderados y, además, se disputan un mismo espacio con la renovada economía social de base colaborativa. Además, el Estado pierde el monopolio del discurso político y público que ahora lo manejan las redes sociales de intercambio de información entre los ciudadanos cultos universales.

¿Pero cómo puede avanzar este escenario de conflicto entre las distintas formas de un mercado mutante, la economía social y el Estado?

- La economía tradicional, agredida por la nueva economía, por más que le genere recelos, va a tener que mirar y buscar el apoyo del Estado (de los poderes públicos) para que regule e imponga las

mismas reglas del juego a la nueva economía basada en Internet, sea esta tecnológica o colaborativa.

- La economía colaborativa sin ánimo de lucro o con beneficios moderados va también a inquirir la protección del Estado al entrar en contradicción con los anticuerpos que genera la economía tradicional, y va a entrar en colisión con los potenciales abusos de las grandes empresas tecnológicas.

- La ciudadanía, los nuevos ciudadanos cultos y universales, para poder continuar disfrutando de su nuevo rol de libertad en un marco colaborativo, van a tener que mirar al Estado para que regule la nueva economía basada en Internet. Para esta ciudadanía, el Estado (los poderes públicos) era, hasta ahora, un actor inocuo e incluso prescindible, pero ante esta situación de conflicto es al único intérprete al que pueden recurrir ante unos cada vez más abusivos servicios, precios y condiciones de unas empresas que ofrecen nuevos y viejos bienes públicos y que dominan totalmente el mercado.

- Otros actores tradicionales, como los sindicatos o los medios de comunicación, están siendo arrasados por la nueva economía. Ciertamente es que ambos actores han quedado muy desfasados, pero ante los movimientos anteriores de la economía tradicional, de la economía colaborativa no agresiva y de la ciudadanía, se van a apuntar a esta mirada y solicitud de auxilio hacia los poderes públicos.

## **5. Conclusiones**

El resultado final de este proceso puede seguir una lógica pendular en el sentido de que el Estado pase de una posición casi marginal a una nueva ubicación de gran centralidad. Es muy probable que en las próximas décadas haya más poder público y no menos. Los poderes públicos (sean estos estatales o más bien macro regionales y locales) se van a sentir empoderados tanto a nivel social como económico. Además, la lógica política va a estimular unos líderes y gobiernos de carácter demagógico e intervencionista. Tantos cambios y movimientos tectónicos van a generar miedo e inseguridad ciudadana, y la sociedad puede reaccionar políticamente de forma extremista. Hay que recordar que los ciudadanos votan y pueden utilizar, en situaciones de crisis, su poder popular para intentar transformar las reglas del juego tanto a nivel político como económico. En este sentido, para bien o para mal, un escenario de futuro es un Estado muy empoderado, tanto por los ciudadanos como por la economía tradicional, como por una parte de la nueva economía colaborativa, como por la reforzada economía social. También puede tener el apoyo

**Lo más curioso es que estas voces tan “estadísticas” nada tienen que ver con los defensores tradicionales del Estado, sino que son especialistas en tecnologías y en economía que, hasta ahora, habían observado los poderes públicos con desinterés.**

de unos sindicatos y de unos medios de comunicación que ante este nuevo escenario no tienen nada que perder (ya lo han perdido casi todo) y sí algo que ganar.

Lo más curioso es que estas voces tan “estadísticas” nada tienen que ver con los defensores tradicionales del Estado, sino que son especialistas en tecnologías y en economía que, hasta ahora, habían observado los poderes públicos con desinterés. Es todo un síntoma del cambio que se avecina. Una parte de la ciencia política reclama “un nuevo Bismarck para domar a las máquinas ya que una cuestión que persigue a las políticas democráticas en todas partes es determinar si los gobiernos elegidos por el pueblo pueden controlar el ciclón de cambios tecnológicos que sacude su sociedad” (Ignatieff, 2014). Estos deseos son peligrosos ya que pueden lograrse en el futuro para bien, pero también para mal. Un Bismarck o varios desplegados por los Estados más influyentes se van a poner nerviosos ante los largos tiempos en el diseño, implementación e impacto de alambicadas normativas reguladoras y pueden tener la tentación de cortar por lo sano cerrando e interviniendo públicamente a una parte de las empresas tecnológicas y a algunas empresas prestadoras de servicios universales de interés general. No está claro si este escenario radical puede ser disfuncional o no, ya que hay argumentos que pueden avalar ambas posiciones. Por una parte, puede parecer una opción muy negativa, ya que esta operación tan extrema podría matar la innovación y quedar la sociedad sumida en un período oscuro de regresión tecnológica o al menos de *stand by* tecnológico e innovador. Pero también se puede argumentar lo contrario: la revolución tecnológica innovadora es imparable y la gestión pública y la interferencia política no la frenaría; en cambio, facilitaría una transformación del paradigma tecnológico y económico más ordenado, más digerible y socialmente más equitativo. Además, es una falacia que el sistema público no sea permeable a la innovación. De hecho, ha demostrado ser, durante estas últimas décadas, un emprendedor eficaz e imprescindible para la actual revolución tecnológica (Mazzucato, 2014 y 2015).

Por tanto, no es descartable en el futuro un nuevo Estado (instituciones y administraciones públicas) que domine mucho más que ahora a los mercados por la vía de una regulación más intervencionista o por la vía de la gestión directa de una parte importante de la nueva economía tecnológica. Además, que fomente y proteja, en paralelo, a la nueva economía colaborativa y a una revivida economía social con base en un pacto fiscal (nuevos impuestos) y en una colaboración y

**Hay que vislumbrar un nuevo papel del Estado en la economía, que englobe a estructuras capitalistas y postcapitalistas (economía colaborativa).**

nuevo repartimiento de funciones en la prestación de servicios públicos o de interés general. En el marco de este hipotético nuevo escenario también se puede producir una regulación más extrema, e incluso la gestión pública directa de una parte de la actual gestión privada de servicios universales de interés general (agua, electricidad, gas, una parte de las telecomunicaciones, de los servicios financieros y de los transportes). El actual movimiento social de lucha por republicar la gestión del agua, muy activo en varios países desarrollados, puede ser solo el inicio de este posible escenario de cambio. Al fin y al cabo, la nueva economía derivada de la tecnología tiene muchos puntos en común con las grandes empresas privadas que prestan servicios universales y de interés general (competitividad imperfecta, beneficios excesivos, abusos hacia los ciudadanos, etc.). Lo que pueda ocurrir al sector tecnológico vinculado a Internet puede acontecer a este otro gran ámbito empresarial.

Hay que vislumbrar un nuevo papel del Estado en la economía, que englobe a estructuras capitalistas y postcapitalistas (economía colaborativa). En un entorno económico así, el Estado debería actuar como un facilitador de las nuevas tecnologías y de los nuevos modelos de negocio (Mason, 2016: 352). La imagen de este nuevo Estado podría ser como la plataforma Wikipedia en su papel de facilitadora del conocimiento colectivo que es producido, compartido y consumido por las personas, que son sus auténticos protagonistas. El “Estado Wikipedia” sería enorme en sus dimensiones, como lo es el conocimiento que alberga Wikipedia, pero los protagonistas serían las personas, los grupos y las organizaciones con pautas empresariales relativamente clásicas y con pautas propias de la nueva economía colaborativa y de la economía social.

La conclusión de un futuro con más Estado puede ser sorprendente. Pero si nos liberamos de la captura de nuestra historia más cercana vinculada al capitalismo y al liberalismo, la idea tampoco es tan absurda ni novedosa. En efecto, si obviamos el impresionante desarrollo que ha supuesto el capitalismo moderno durante los últimos 300 años, la humanidad ha vivido sus máximos períodos de esplendor, en los 6.000 años de civilización, bajo sistemas con un riguroso estatismo. Por ejemplo, en los grandes imperios (Egipto, Persa, Chino, Griego, Romano, Maya, Inca o Azteca), los servicios universales de interés general solían estar anclados en las instituciones públicas y fueron sociedades que alcanzaron niveles de desarrollo espectaculares y una calidad de vida bastante notable. Y todo ello a pesar de estar instalados en unas

culturas políticas y sociales muy poco sofisticadas, que hacían desperdiciar buena parte de las externalidades positivas de su modelo económico de carácter estatista: las constantes guerras y la inversión de esfuerzos desorbitados en obras y monumentos con valor religioso, político o dinástico. Lo que es excepcional a nivel histórico en las sociedades avanzadas es que se pueda promover el desarrollo humano con unos poderes públicos en una posición casi marginal, tal y como ha ocurrido durante las últimas décadas en los países occidentales.

## Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2014), *Por qué fracasan los países*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- Balidar, Étienne (2013), *Ciudadanía*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora.
- Barber, Benjamin (2015), *Si els alcaldes governessin el món: països disfuncionals, ciutats emergents*, Barcelona, Los Libros de Arcadia.
- Bauman, Zygmunt y Bordoni, Carlo (2016), *Estado de crisis*, Barcelona, Paidós.
- Castells, Manuel (2005), *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, Madrid, Alianza. Vol. 1.
- Drucker, Peter (1993), *La sociedad postcapitalista*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Esping-Andersen, Gösta (1993), *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, Institució Alfons el Magnanim.
- Fukuyama, Francis (2015), *Los orígenes del orden político*, Barcelona, Deusto.
- \_\_\_\_\_ (2016), *Orden y decadencia política*, Barcelona, Deusto.
- Hardin, Russell (2000), “The Public Trust”, en *Disaffected Democracies*, Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Hobbes, Thomas (1642), *Tratado sobre el ciudadano*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia. Edición de Joaquín Rodríguez Feo, de 2009.
- \_\_\_\_\_ (1651), *Leviatán*, Buenos Aires, Losada. Edición de 2003.
- Ignatieff, Michael (2014), “We Need a New Bismarck to Tame the Machines”, en *Financial Times*, London, February 13.
- Jiménez Asensio, Rafael (2016), La decadencia política. Fukuyama: el valor de las instituciones (III), <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/03/28/la-decadencia-politica-fukuyama-el-valor-de-las-instituciones-y-iii>.

- Keen, Andrew (2016), *Internet no es la respuesta*, Barcelona, Catedral.
- Lapuente, Víctor (2015), *El retorno de los chamanes: los charlatanes que amenazan el bien común y los profesionales que pueden salvarnos*, Barcelona, Ediciones Península.
- Lindvall, Johannes y Rochstein, Bo (2006), "Sweden: the Fall of Strong State", en *Scandinavian Political Studies*, Vol. 29 N° 1, pp. 47-63.
- Mair, Peter (2015), *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia actual*, Madrid, Alianza Editorial.
- Majone, Giandomenico (1994), "The Rise of the Regulatory State in Europe", en *West European Politics*, Vol. 17 N° 3, pp. 77-101.
- Mason, Paul (2016), *Postcapitalismo: hacia un nuevo futuro*, Barcelona, Paidós.
- Masulli, Mar (2014), Economía colaborativa: el poder de compartir, <http://www.compromisoempresarial.com/carrusel/2014/10/economia-colaborativa-el-poder-de-compartir>.
- Mazzucato, Mariana (2014), *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*, Barcelona, RBA.
- \_\_\_\_\_ (2015), *La cuarta revolución: la carrera global para reinventar el Estado*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Morozov, Evgeny (2011), *The Net Delusion: the Dark Side of Internet Freedom*, New York, Public Affairs.
- Ramió, Carles (2008), *La fortaleza institucional de las agencias reguladoras en América Latina*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Scharpf, Fritz W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford, Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph E. y Greenwald, Bruce C. (2016), *La creación de una sociedad del aprendizaje*, Madrid, La Esfera de los Libros.
- Thatcher, Mark y Stone Sweet, Alec (2003), *The Politics of Delegation*, London, Cass.
- Trías de Bes, Fernando (2013), *El gran cambio: claves y oportunidades de una nueva era*, Barcelona, Planeta.

**La provisión privada de servicios de  
protección social. Confrontando el  
debate anglosajón con los imperativos  
de América Latina**

**Nuria Cunill Grau**

## **Nuria Cunill Grau**

Profesora Titular e Investigadora del Centro de Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER) de la Universidad de Los Lagos, Chile, y asesora especial del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Tiene una amplia experiencia académica en diversas instituciones de América Latina y ha llevado a cabo misiones de estudio en la mayoría de los países de la región. Ha sido conferencista invitada en 15 países entre 2008 y 2016. Es autora de 14 libros (en algunos como coeditora); de más de 20 artículos en revistas; y participante en 20 libros colectivos publicados en diferentes países. Sus principales líneas de investigación son: las relaciones Estado-sociedad, la evaluación de la gestión pública y, más recientemente, las políticas públicas con enfoque de derechos y los modelos de colaboración intersectorial y público-privado en las nuevas políticas sociales.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:  
Callao 3181, Depto. 10, Santiago, Chile  
E-mail: [nuriacunill@vtr.net](mailto:nuriacunill@vtr.net)

## **La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina\***

*Considerando que actualmente la garantía de derechos ciudadanos es un asunto central en la construcción de los sistemas de protección social en América Latina, y constatando que la implementación de servicios sociales a través de organismos privados con y sin fines de lucro es una realidad, este artículo explora el estado del debate sobre la provisión privada de servicios sociales y propone una agenda de investigación para América Latina. A través de una revisión exhaustiva de la literatura anglosajona más reciente sobre las Asociaciones Público Privadas (APP) en los servicios sociales, se da cuenta de las diferentes corrientes, se muestran las tensiones emergentes y se ilustran los posibles riesgos de trasladar estos estudios a la realidad latinoamericana, donde la construcción de ciudadanía social permanece incompleta. Se finaliza con una agenda latinoamericana para avanzar en el debate teórico y político a la vez que en estudios empíricos respecto de las relaciones entre las APP en los servicios sociales y un Estado garante de derechos en la región.*

**Palabras clave:** Política de Bienestar Social; Servicios Sociales; Asociación Público Privada; Derechos Civiles; América Latina

### **The Private Provision of Social Protection Services. Confronting the Anglo Discussion with the Imperatives of Latin America**

*Taking into account that currently the guarantee of citizens' rights is a central issue in the construction of social protection systems in Latin America, and that the implementation of social services through private and non-profit organizations is a reality, this article explores the state of the debate on the private provision of social services and proposes a research agenda for Latin America. Through an exhaustive revision of recent Anglo literature about Public Private Partnerships (PPP) in social services, different perspectives and emerging tensions are illustrated as*

---

Recibido: 12-03-2016 y 07-07-2016 (segunda versión). Aceptado: 13-09-2016.

(\*) Estudio realizado en el marco del proyecto FONDECYT N° 1150500 "Las Asociaciones Público-Privadas y sus Efectos en la Ciudadanía y en la Ampliación del Espacio Público. Los Casos de las Políticas de Infancia y Tercera Edad". Se agradece a CONICYT-Chile por el apoyo financiero, a **Cristian Leyton** por su invaluable participación en el proyecto como co-investigador, y a **Mary Vázquez** por su asistencia técnica.

*well as the possible risks of transfer North studies to Latin American reality, where the construction of social citizenship remains incomplete. It finishes with a Latin American agenda to advance in the theoretical and political debate as well as on empirical studies regarding the relationship between APP in social services and a guarantor State of rights in the region.*

**Key words:** Welfare Policy; Social Services; Public Private Association; Civil Rights; Latin America

## **Introducción**

No obstante que es posible distinguir en América Latina entre países que darían cuenta de un modelo más proteccionista y otros con modelos más residuales, liberales y productivistas en donde contrastan las cargas tributarias, así como el acceso por vías privadas a prestaciones de salud y educación (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014), según lo reconoce la CEPAL (2015: 65) el enfoque de derechos y la búsqueda de universalidad han ido ganando terreno como referentes orientadores de las políticas sociales en la región. De esta forma, “en la primera década del siglo XXI, América Latina ensaya por segunda vez en su historia la construcción de modalidades de ciudadanía social” (Filgueira, 2014: 5).

En esta línea, aunque no exenta de contradicciones, prima la idea de que un modelo de protección social que se base en derechos requiere pronunciarse sobre cuatro elementos esenciales: la determinación de los niveles y las fuentes de financiamiento contributivos y no contributivos; la magnitud de la solidaridad en el financiamiento; el desarrollo de la institucionalidad social para una gestión eficiente de la política de oferta de prestaciones; y la identificación de derechos explícitos que se pueden garantizar y exigir en términos de acceso a prestaciones sociales (CEPAL, 2006 y 2007, en CEPAL, 2015).

Si se revisan tales componentes de los sistemas de protección social bajo un enfoque de derechos, se aprecia claramente el relevante rol que tienen los servicios sociales para la construcción de ciudadanía social.

Sin embargo, es claro que en las últimas décadas los servicios sociales han experimentado profundas transformaciones y, en particular, una intensa descentralización tanto a niveles subnacionales como a instituciones privadas con y sin fines de lucro (Barba, 2007 y 2013; Robles, 2013; Filgueira, 2014). De hecho, desde los 80’ se fortalece la perspectiva de que las funciones de las políticas sociales (diseño, financiamiento, implementación, control, evaluación) son separables

Los sistemas de protección social bajo un enfoque de derechos asignan un relevante rol a los servicios sociales para la construcción de ciudadanía social. Sin embargo, es claro que en las últimas décadas ellos han experimentado profundas transformaciones y, en particular, una intensa descentralización tanto a niveles subnacionales como a instituciones privadas con y sin fines de lucro.

y pueden por tanto ser llevadas a cabo por diferentes actores (Franco, 2004; Filgueira, 2014). En este período en casi todos los países latinoamericanos se llevan a cabo reformas que transfieren responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la puesta en práctica de las políticas sociales al ámbito privado; este es el caso, por ejemplo, de la atención de la salud y de la educación escolar, con la aplicación del subsidio a la demanda independientemente del tipo de proveedor.

Pero, a pesar de tales transformaciones, a diferencia de lo que ha ocurrido en el campo de las infraestructuras públicas<sup>1</sup>, respecto de los servicios sociales no se dispone de datos precisos acerca de la proporción que es provista privadamente, aunque parece haber cubierto mayores ámbitos que en Europa (Cunill Grau, 2012). Así, por ejemplo, en el campo de la salud se reconoce que en América Latina la concesión de la gestión de la totalidad de los servicios de salud (modelo de “bata blanca”) llega al 40% (Alonso ...[et al], 2014: 15), mientras que a nivel mundial el modelo más extendido de participación del sector privado es el que no incluye servicios clínicos (“bata gris-verde”). Perú es el primer país de América Latina en establecer PPIP (*public-private integrated partnership*), en el que el socio privado es responsable por prestar también servicios clínicos (Llumpo ...[et al], 2015).

Supuestamente para la ciudadanía es indiferente quién provee los servicios, siempre que sus derechos sean igualmente garantizados a través de servicios de calidad. Este es precisamente el argumento que, en general, se esgrime para justificar las asociaciones público-privadas (APP). Pero las evidencias al respecto no son concluyentes.

En el caso específico de los servicios de educación básica, en América Latina, organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial tienden a apoyar su provisión privada, sosteniendo que puede aumentar la calidad y disminuir los costos de los servicios, aunque también sugieren que la evidencia empírica acerca de la efectividad de las APP en algunos casos arroja resultados mixtos (Berlinski y Schady, 2015; Patrinos ...[et al], 2009; Araujo ...[et al], 2015). Por otra parte, hay cuestionamientos de las pruebas estandarizadas para evaluar la calidad de los servicios educativos (San Martín y Carrasco, 2012; Redondo ...[et al], 2004). Además, existen estudios que muestran cómo diferentes formas de institucionalidad subnacional pueden afectar la equidad de los servicios de educación básica y media (Drago y Paredes, 2011; Alarcón Leiva ...[et al], 2013).

Respecto de estudios sobre las APP en salud los pocos que abarcan los servicios de salud, también mayormente promovidos por organismos

**Supuestamente para la ciudadanía es indiferente quién provee los servicios, siempre que sus derechos sean igualmente garantizados a través de servicios de calidad. Este es precisamente el argumento que, en general, se esgrime para justificar las asociaciones público-privadas. Pero las evidencias al respecto no son concluyentes.**

internacionales, argumentan a favor de las APP (por ejemplo, Alonso ...[et al], 2014 y 2015; Taylor y Blair, 2002). Existen, sin embargo, también estudios más críticos (por ejemplo, para Brasil, Menicucci, 2011).

Este panorama sugiere que no se dispone de estudios concluyentes en América Latina acerca de cómo las distintas modalidades de provisión de los servicios sociales afectan la calidad de los servicios, la equidad y, en general, los derechos de la ciudadanía, aun cuando, como plantea Robles (2013: 56), este es “un aspecto pendiente por investigar para comprender de manera relacional la forma en que políticas de protección y ciudadanía se entrelazan e interpelan mutuamente”.

Ante este cuadro, el propósito del artículo es explorar el debate a nivel internacional sobre las asociaciones público-privadas en la provisión de servicios sociales y determinar qué dice la literatura acerca de su contribución para la implementación de un sistema de protección social en un marco de derechos, como ahora tiende a ser reclamado.

Para satisfacer el referido propósito se efectúa una revisión exhaustiva de la reciente literatura anglosajona que alude a la provisión privada de servicios sociales, habida cuenta de que no solo refleja el estado de la discusión existente en los países desarrollados, sino que es también la que circula predominantemente en América Latina. Esta literatura se confronta con algunas de las especificidades de la región que tensionan la pertinencia de su uso en este contexto. El foco está puesto en los servicios sociales, incluidos los relacionados con el desarrollo de la autonomía personal y el cuidado<sup>2</sup>. Las menciones a los servicios educativos son marginales, ya que están ampliamente tratados en la literatura.

Además de esta introducción, el artículo está estructurado en las secciones siguientes. En la primera se hace un recuento sumario de los campos de conocimiento acerca de los arreglos público-privados en la protección social. La segunda sección presenta los acercamientos conceptuales y evidencias sobre los resultados de las APP en los servicios sociales, con base en lo que actualmente se discute en la literatura anglosajona. La tercera sección expone algunas de las tensiones que subyacen en las principales líneas de debate y realiza un contrapunto con las especificidades latinoamericanas. La última sección está dedicada a la conclusión, remarcando los asuntos que ameritarían ser abordados en una agenda futura de investigación.

El estudio tiene un carácter exploratorio, por lo que hace un acercamiento general, aun reconociendo que los países de las regiones

La literatura latinoamericana sobre promoción y protección social parte de una realidad distinta (un Estado de bienestar nunca completado y pocos servicios universales) y aunque enfatiza en la importancia de su transformación, tampoco llega a discutir en profundidad los alcances y efectos de la provisión privada de los servicios sociales, con excepción de la relativa a educación.

aludidas no son homogéneos ni en sus trayectorias institucionales ni en sus resultados.

### 1. Los antecedentes

Considerando los cambios en los Estados de bienestar inducidos por la crisis financiera y económica, una discusión que ha emergido atañe al potencial redistributivo de los arreglos público-privados en la provisión de la protección social (ver Kerstenetzky, 2012; Smith, 2002). El campo disciplinario en que se ha desarrollado esta discusión ha sido fundamentalmente el propio de la economía. Como resultado, es posible encontrar muchas consideraciones económico-financieras sobre las denominadas “políticas sociales privadas” y sus relaciones con las desigualdades (ver recuento en Kerstenetzky, 2012).

Conectado con aquel campo, en el mundo anglosajón también ha adquirido un peso significativo la literatura sobre “la economía mixta del bienestar” (por ejemplo, Powell, 2007; Hill, 2007), la que en términos descriptivos o prescriptivos alude al papel que desde los 70, además del Estado, tienen el mercado, el sector voluntario y el informal y, sobre todo, a su “interrelación” y sus diversos balances en la producción del bienestar. Esta literatura también refiere a la emergencia de una nueva división del trabajo que da cuenta del rol del Estado no solo ni fundamentalmente en la provisión de bienes y servicios (“*statutory welfare*”) sino en el financiamiento (“*fiscal welfare*”) y en la regulación del bienestar. Así, como dominio de la teoría sobre políticas sociales, un lugar destacado es concedido a la tematización sobre diferentes combinaciones de provisión privada de servicios de salud, educación y de cuidado, con financiamiento total o parcial del Estado o solo con regulación de parte de este (por ejemplo, Hill, 2007; Elvidge y Carnegie, 2012). Sin embargo, son pocas las referencias a sus dinámicas y resultados concretos, más allá de que el contexto de aplicación, en general, son países en que priman servicios universales y, por lo tanto, confieren genuinos derechos de ciudadanía al menos en los servicios de educación y salud.

La literatura latinoamericana sobre promoción y protección social parte de una realidad distinta (un Estado de bienestar nunca completado y pocos servicios universales) y aunque enfatiza en la importancia de su transformación, tampoco llega a discutir en profundidad los alcances y efectos de la provisión privada de los servicios sociales, con excepción de la relativa a educación.

Es notable, además, la escasa discusión de los efectos de los diferentes arreglos público-privados sobre la esfera “pública”. Refiriéndose al

Reino Unido, Marquand (2004) alude a la declinación de lo público, en términos de los efectos negativos sobre el dominio de los derechos de la ciudadanía, la equidad y los servicios que habría re-emergido con la ascensión del “nuevo” partido laborista. Sin embargo, su marco de fondo no son directamente los arreglos público privados sino la privatización y “mercantilización de los servicios”, la desvalorización de la ética pública y de las profesiones, entre otros temas. Por su parte, el concepto normativo de espacio público que elabora Habermas (1986 y 1990) se refiere a la formación democrática de opinión pública, para dar un sentido distinto a la difuminación de las fronteras entre Estado y sociedad, que habría ocurrido en Europa tras la invasión de los poderes privados en el Estado. En el plano más específico de la política social en América Latina y especialmente en Brasil, Kerstenetzky (2012: 88) resalta la necesidad de un mix público-privado compatible con el dominio público. No obstante, no se encuentran desarrollos teóricos al respecto, exceptuando algunos estudios acerca de lo “*público no estatal*” que relevan la importancia del carácter del agente en la provisión de servicios sociales (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998) o sobre el “régimen de lo público” (Atria ...[et al], 2013) que destacan el papel de la función.

De hecho, es en un dominio paradójicamente desconectado de los anteriores, el de la teoría acerca de la gestión pública, donde en la actualidad se tematizan las asociaciones público privadas (APP), la esfera pública y los valores públicos, al punto que es posible encontrar una prolífera literatura acerca de estos temas con amplia influencia en la región. Cabe, por tanto, explorar qué es lo que se está debatiendo en este campo en el mundo anglosajón, así como las tensiones que alertan de algunos de sus posibles límites cuando se extrapola esta discusión a la institucionalidad de la protección social en América Latina.

## **2. Acercamientos conceptuales y evidencias sobre los resultados de las APP en los servicios sociales**

Es posible detectar varios enfoques acerca de las APP, como se aprecia a continuación.

### ***Los partenariados público privados***

El principal paraguas que desde la década de los 90 cubre las APP en el campo de la gestión pública es la corriente denominada “Nueva Gobernanza Pública” o “Gobernanza Colaborativa” sobre la que existe una vasta literatura (Williams, 2012; O’Leary y Bingham, 2009; Hodge

Los estudios acerca de PPP en el campo específico de los servicios sociales son escasos y, en general, no ofrecen mayores luces acerca de si se producen diferencias según si la asociación se establece con el sector privado mercantil o con OSFL.

...[et al], 2010; Donahue y Zeckhauser, 2011; Osborne, 2010) que propugna modelos más relacionales de gestión pública en los que el lenguaje de la cooperación reemplaza el de las formas transaccionales y contractuales de APP. El diseño institucional que expresa el nuevo enfoque son los “partenariados publico privados (PPP)” los que, a diferencia de la contratación externa, constituyen una fórmula de colaboración voluntaria donde las partes son asumidas como “socios” que comparten recursos para desarrollar un proyecto y, por tanto, también los riesgos, los costos, las responsabilidades y los beneficios que derivan de su ejecución.

En la versión más europea, este enfoque se vincula a la idea de un “Estado Relacional” que estaría tratando de superar las limitaciones del Estado de Bienestar y de dar respuesta a una sociedad más desarrollada, compleja e interdependiente (Ysa, 2008; Saz-Carranza y Serra, 2006: 57).

La literatura sobre los PPP incluye actualmente los “*Cross-Sector Development Partnerships, CSDPs*” (por ejemplo, Kindornay, Tissot, y Sheiban, 2014), la relativa a la “*Public Private Innovation, PP*” (Rostgaard Evald ...[et al], 2014; Travis Bland ...[et al], 2010) y, eventualmente, las “*Cross-Sector Social Partnerships, CSSP*”, aunque en este último tipo de literatura no se privilegia la relación con el Estado.

La mayoría de estos cuerpos se refiere indistintamente a la relación con el sector privado mercantil o con organizaciones sin fines de lucro (OSFL). No obstante, la corriente dominante en el campo de la gestión pública tiene como objeto de estudio central los PPP para emprender y mantener proyectos costosos en los campos de desarrollo de infraestructura vial, construcción de hospitales, de escuelas y de otros equipamientos públicos. Por tanto, privilegia las relaciones con el sector privado mercantil y la obtención de más valor por el dinero (*value for money*), remarcando los efectos positivos que tienen los PPP sobre la eficiencia.

Por otra parte, los estudios acerca de las redes inter-organizativas de servicios sociales domiciliarios -asociados al cuidado de los ancianos y de los niños y niñas pequeñas- han prosperado bajo este esquema (ver, al respecto, Saz-Carranza y Serra para el caso de Barcelona, 2006). Sin embargo, los estudios acerca de PPP en el campo específico de los servicios sociales son escasos (por ejemplo, Torchia ...[et al] 2015) y, en general, no ofrecen mayores luces acerca de si se producen diferencias según si la asociación se establece con el sector privado mercantil o con OSFL. Las referencias expresas a PPP con OSFL sue-

len aparecer circunscritas al ámbito local (para casos del Reino Unido, Chapman ...[et al], 2010 y Nisar, 2013; para estudios en USA, Gazley, 2010 y Gazley y Brudney, 2007) y aunque existen argumentos a favor de los PPP con OSFL (por ejemplo, Dwyer ...[et al], 2014), hay autores que sostienen que los supuestos beneficios de los partenariados con el tercer sector aún no han sido sistemáticamente evaluados y, por tanto, aunque pueden existir, permanecen no probados (ver Bode y Brandsen, 2014: 1062). Por otra parte, es posible encontrar literatura crítica acerca de la intervención de entidades mercantiles en servicios de salud (por ejemplo, Hellowell y Pollock, 2009 y Pollock ...[et al], 1997 para el Reino Unido) y, en términos generales, en servicios e infraestructuras públicas (ver Hall, 2015).

De cualquier manera, no parecen existir estudios comparados respecto a los efectos según cuáles sean los proveedores. Una excepción la aportan Andrews y Entwistle (2010) quienes, a partir de un estudio en 46 servicios a nivel local en el Reino Unido, señalan que las asociaciones público-público están positivamente asociadas a la eficiencia, efectividad y equidad de las agencias públicas que se ocupan de temas sociales, pero que las asociaciones público-privado están negativamente asociadas con la efectividad y con la equidad; mientras que la asociación con organizaciones sin fines de lucro no presenta una relación con el desempeño, pero sí con la equidad pues ayudan a llegar a sectores tradicionalmente excluidos de los servicios sociales.

Así, es posible encontrar argumentos tanto a favor como en contra de los PPP en el campo social. Mientras proliferan los estudios que adscribiéndose al enfoque de la “Gobernanza Colaborativa” asumen que los PPP inciden positivamente sobre la eficiencia, la calidad o la efectividad de los servicios e infraestructuras públicas, otros, críticos, manifiestan lo contrario o bien mantienen dudas. Esta situación sugiere que persisten déficits de conocimiento, así como interrogantes sobre los resultados de los PPP. A una conclusión similar arriban Roehrich ...[et al] (2014: 110) quienes, a partir de un análisis de 1.400 publicaciones de un amplio rango de disciplinas en un período de 20 años (1990-2011), encuentran que “a pesar de la magnitud e importancia del fenómeno, hay relativamente limitada conceptualización y profunda investigación empírica”. Y que, además, “la extensa literatura ofrece una imagen incoherente sobre los resultados de las PPP con relación a sus beneficios y desventajas” (*ibídem*: 113). Otros autores como Koontz y Thomas (2012), Emerson y Nabatchi (2015) y

Aunque la idea de la coproducción es justificada como medio de democratización de las decisiones, el rasgo de cofinanciamiento de los servicios es, en la práctica, definitorio cuando hay actividades de coproducción.

Torchia ...[et al] (2015) también aluden al hecho de que prácticamente existe consenso en la literatura reciente acerca de que la evidencia empírica es escasa y los hallazgos son contradictorios normativa y empíricamente.

### ***La coproducción de servicios***

Enmarcada también en la denominada “Nueva Gobernanza Pública”, en la última década gana un enorme terreno la corriente de la “coproducción”, la que sí busca ubicar las APP en el campo específico de los servicios públicos, sobre todo los sociales, y que además erige como socio clave a sus usuarios y, eventualmente a las OSFL y a las comunidades.

La coproducción alude a lo que tradicionalmente se ha designado como participación ciudadana en la provisión de servicios públicos<sup>3</sup>. La reemergencia de ésta bajo un nuevo término es explicada por la intención de propugnar una nueva teoría de gestión de servicios públicos, “*the service framework*” (Osborne ...[et al], 2015 y 2014), en la que la sostenibilidad se torna clave teniendo como fundamento la lógica de un modelo de negocios. En esta dirección, Bovaird y Löffler (2012: 1119) reconocen que, después de la recesión europea de 2008 y de las consecuentes presiones fiscales, existe un renovado interés en la coproducción como una manera de reducir costos de los servicios o incluso de recortar servicios. Por tanto, aunque la idea de la coproducción es justificada como medio de democratización de las decisiones (ver Pestoff, 2006 y Bovaird y Loeffler, 2012), el rasgo de cofinanciamiento de los servicios es, en la práctica, definitorio cuando hay actividades de coproducción<sup>4</sup>.

El punto focal de esta literatura corresponde al campo de los “*enduring welfare services*”, o sea al área de cuidado social (por ejemplo, Pestoff, 2014; Verschuere ...[et al], 2012), reconocida como aquella donde es más evidente el esfuerzo por crear una economía mixta (ver Hill, 2007: 189). Más allá de tal campo, los intentos de operacionalizar la noción de coproducción muestran ser muy limitados. Radnor ...[et al] (2014) ofrecen un ejemplo acotado al co-diseño del enrolamiento estudiantil a través de la aplicación del “*service blueprinting*”. El estudio de la OCDE (2011), dedicado a este tema, aunque proporciona algunos otros ejemplos, referidos especialmente a la integración de pares en procesos de mejoramiento de la salud y la educación, admite que el conocimiento y uso de la coproducción a nivel nacional permanece limitado. Por su parte, Verschuere ...[et al] (2012), luego de un análisis del estado del

arte sobre la investigación científica en 10 años (2002-2012) acerca de coproducción concluyen que la confusión conceptual permanece como un problema, que la diversidad metodológica es aún limitada y que la mayoría de las investigaciones son descriptivas<sup>5</sup> (*ibídem*: 123). Asimismo, Bovaird y Loeffler (2012) señalan que, quizás por su escaso uso, hay poca evidencia acerca de si la coproducción puede producir ahorros, mejores resultados, o construir capital social cuando es aplicada a escala.

Las expresiones mayoritarias que actualmente se insinúan pertenecen al ámbito local, vinculadas fundamentalmente a los efectos que la coproducción puede tener en procesos de innovación y, eventualmente, de cambio social (ver, por ejemplo, Schachter ...[et al], 2012; Rüede y Lurtz, 2012; y para España Zubero, 2015 y Subirats, 2015).

### ***La creación de valor público***

Comienza también a irradiarse al campo de las APP, sobre todo en la variante de la coproducción con usuarios y, en general, en el enfoque de la llamada Nueva Gobernanza Pública (Osborne ...[et al], 2015; Bovaird y Loeffler, 2012) la discusión acerca del valor público, los valores públicos y la esfera pública. La más importante justificación provista por la literatura al respecto es el interés por renovar la democracia y trascender las visiones de que los propósitos de la administración pública se agotan en la búsqueda de eficiencia y efectividad (por ejemplo, Bryson ...[et al], 2014; Moore, 1995; Bozeman, 2007; Benington, 2011).

Sin embargo, el significado de valor público es muy elusivo. Los intentos por operacionalizar esta noción, originalmente planteada por Moore (1995), son múltiples pero escasos en el caso de las APP. Toman este desafío Reynaers (2014) respecto de los PPP -aunque solo en infraestructura vial<sup>6</sup>- así como Reynaers y De Graaf (2014) y Page ...[et al] (2015) en términos generales. Estos últimos autores asumen que crear valor público es crear aquello que el público valora o que es beneficioso para la esfera pública. En este sentido, introducen un marco caracterizado por tres dimensiones de valor público: *accountability* democrática (horizontal y vertical), legitimidad procedimental (racionalidad procedimental, justicia procedimental y control operacional) y *outcomes* sustantivos (efectividad, eficiencia, equidad y capacidad reforzada de resolución de problemas), las que supuestamente reflejan las prioridades y preocupaciones distintivas de la administración pública.

El esfuerzo, aunque relevante, evidencia que el denominado “valor público” no puede ser medido como tal, sino solo a través de dimensiones separadas como las propuestas, las que, por demás, al exhibir *trade offs* tanto dentro como entre ellas (problema reconocido por los autores en referencia) torna imposible una valoración integral del “valor creado”. Por tanto, es difícil imaginar que “el valor público pueda servir como una medición del desempeño y un marco orientador de la gestión” como lo propugnan Bryson ...[et al] (2014: 452).

Ocurre algo similar cuando se constata la variedad de criterios de valores públicos. Beck Jørgensen y Bozeman (2007) realizan un inventario a través de una revisión de 230 estudios en el campo de la administración pública procedentes de Estados Unidos, el Reino Unido y Escandinavia y llegan a listar un total de 72 valores públicos que clasifican según los aspectos de la administración pública que afectan, proponiendo considerar los criterios de jerarquía, causalidad y proximidad para establecer relaciones entre ellos. Por su parte, Nabatchi (2012), usando como referencia a Estados Unidos, distingue cuatro marcos interpretativos (político, legal, organizacional y de mercado) que proveen significados acerca de los valores públicos en la administración y la gobernanza. Muestra que existen valores públicos asociados a cada uno de los marcos, así como “valores itinerantes” (*accountability*, ciudadanía y legitimidad) cuyo contenido, sin embargo, varía según el marco que se tenga como referencia.

En suma, tampoco los intentos de darle contenido a la expresión “valores públicos” son convincentes. De hecho, Reynaers y De Graaf (2014) además de concluir que el conocimiento empírico de la relación entre valores públicos y partenariados público privados permanece sorprendentemente escaso considerando la importancia de estos arreglos para las políticas públicas (p. 120), muestran que la literatura se apoya en perspectivas ontológicas no comparables que hacen imposible extraer conclusiones generales acerca de dicha relación y que obligan a reconocer la ambigüedad de la noción de valores públicos. Conclusiones similares presentan Van der Wal ...[et al], (2015), quienes hacen un meta-análisis de 397 publicaciones sobre valores públicos procedentes de 18 disciplinas y señalan que “hay poco (tal vez no hay) acuerdo sobre cómo se deben definir los VP, qué valores son ‘públicos’ y por qué, y cómo los VP deben ser clasificados y medidos. Así, tanto los tipos como el número de VP mencionados en la literatura varían ampliamente”.

De cualquier manera, la propuesta realizada por Page ...[et al] (2015: 14-15) acerca de las APP sugiere que todas las partes, a través

Además de que la literatura anglosajona no ofrece evidencias concluyentes sobre cuáles son los resultados de las distintas modalidades de APP, revela algunas tensiones. Ellas, en contrapunto con las realidades latinoamericanas, insinúan una serie de riesgos especialmente cuando las APP se usan para implementar servicios sociales enmarcados en la construcción de ciudadanía social.

de un diálogo reflexivo, pueden incidir de igual manera para dirimir qué es valioso. En este sentido, Stoker (2006, citado por O'Flynn, 2007: 358) describe el valor público como “más que una suma de las preferencias individuales de los usuarios o productores de servicios públicos, [que] se construye colectivamente a través de la deliberación entre funcionarios elegidos y designados de gobierno y los principales actores relevantes”. En general, todos los autores que suscriben la corriente de creación de valor público asumen esta perspectiva.

Observada en conjunto, toda esta discusión por un lado muestra que existen diferentes perspectivas teóricas para comprender y analizar las APP en los servicios sociales, y por otro, releva la escasez de estudios comparados acerca de las diferentes modalidades de provisión, según si los proveedores son mercantiles o entes sin fines de lucro. Además, sugiere que, en general, hay poca evidencia concluyente para respaldar el énfasis que han tenido las APP tanto en el mundo anglosajón como en Latinoamérica.

Hay autores que insinúan que el hecho de que la retórica y las políticas de fomento de las APP sigan extendiéndose puede estar asociado no solo a la necesidad de atraer recursos privados a actividades públicas sino también a su “eficacia social” y, específicamente, a su legitimidad cultural (Dickinson y Sullivan, 2014). Por ejemplo, en el campo de las emociones la idea de la colaboración aparece como “una cosa buena” que genera un sentimiento moral positivo y que bloquea la idea de la colaboración como conflicto, además de que puede operar bajo una variedad de formas estructurales dentro del espectro de jerarquías, mercados y redes (*ibidem*: 162).

### **3. Las tensiones emergentes**

Además de que la literatura anglosajona no ofrece evidencias concluyentes sobre cuáles son los resultados de las distintas modalidades de APP, revela algunas tensiones. Ellas, en contrapunto con las realidades latinoamericanas, insinúan una serie de riesgos especialmente cuando las APP se usan para implementar servicios sociales enmarcados en la construcción de ciudadanía social.

#### ***La tensión entre democracia y corporativismo en el campo de los servicios públicos***

Visiones críticas acerca de la literatura anglosajona sobre valor público enfatizan en esta tensión al plantear que aunque este enfoque promueve una agenda democratizadora no se hace cargo de las

desigualdades de poder, del conflicto, ni de las barreras para crear valor público. En este sentido, Dahl y Soss (2014) destacan entre otros problemas el riesgo de propiciar procedimientos deliberativos y participativos en contextos que (1) dejan inalteradas las desigualdades políticas, y (2) subordinan la contestación democrática a la producción de fines específicos. Por su parte, Jacobs (2014) llama la atención acerca de diversas barreras para determinar qué es valor público, tales como las creencias y opiniones opuestas del público, la influencia desproporcionada de los individuos ricos y de las asociaciones empresariales y profesionales, y las estructuras de gobierno predisuestas hacia la inacción y la deriva.

Además, la crítica en la propia literatura del mundo anglosajón da cuenta de un posible uso corporativo de la participación ciudadana en los asuntos públicos, en vez de su adopción como un canal para la democratización de las decisiones. Al respecto Dahl y Soss (2014: 502) señalan que “enrolando al público como co-participantes en la búsqueda instrumental de valor público se corre el riesgo de legitimar y profundizar un modo de gestión de gobierno que crea una falsa impresión de poder ciudadano”.

En la práctica, al respecto se reconoce que “la confianza, energía, tiempo, conocimiento político y dinero para asumir nuevos servicios y funciones no se distribuye por igual en la sociedad” (NEF, 2010, citado por Taylor, 2011: 258). De hecho, aun en relación con los CSSP, se reconoce que los socios suelen diferir mucho en tamaño, cobertura y propósitos y que las relaciones entre ellos pueden estar signadas por profundas inequidades. La revisión sistemática de literatura acerca de los CSSP hecha por Selsky y Parker (2005: 850-851) ilustra con toda claridad que “cuando actores de diferentes sectores se focalizan en el mismo asunto, posiblemente lo piensan de manera distinta, están motivados por diferentes objetivos, y usan diferentes enfoques”. En este sentido, se afirma, preventivamente, que es posible que “los complejos objetivos de proyectos de trisector pueden convertirse en contraproducentes porque ellos inclinan el balance de poder en resolver asuntos de políticas públicas hacia intereses corporativos” (Cook ...[et al], 2003 y Zammit, 2004, citados por Selsky y Parker, 2005: 864-865).

Evidentemente este tipo de argumentos puede hacerse extensivo a América Latina, e incluso, pueden resultar en expresiones aún más críticas, tal como lo evidencian múltiples estudios en la región que aluden a los sistemas políticos y a su conexión con los intereses corporativos, sobre todo los económicos y financieros. De hecho, ha

La legislación sobre la participación ciudadana en la gestión pública que ha emergido en la región no aborda el campo de los servicios públicos provistos privadamente, no obstante ser mayoritario. Sin embargo, pretender subsanar esta grave omisión asumiendo las nociones de participación en el mundo anglosajón pudiera conducir a que prime más el corporativismo en las decisiones que incumben a los servicios sociales.

sido ampliamente documentado el que los Estados-nación latinoamericanos se constituyeron como un híbrido entre democracia y autoritarismo que ha ido conformando una tradición clientelar. La “ciudadanía de baja intensidad” (O’Donnell, 1993) se ha reforzado por un fenómeno paradójico observado transversalmente en la región: si bien existe en la actualidad mayor acceso a la información sobre la democracia y los derechos, el acceso a la toma de decisiones continúa siendo limitado y excluyente, lo que implica que los ciudadanos no gozan efectivamente de la titularidad de estos derechos (CEPAL, 2007 en CEPAL, 2015; Fleury, 2014).

Cabe notar, por otra parte, que la prolífera legislación sobre la participación ciudadana en la gestión pública que ha emergido en la región no aborda el campo de los servicios públicos provistos privadamente, no obstante ser mayoritario (Cunill Grau, 2012). Sin embargo, pretender subsanar esta grave omisión asumiendo las nociones de participación y creación de valor en boga en el mundo anglosajón pudiera conducir a que prime más el corporativismo en las decisiones que incumben a los servicios sociales, dada las debilidades de las instituciones y de los contrapesos de poder que defienden intereses públicos.

### ***La tensión entre la lógica pública y la lógica mercantil en la provisión de servicios sociales***

Como se ha observado, existe una clara tendencia en la literatura anglosajona a colocar en el centro del debate el aporte de recursos, más que las ventajas comparativas de cada sector y el uso productivo de las interdependencias. En este sentido, diversos autores (Chapman ...[et al], 2010; Lee, 2012 y Melbourne, 2013, en Bode y Brandsen, 2014: 1063) señalan que, en consistencia con tal tendencia, el patrón dominante de APP en la actualidad está inspirado en formas híbridas de organización en las que la orientación empresarial tiene prioridad, especialmente en salud y sistemas de cuidado social.

La literatura sobre la emergencia de un “*Cuarto Sector*” refleja, desde otro ángulo, lo anterior. El argumento general es que la división entre organizaciones con y sin fines de lucro ya no constituiría un modelo adecuado para lidiar con los problemas sociales y ambientales actuales, y que lo que cabe es que todas adopten misiones sociales así como que todas busquen generar ingresos (Haigh y Hoffman, 2012), produciendo una “*gobernanza híbrida*” (Klitgaard y Treverton, 2003 y Kramer, 2000, citados por Selsky y Parker, 2005: 852-853).

La lógica mercantil en un escenario en el que no están instalados derechos garantizados de ciudadanía, al alentar la intervención de entidades con fines de lucro, estimula la aparición de establecimientos socialmente segregados y una desigualdad intrínseca en los servicios sociales.

Bajo este marco no resulta casual que, especialmente en la literatura procedente de Estados Unidos, tenga tanto realce la noción de “valor compartido” (Porter y Kramer, 2011), la que desde la perspectiva de las entidades lucrativas busca incentivar el aporte social generado por la actividad empresarial (el valor social), y desde la perspectiva de las entidades sin fines de lucro pretende justificar el financiamiento por medio de actividades lucrativas (el valor económico). Incluso en el campo de la filantropía la misma lógica estaría dando lugar a una “nueva” filantropía, habida cuenta de que esta se visualiza como una inversión, de la que se esperan claros retornos y, por ende, que busca introducir cambios sociales basados en las prácticas de “*business entrepreneurship*” (Almog-Bar y Zychlenski, 2012).

En Europa y particularmente en el Reino Unido hasta la ascensión de un nuevo gobierno conservador, el financiamiento público a las OSFL habría sido cuantioso<sup>7</sup>. Ahora, como una expresión de la nueva tendencia, se vislumbra una creciente preferencia de las APP con empresas privadas mercantiles o, en su defecto, con actores sociales poderosos; o sea, con “*big partners*” en vez de la tan apelada “*big society*” (Bode y Brandsen, 2014; Taylor, 2011).

Esta tensión entre la lógica pública y la lógica mercantil en la provisión de servicios, que crecientemente se resuelve a favor de esta última, se exagera puesta en el contexto latinoamericano. Ello porque la lógica mercantil en un escenario en el que no están instalados derechos garantizados de ciudadanía, al alentar la intervención de entidades con fines de lucro, produce una segmentación de la demanda y, por tanto, estimula la aparición de establecimientos socialmente segregados (Atria ...[et al], 2013) y una desigualdad intrínseca en los servicios sociales ofertados (Robles, 2013: 41). Esto conduce a relevar una tensión más general.

### ***La tensión entre un Estado garante de derechos y uno subsidiario y los límites de la gobernanza colaborativa***

Respecto de Europa, se ha remarcado que “el Estado activista no ha sido desmantelado, sino que se reorganizó y se volvió hacia nuevos fines” (Pierson y Skocpol, 2007, en Dahl y Soss, 2014: 497). En este sentido, por ejemplo, Carmel y Harlock (2008, en Chapman, ...[et al], 2010: 614) sugieren que la denominada “gobernanza colaborativa” es, en realidad, una forma sofisticada de control del Estado sobre el tercer sector en tanto denota un esfuerzo por constituir a este como “terreno gobernable” a través de discursos, estrategias y cambios

**La crisis fiscal actual, y en particular la necesidad de atraer recursos financieros al sector público, es un aliciente para que las organizaciones sociales e, incluso, la propia ciudadanía actúen como co-financiadoras de servicios. Las implicaciones que este discurso tiene sobre la equidad son problemáticas cuando se advierte que no todas las personas pueden comprometerse en actividades de coproducción.**

administrativos y de política ampliamente conceptualizados como “gobernanza”. Por su parte, refiriéndose a la “nueva filantropía”, Almog-Bar y Zychlenski (2012)<sup>8</sup> llaman la atención sobre el uso de la colaboración como un medio de control, pero ya no solo de parte del Estado sino también de parte de grandes fundaciones filantrópicas sobre el propio Estado y las políticas sociales.

Lo que en definitiva resulta destacado por la literatura crítica anglosajona es una tendencia a difuminar las fronteras entre Estado y sociedad, teniendo como referente ideal que en cada uno de los sectores prime la lógica de mercado y que, además de compartir recursos, todos “compartan el poder” para atender los problemas sociales. Así, según lo notan Dahl y Soss (2014), procesos competitivos en que actores oponentes se enfrentan uno contra el otro en relaciones de cuasi-mercado encajan con procesos de colaboración que posicionan a instituciones del Estado, del mercado y de la sociedad civil como actores que comparten el poder. El añadido es que la interpelación a la sociedad civil o al tercer sector, como se ha advertido, suele ahora referirse a grandes organizaciones sociales que difícilmente pueden calificarse como OSFL y que son interpeladas básicamente como fuente de financiamiento.

Es evidente que la crisis fiscal actual, y en particular la necesidad de atraer recursos financieros al sector público, es un aliciente para que las organizaciones sociales e, incluso, la propia ciudadanía actúen como co-financiadoras de servicios. Según se ha advertido, los propios mentores del enfoque de la coproducción expresan con claridad tales propósitos.

Las implicaciones que este discurso tiene sobre la equidad son problemáticas cuando se advierte que no todas las personas pueden comprometerse en actividades de coproducción (Verschuere ...[et al], 2012). No obstante lo anterior, no puede soslayarse el contexto de aplicación de esta literatura sobre coproducción y sus referentes institucionales. Pestoff (2006: 504) a partir de un estudio sobre la participación de los padres en servicios de cuidado infantil en siete países (Bélgica, Bulgaria, Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, España y Suecia) concluye que “el concepto de coproducción podría ser altamente relevante a las propuestas de reformas sobre el bienestar y la democracia”. Sin embargo, en la mayoría de tales países existen derechos garantizados en este campo. El caso más destacado es el de Suecia donde, cualquiera sea el tipo de proveedor (municipal, privado mercantil, cooperativa o asociación del tercer sector)<sup>9</sup>, siempre

los servicios son financiados con fondos públicos e, incluso, si los padres no pueden contribuir con su tiempo o esfuerzo en el caso de proveedores alternativos a los municipales, los mismos padres pueden demandar la existencia de estos últimos (*ibídem*: 514-515). Por otra parte, en Noruega se reconoce que la calidad de la educación de la primera infancia es relativamente independiente de la forma de propiedad, porque el financiamiento estatal está asegurado para todos (Haug, 2014: 376). Es importante considerar, al respecto, que en los países nórdicos los individuos tienen consagrado el derecho al cuidado por parte del Estado. En otros países, el Estado apoya los esfuerzos de la familia en la provisión de cuidado mientras que son excepcionales la compra de cuidado o el apoyo exclusivamente familiar (Hill, 2007: 189).

En términos más generales, para comprender el marco básico de la relación entre servicios públicos y privados tiene fundamental importancia la política de bienestar del país en cuestión y, específicamente, las responsabilidades asignadas al Estado en la garantía de derechos.

En este sentido, es importante tener en cuenta de que si bien la literatura europea reciente asigna un nuevo protagonismo a las organizaciones sociales y a la propia ciudadanía en la provisión de servicios, se inscribe en el marco de regímenes de bienestar en los que el Estado permanece como garante de los servicios sociales y, por tanto, donde el financiamiento público suele estar asegurado, salvo algunas excepciones como la de España por ejemplo.

En América Latina, por su parte, aunque la mayor parte de la discusión actual se orienta a reivindicar el rol garantista del Estado, prima todavía un rol subsidiario del Estado en el bienestar social. De esto dan cuenta el monto y los mecanismos del financiamiento que el Estado provee a las OSFL prestadoras de servicios sociales. En la región tienden a operar profundas asimetrías en el financiamiento público a OSFL, las que devienen en la relativa exclusión de las organizaciones sociales pequeñas en la provisión de bienes públicos (ver por ejemplo Sánchez ...[et al], 2014 para Chile) y que obligan a las organizaciones sociales a ser corresponsables del financiamiento de los servicios públicos. En este sentido, un estudio de Andrade ...[et al] (2014) sobre la prestación de servicios por parte de las organizaciones colaboradoras del Servicio Nacional del Menores (SENAME) de Chile ofrece hallazgos que pueden ser extrapolables a otros campos, al dar cuenta que el Estado no asume su rol de resguardo de los derechos de la infancia como estipula la Convención de los Derechos del Niño,

pues las organizaciones civiles (que asumen el 99% de las prestaciones) tienen alta responsabilidad, no solo en la ejecución sino en el financiamiento de las acciones, así como que la vinculación con actores privados se desarrolla en un marco de mera externalización de servicios.

### ***La tensión entre relaciones de colaboración y de transacción***

En un plano más específico, pero consistente con los revisados precedentemente, la literatura revela tensiones sobre los propósitos, mecanismos y condiciones de la colaboración cuando se trata de proveer servicios sociales.

Primero, la literatura anglosajona de los últimos cinco años que se refiere a casos empíricos sobre APP con OSFL sugiere que reales relaciones de partenariado son la excepción y no la regla (ver revisión en Furneaux y Ryan, 2014). De hecho, en términos generales, como se ha advertido, los estudios de caso tienden a sugerir que las APP siguen siendo básicamente transaccionales, ya sea porque el aporte en recursos del sector privado es el centro de interés (caso de infraestructuras, especialmente) o bien porque la relación se circunscribe a la compra de servicios ya sea a OSFL o al sector privado mercantil. Lo que así queda puesto en discusión es el propósito de las acciones colaborativas y, con ello, la medida en que pueda hablarse en propiedad de colaboración y de partenariados.

Nominalmente existe consenso respecto de que el propósito básico de la colaboración es la creación de sinergia. Esta suele ser visualizada como un valor que se refiere “a los beneficios generados como resultado de una asociación que de otro modo no se hubieran producido para los participantes” (Kindornay ...[et al], 2014: 8). En general, corresponde a la etapa “transformadora” de la colaboración, expresada en nuevas modalidades de provisión de servicios, entre otros (*ibídem*: 13). Cuando, en vez del logro de sinergia, prima el criterio del ahorro de costos la colaboración se suele limitar a obtener la coordinación entre las partes (ver por ejemplo, Weihe, 2008 y Van Gestel ...[et al], 2008) y, por tanto, no aspira a la búsqueda de verdaderas relaciones de partenariado.

El punto es que el logro de sinergia en una APP y por ende de un “real” partenariado, según se deriva de la literatura que la aborda expresamente, depende de factores intangibles -que pertenecen sobre todo a la esfera del comportamiento-; de factores del contexto

Los nuevos giros de la discusión sobre las APP en el campo de los servicios sociales dan cuenta de tensiones entre democracia y corporativismo, lógica pública y mercantil, relaciones de colaboración y transaccionales y, sobre todo, entre las responsabilidades de un Estado garante y un Estado subsidiario en la protección social. Ello alerta acerca del riesgo de una extrapolación acrítica a América Latina de la literatura anglosajona.

institucional; de las formas de gestión de las relaciones (Weihe, 2008; Kindornay ...[et al], 2014; Van Gestel ...[et al], 2008; Getha-Taylor, 2012; Roehrich ...[et al], 2014; Forrer ...[et al], 2010); y de los mecanismos usados para abordar las barreras asociadas a los desbalances de poder y a la diversidad de objetivos y valores (Fung, 2002). Este tipo de hallazgos es consistente con estudios acerca de las relaciones entre sectores gubernamentales en el campo de la política social en la región (ver, por ejemplo, Cunill Grau, 2014 y Cunill Grau ...[et al], 2015).

Una ilustración de caso “frontera”, que puede tener importantes implicaciones para los servicios sociales, la proporcionan Dwyer ...[et al] (2014) respecto de las reformas emprendidas en los últimos cinco años en Canadá, Nueva Zelanda y Australia para la participación de organizaciones indígenas<sup>10</sup> en servicios de atención primaria de salud dirigidos a comunidades indígenas que han sido eficaces en la mejora de su salud. Tales reformas comparten el hecho de que implícitamente reconocen a las organizaciones indígenas como “co-principales” en vez de simples agentes en su relación con los gobiernos y, por tanto, propenden hacia formas más relacionales de contratos e intentan reconceptualizar la *accountability* como recíproca.

#### 4. Conclusión: una agenda pendiente de investigación

A partir del debate existente en la literatura anglosajona contemporánea, se identifican pistas acerca de los efectos que tienen las APP como estrategia para la provisión de servicios públicos. Sin embargo, ellas no abundan y en general son fragmentadas y no siempre coincidentes, dificultando la definición de políticas que aumenten capacidades sociales junto con el bienestar de públicos específicos y que, a la vez, amplíen el espacio de lo público.

Lo más notable es que, no obstante la creciente referencia a los valores o al valor público, prácticamente no hay análisis respecto a cómo las APP impactan la relación entre los servicios públicos y la ciudadanía, tanto en su vertiente asociada a los derechos sociales como a los derechos políticos. La literatura anglosajona no da mayores luces, porque buena parte de ellos están consagrados en ese contexto. Sin embargo, los nuevos giros de la discusión sobre las APP en el campo de los servicios sociales dan cuenta de tensiones entre democracia y corporativismo, entre la lógica pública y la mercantil, entre relaciones de colaboración y transaccionales y, sobre todo, entre las responsabilidades de un Estado garante y un Estado subsidiario en la protección social.

Ello necesariamente alerta acerca del riesgo de una extrapolación acrítica a América Latina de la literatura anglosajona dominante sobre las APP. Más aún si se considera que en la región hay un creciente énfasis en la creación de sistemas de protección social más activos, basados en derechos e integrales, lo que interpela al Estado y a los tipos de APP que propicia en el campo social.

Por tanto, ante los nuevos imperativos, se revela crucial conocer cuáles son las condiciones que requiere satisfacer el Estado para que su asociación con entes privados traduzca en sinergias que refuercen y amplíen los derechos sociales y no en una abdicación de las responsabilidades públicas o en una oportunidad para negocios privados. En tal sentido, la agenda futura de investigación en América Latina requiere darle contenido propio al debate sobre los valores públicos (y el valor público), la “gobernanza colaborativa” y la propia “coproducción”, teniendo en cuenta cuáles son, en primer término, las responsabilidades del Estado en la construcción de ciudadanía social. Todo ello obliga a que la agenda de investigación ayude a aclarar la relación entre servicios sociales bajo APP y derechos sociales, y que acometa expresamente la construcción de indicadores que den cuenta de la existencia de esta relación en el marco de sistemas integrales de protección social.

En esta misma dirección, es clave conocer los efectos que puede tener en los derechos de la ciudadanía el que las APP se produzcan con empresas mercantiles o entes no mercantiles y, dentro de estos, según sean ONG, comunidades o beneficiarios. Esto supone discernir, por una parte, cuáles modalidades de APP resguardan mejor o peor los derechos ciudadanos, teniendo en cuenta los indicadores que pueden ilustrarlos. Tales indicadores tendrían que contemplar a lo menos la equidad y la efectividad social, entendida esta como una noción comprensiva que, en principio, puede ser vista como la capacidad de atender necesidades sociales (responsividad, calidad...) y ampliar libertades reales de la ciudadanía. Por otra parte, considerando que la noción de ciudadanía también interpela la participación de la sociedad sobre los asuntos públicos, el análisis de las APP tendría que incluir cómo expresamente atienden las dimensiones de transparencia y rendición de cuentas (en general, la *accountability*), las oportunidades que crean para el control y la participación social y cómo pueden afectar la autonomía y las capacidades de incidencia política y de organización social de quienes actúan como prestadores de los servicios, sean estos ONG, comunidades locales o destinatarios mismos. Necesariamente, pues,

Es clave conocer los efectos que puede tener en los derechos de la ciudadanía el que las APP se produzcan con empresas mercantiles o entes no mercantiles y, dentro de estos, según sean ONG, comunidades o beneficiarios. Esto supone discernir cuáles modalidades de APP resguardan mejor o peor los derechos ciudadanos, teniendo en cuenta los indicadores que pueden ilustrarlos.

la agenda futura de investigación tendría que proveer de análisis comparados, con mediciones empíricas de los indicadores de garantías de derechos aplicados a diferentes tipos de agentes sociales en tipos específicos de servicios sociales.

Asimismo resalta la importancia de considerar cuáles mecanismos y modalidades de financiamiento de las APP pueden ser más eficaces, considerando sus posibles efectos diferenciales no solo en los servicios, sino también en la autonomía y el ejercicio de los derechos políticos de los proveedores no mercantiles.

Por fin, cabe tener en cuenta las influencias del contexto. Esto es especialmente importante cuando se ha producido una descentralización no solo en la provisión sino también en el financiamiento de los servicios sociales en las municipalidades, las que son altamente heterogéneas en sus capacidades financieras, políticas y administrativas.

En suma, dado el escaso nivel de evidencia empírica respecto de los efectos de las APP generadas en el mundo anglosajón y en América Latina, y el hecho de que en la región es una realidad la implementación de servicios sociales a través de privados, es imperioso avanzar en el debate teórico y político y en estudios empíricos acerca de las relaciones entre las APP y un Estado garante de derechos que a la vez no reproduzca los eventuales vicios de los regímenes de bienestar europeos.

Esta discusión es ineludible particularmente en el contexto actual donde, a pesar de que las garantías de los derechos ciudadanos se están considerando claves en la construcción de los sistemas de protección social, se sigue sin debatir cuáles son los modos de implementación de los servicios sociales que garantizan tales derechos. Por tanto, asuntos como los reseñados requerirían ser considerados en la futura agenda de investigación sobre protección social en la región.

## Notas

(1) En América Latina el estudio de la cooperación pública privada en el campo de las infraestructuras públicas es prolífero. Por ejemplo, en el Infrascopio (EIU, 2014) son evaluados periódicamente 19 países de América Latina y el Caribe por la Economist Intelligence Unit en coordinación con el Fondo Multilateral de Inversiones del BID.

(2) Refiriéndose en general al cuidado de niños / preescolar y a los dirigidos a personas que necesitan la ayuda de terceros para realizar las actividades de la vida diaria.

(3) Pestoff (2006: 506) expresa que “implica participación ciudadana en la ejecución o implementación de políticas públicas”. Vamstad (2012) señala

que es un “sistema para la provisión de servicios en el que los usuarios del servicio también participan en su provisión”.

(4) Bovaird y Loeffler (2012) sostienen que una experiencia no puede ser calificada como de coproducción si no están presentes las siguientes dimensiones: co-planificación de una política; co-diseño de servicios; co-priorización de servicios; co-financiamiento de servicios; co-gestión de servicios; co-suministro; y co-evaluación.

(5) Se refieren a la coproducción con ciudadanos y/o con el tercer sector.

(6) Este trabajo, sin embargo, busca relacionar específicamente los valores públicos (en plural) con los PPP. Su referente es un caso de Holanda. Los valores públicos que consideran son: accountability, transparencia, responsividad, responsabilidad y calidad.

(7) Según lo refieren Chapman ...[et al] (2010), el Partido Laborista desde 1997 al 2010 invirtió fuertemente en ellas y creó una institucionalidad específica para promover el desarrollo comunitario. En el campo de la educación no superior, en algunos países como Holanda y Bélgica los servicios provistos por OSFL, especialmente de carácter religioso, tienen una larga data y explicaciones de orden más institucional (ver Hill, 2007: 188).

(8) Las reflexiones de estos autores se basan en un estudio de caso en Israel, pero recorren la literatura al respecto en el mundo anglosajón.

(9) Vamstad (2012) aclara que en Suecia los proveedores no públicos de servicios permanecen como raras excepciones. Actualmente entre un 10 y un 15% de los servicios de cuidado infantil son provistos por cooperativas de padres.

(10) En general son organizaciones que, además de actuar como proveedoras de servicios, ejercen un rol de abogacía.

## Bibliografía

- Alarcón Leiva, J; Castro Paredes, M; y Donoso Díaz, S. (2013), “Centralismo y aspiraciones descentralizadoras en la organización del sistema escolar chileno: 1980-2011”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 57, octubre, pp. 157-188.
- Almog-Bar, M. y Zychlinski, E. (2012), “A Façade of Collaboration”, en *Public Management Review*, Vol. 14 N° 6, pp. 795-814.
- Alonso, P.; Pinto, D. M.; Astorga, I.; y Freddi, J. (2014), “Conceptos generales y modelos: serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud de América Latina”, Washington, BID. División de Protección Social y Salud (Nota Técnica; N° IDB-TN-714).
- \_\_\_\_\_ (2015), “Menos cuentos, más evidencia. Asociaciones público-privadas en la literatura científica: nota

- 3 de la serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud en América Latina”, Washington, BID (Nota Técnica; N° IDB-TN-882).
- Andrade Guzmán, C.; Martin Münchmeyer, M. P.; y Martínez Oyarce, L. (2014), “Protección especial: entre el rol garante del Estado y la prestación de servicios por parte de las organizaciones colaboradoras de SENAME”, Santiago, Centro de Estudios de la Niñez; Corporación Opción (Documento de Trabajo; N° 1).
- Andrews, R. y Entwistle, T. (2010), “Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20 N° 3, pp. 679-701.
- Araujo, M.; López-Boo, F.; Novella, R.; Schodt, S; y Tomé, R. (2015), “La calidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador”, Washington, BID. División de Protección Social y Salud (Resumen de Políticas; N° IBD-PB-248).
- Atria, F.; Larraín, G.; Benavente, J. M.; y Joignant, A. (2013), *El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público*, Santiago, Debate.
- Barba, C. (2007), “América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa: inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina”, en *Caderno CRH*, Vol. 20 N° 50, pp. 197-211.
- \_\_\_\_\_ (2013), “Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 75 N° 1, pp. 29-61.
- Beck Jørgensen, T. y Bozeman, B. (2007), “Public Values: an Inventory”, en *Administration and Society*, Vol. 39 N° 3, pp. 354-381.
- Benington, J. (2011), “From Private Choice to Public Value?”, en *Public Value: Theory and Practice*, J. Benington y M. Moore (eds.), London, Palgrave Macmillan.
- Berlinski, S. y Schady, N. (eds.) (2015), *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, Washington, BID.
- Bode, I. y Brandsen, T. (2014), “State-Third Sector Partnerships: a Short Overview of Key Issues in the Debate”, en *Public Management Review*, Vol. 16 N° 8, pp. 1055-1066.
- Bovaird, T. (2004), “Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70 N° 2, pp. 199-215.
- Bovaird, T. y Loeffler, E. (2012), “From Engagement to Coproduction: the Contribution of Users and Communities

- to Outcomes and Public Value”, en *Voluntas*, N° 23, pp. 1119-1138.
- Bozeman, B. (2007), *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, Georgetown University Press.
- Bresser Pereira, L. C. y Cunill Grau, N. (1998), “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, L. C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD; Editorial Paidós.
- Bryson, J. M.; Crosby, B. C.; y Bloomberg, L. (2014), “Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management”, en *Public Administration Review*, Vol. 74 N° 4, pp. 445-456.
- Cecchini, S.; Filgueira, F.; y Robles, C. (2014), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 202).
- CEPAL (2015), Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, CEPAL, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú y PNUD, 2 al 4 de noviembre, Lima, Perú.
- Chapman, T.; Brown, J.; Ford, C.; y Baxter, B. (2010), “Trouble with Champions: Local Public Sector-Third Sector Partnerships and the Future Prospects for Collaborative Governance in the UK”, en *Policy Studies*, Vol. 31 N° 6, pp. 613-630.
- Cunill Grau, N. (2012), “¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 52, febrero, pp. 5-44.
- \_\_\_\_\_ (2014), “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 23 N° 1, pp. 5-46.
- Cunill Grau, N.; Repetto, F.; y Bronzo, C. (2015), “Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social”, en *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (eds.), Santiago, CEPAL (Libros de la CEPAL; N° 136).
- Dahl, A. y Soss, J. (2014), “Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy”, en *Public Administration Review*, Vol. 74 N° 4, pp. 496-504.
- Dickinson, H. y Sullivan, H. (2014), “Towards a General Theory of Collaborative Performance: the Importance of Efficacy and Agency”, en *Public Administration*, Vol. 92 N° 1, pp. 161-177.
- Donahue, J. y Zeckhauser, R. (2011), *Collaborative*

- Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, Princeton, Princeton University Press.
- Drago, J. y Paredes, R. (2011), “La brecha de la calidad de la educación”, en *Revista CEPAL*, N° 104, pp. 167-180.
- Dwyer, J.; Boulton, A.; Lavoie, J. G.; Tenbensel, T.; y Cumming, J. (2014), “Indigenous Peoples’ Health Care: New Approaches to Contracting and Accountability at the Public Administration Frontier”, en *Public Management Review*, Vol. 16 N° 8, pp. 1091-1112.
- EIU (2014), *Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean: the 2014 Infrascopes*, New York, Economist Intelligence Unit, <https://publications.iadb.org/handle/11319/6963>.
- Elvidge, J. y Carnegie, F. (2012), *The Enabling State: a Discussion Paper*, Dumfermline, Carnegie UK Trust, <http://www.carnegieuktrust.org.uk/CMSPages/GetFile.aspx?guid=b90e80a4-a243-4f6b-bfb1-34b15c3cb7b3>.
- Emerson, K. y Nabatchi, T. (2015), “Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: a Performance Matrix”, en *Public Performance and Management Review*, Vol. 38 N° 4, pp. 717-747.
- Filgueira, F. (2014), “Hacia un modelo de protección social universal en América Latina”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 188).
- Fleury, S. (2014), “¿Es posible la construcción de Estados de bienestar tardíos? Pacto social y gobernabilidad democrática”, en *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, M. Hopenhayn, C. Maldonado, R. Martínez, M. Rico y A. Sojo (eds.), Santiago, Naciones Unidas.
- Franco, R. (2004), *Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad*, Santiago, FLACSO. Sede Chile, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>.
- Forrer, J.; Kee, J. E.; Newcomer, K. E.; y Boyer, E. (2010), “Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question”, en *Public Administration Review*, Vol. 70 N° 3, pp. 475-484.
- Fung, A. (2002), *Collaboration and Countervailing Power: Making Participatory Governance Work*; Draft, Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government.
- Furneaux, C. y Ryan, N. (2014), “Modelling NPO-Government Relations: Australian Case Studies”, en

- Public Management Review*, Vol. 16 N° 8, pp. 1113-1140.
- Gazley, B. (2010), "Why not Partner with Local Government: Nonprofit Managerial Perceptions of Collaborative Disadvantage", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 39 N°1, pp. 51-76.
- Gazley, B. y Brudney, J. L. (2007), "The Purpose (and Perils) of Government-Nonprofit Partnership", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 36 N° 3, pp. 389-415.
- Getha-Taylor, H. (2012), "Cross-Sector Understanding and Trust", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 36 N° 2, pp. 216-229.
- Habermas, J. (1986), *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Ediciones G. Gili. Original de 1962.
- \_\_\_\_\_ (1990), "Soberanía popular como procedimiento: um conceito normativo de espaço público", en *Novos Estudos*, N° 26, pp. 100-113.
- Haigh, N. y Hoffman, A. J. (2012), "Hybrid Organizations: the Next Chapter of Sustainable Business", en *Organizational Dynamics*, Vol. 41 N° 2, pp. 126-134.
- Hall, D. (2015), "¿Por qué las asociaciones público-privadas (APPs) no funcionan?", Greenwich, University of Greenwich. Public Services International Research Unit.
- Haug, P. (2014), "The Public-Private Partnership in ECEC Provision in Norway", en *European Early Childhood Education Research Journal*, Vol. 22 N° 3, pp. 366-378.
- Hellowell, M. y Pollock, A. M. (2009), "The Private Financing of NHS Hospitals: Politics, Policy and Practice", en *Economic Affairs*, Vol. 29 N° 1, pp. 13-19.
- Hill, M. (2007), "The Mixed Economy of Welfare: a Comparative Perspective", en *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, M. Powell (ed.), Bristol, Policy Press.
- Hodge, G.; Greve, C.; y Boardman, A. (2010), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Jacobs, L. (2014), "The Contested Politics of Public Value", en *Public Administration Review*, Vol. 74 N° 4, pp. 480-494.
- Kerstenetzky, C. L. (2012), *O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo*, Rio de Janeiro, Elsevier.
- Kindornay, S.; Tissot, S.; y Sheiban, N. (2014), "The Value of Cross-Sector Development Partnerships; Research Report", Ottawa, The North-South Institute.
- Koontz, T. M. y Thomas, C. W. (2012), "Measuring the Performance of Public-Private Partnerships", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 35 N° 4, pp. 769-786.

- Llumpo, A.; Montagu, D.; Brashers, E.; Foong, S.; Abuzaineh, N.; y Feachem, R. (2015), "Lessons from Latin America: the Early Landscape of Healthcare Public-Private Partnerships", San Francisco, University of California. Global Health Sciences. The Global Health Group (Healthcare Public-Private Partnership Series; N° 2), <http://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/default/files/content/ghg/public-private-partnerships-latin-america-full-report.pdf>.
- Marquand, D. (2004), *Decline of the Public*, Cambridge, Polity Press.
- Menicucci, T. M. G. (2011), *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.
- Moore, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Nabatchi, T. (2012), "Four Frames for Understanding Public Values in Administration and Governance", paper presented at the Public Value Consortium Biennial Workshop, University of Illinois, Chicago, June 3-5.
- Nisar, T. M. (2013), "Implementation Constraints in Social Enterprise and Community Public Private Partnerships", en *International Journal of Project Management*, Vol. 31 N° 4, pp. 638-651.
- OCDE (2011), *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, Paris, OCDE, <http://browse.ocdebookshop.org/ocde/pdfs/product/4211131e.pdf>.
- O'Donnell, G. (1993), "Estado, democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, N° 128, pp. 62-87.
- O'Flynn, J. (2007), "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66 N° 3, pp. 353-366.
- O'Leary, R. y Bingham, L. S. (eds.) (2009), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*, Washington, Georgetown University Press.
- Osborne, S. (ed.) (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London, Routledge, Taylor and Francis Group.
- Osborne, S.; Radnor, Z.; Vidal, I.; y Kinder, T. (2014), "A Sustainable Business Model for Public Service Organizations?", en *Public Management Review*, Vol. 16 N° 2, pp. 165-172.
- \_\_\_\_\_ (2015), "The Service Framework", en *British Journal of Management*, Vol. 26 N° 3, pp. 424-438.
- Page, S. B.; Stone, M. M.; Bryson, J. M.; y Crosby, B. C. (2015), "Public Value Creation by Cross-Sector Collaborations: a Framework and Challenges

- of Assessment”, en *Public Administration*, Vol. 93 N° 3, pp. 715-732.
- Patrinós, H.; Barrera-Osorío, F.; y Guáqueta, J. (2009), *The Role and Impact of Public Private Partnerships in Education*, Washington, World Bank.
- Pestoff, V. (2006), “Citizens and Co-Production of Welfare Services: Childcare in Eight European Countries”, en *Public Management Review*, Vol. 8 N° 4, pp. 503-519.
- \_\_\_\_\_ (2014), “Collective Action and the Sustainability of Coproduction”, en *Public Management Review*, Vol. 16 N° 3, pp. 383-401.
- Pollock, A. M.; Dunnigan, M.; Gaffney, D.; Macfarlane, A.; y Majeed, F. A. (1997), “What Happens When the Private Sector Plans Hospital Services for the NHS: Three Case Studies under the Private Finance Initiative”, en *British Medical Journal*, N° 314, pp. 1266-1271.
- Porter, M. and Kramer, M. (2011), “Creating Shared Value: How to Fix Capitalism and Unleash a New Wave of Growth”, en *The Harvard Business Review*, Vol. 89 Nos. 1-2, pp. 4-17.
- Powell, M. (2007), “The Mixed Economy of Welfare and the Social Division of Welfare”, en *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, M. Powell (ed.), Bristol, Policy Press.
- Radnor, Z.; Osborne, S. P.; Kinder, T.; y Mutton, J. (2014), “Operationalizing Co-Production in Public Services Delivery: the Contribution of Service Blueprinting”, en *Public Management Review*, Vol. 16 N° 3, pp. 402-423.
- Redondo, J.; Descouvières, C.; y Rojas, K. (2004), *Equidad y calidad de la educación en Chile: reflexiones e investigaciones de eficiencia de la educación obligatoria (1990-2001)*, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales.
- Reynaers, A. M. (2014), “Public Values in Public-Private Partnerships”, en *Public Administration Review*, Vol. 74 N° 1, pp. 41-50.
- Reynaers, A. M. y De Graaf, G. (2014), “Public Values in Public-Private Partnerships”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 37 N° 2, pp. 120-128.
- Robles, C. (2013), “La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina: un proyecto en claro-oscuro”, en *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, C. Midaglia, V. V. Reyes y A. Ziccardi (coords.), Buenos Aires, CLACSO.
- Roehrich, J. K.; Lewis, M. A.; y George, G. (2014), “Are Public-Private Partnerships a Healthy Option? A Systematic Literature Review”, en *Social Science and Medicine*, Vol. 113, pp. 110-119.
- Rostgaard Evald, M.; Aarøe Nissen, H.; Højbjerg Clarke,

- A.; y Balslev Munksgaard, K. (2014), "Reviewing Cross-Field Public Private Innovation Literature: Current Research Themes and Future Research Themes yet to Be Explored", en *International Public Management Review*, Vol. 15 N° 2, pp. 32-57.
- Rüede, D. y Lurtz, K. (2012), "Mapping the Various Meanings of Social Innovation: towards a Differentiated Understanding of an Emerging Concept", Wiesbaden, EBS Business School (EBS Business School Research Paper Series; N° 12-03).
- Sánchez, A.; Ramis, Á.; Silva, M. C.; Bozo, N.; y Fernández, C. (2014), *Diagnóstico, mapeo y sistematización de mecanismos públicos de financiamiento hacia las organizaciones de la sociedad civil en Chile*, Santiago, Acción; Voluntarios de Chile; Universidad Central; Unión Europea.
- San Martín, E. y Carrasco, A. (2012), "Clasificación de escuelas en la nueva institucionalidad educativa: contribución de modelos de valor agregado para una responsabilización justa", en *Temas de la Agenda Pública*, Año 7 N° 53, pp. 1-16.
- Saz-Carranza, A. y Serra, A. (2006), "La gestión de redes inter-organizativas desde el sector público: el caso de los servicios sociales de Barcelona", en *Territorios*, N° 15, pp. 53-69.
- Schachter, M. E.; Matti, C. E.; y Alcántara, E. (2012), "Fostering Quality of Life through Social Innovation: a Living Lab Methodology Study Case", en *Review of Policy Research*, Vol. 29 N° 6, pp. 672-692.
- Selsky, J. W. y Parker, B. (2005), "Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice", en *Journal of Management*, Vol. 31 N° 6, pp. 849-873.
- Smith, S. R. (2002), "Privatization, Devolution, and the Welfare State: Rethinking the Prevailing Wisdom", en *Restructuring the Welfare State*, B. Rothstein y S. Steinmo (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Subirats, J. (2015), "Políticas urbanas e innovación social: entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad", en *Innovación social y políticas urbanas en España*, J. Subirats y A. García Bernardos (eds.), Barcelona, Icaria.
- Taylor, M. (2011), "Community Organising and the Big Society: is Saul Alinsky Turning in His Grave?" en *Voluntary Sector Review*, Vol. 2 N° 2, pp. 257-264.
- Taylor, R. y Blair, S. (2002), "Public Hospitals: Options for Reform through Public-Private Partnerships", Washington, World Bank Group. Private Sector and Infrastructure Network (Public Policy for the Private Sector; Note N° 241).

- Torchia, M.; Calabrò, A.; y Morner, M. (2015), "Public-Private Partnerships in the Health Care Sector: a Systematic Review of the Literature", en *Public Management Review*, Vol. 17 N° 2, pp. 236-261.
- Travis Bland, B. B.; Dongshin, K.; y Lee, K. T. (2010), "Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship", en *The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 15 N° 3.
- Vamstad, J. (2012), "Co-Production and Service Quality: the Case of Cooperative Childcare in Sweden", en *Voluntas*, Vol. 23 N° 4, pp. 1173-1188.
- Van der Wal, Z.; Nabachi, T.; y De Graaf, G. (2015), "From Galaxies to Universe: a Cross Disciplinary Review and Analysis of Public Values Publications from 1969 to 2012", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 45 N° 1, pp. 13-28.
- Van Gestel, N.; Koppenjan, J.; Schrijver, I.; Van de Ven, A.; y Veeneman, W. (2008), "Managing Public Values in Public-Private Networks: a Comparative Study on Innovative Public Infrastructure Projects", en *Public Money and Management*, Vol. 28 N° 3, pp. 139-146.
- Vassallo Magro, J. M. (2015), *Asociación público privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia*, Bogotá, Banco de Desarrollo de América Latina, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758>.
- Verschuere, B.; Brandsen, T.; y Pestoff, V. (2012), "Co-Production: the State of the Art in Research and the Future Agenda", Baltimore, International Society for Third-Sector Research; The Johns Hopkins University. Original Paper.
- Weihe, G (2008), "Public-Private Partnerships and Public-Private Value Trade-Offs", en *Public Money and Management*, Vol. 28 N° 3, pp. 153-158.
- Williams, P. (2012), *Collaboration in Public Policy and Practice: Perspectives on Boundary Spanners*, Bristol, The Policy Press.
- Ysa, T. (2008), "Gestión relacional: navegando en la intersección de la colaboración", documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre.
- Zubero, I. (2015), "Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación", en *Innovación social y políticas urbanas en España*, J. Subirats y A. García Bernardos (eds.), Barcelona, Icaria.

**Análisis de diseño de políticas  
nacionales concurrentes desde la  
perspectiva del federalismo**

**Oscar López Chan**

## **Oscar López Chan**

Profesor-Investigador en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Campeche, México, donde coordinó la Maestría en Gobiernos y Políticas Públicas Locales. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública; Maestro en Desarrollo Regional con especialidad en Políticas Públicas por El Colegio de la Frontera Norte, México; y Doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable por El Colegio de la Frontera Sur, México. Se ha especializado en federalismo, gobiernos locales y rendición de cuentas. Es autor del libro *El ayuntamiento como agente del desarrollo local en un municipio semiurbano*, y participó en las *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad Autónoma de Campeche  
Av. Agustín Melgar S/N, Col. Buenavista  
24039 San Francisco de Campeche, Campeche, México  
E-mail: oalopezc@uacam.mx

## **Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo**

*El documento propone un enfoque para analizar la congruencia de diseño de una política nacional concurrente con el federalismo. Además de la teoría federal, dos elementos básicos para este análisis son las categorías estructura y funcionamiento. La primera se refiere a la estructura formal de un sistema federal y la segunda, a su funcionamiento esperado como federalismo. Tal comprensión permite identificar los rasgos distintivos del diseño de las políticas nacionales concurrentes en un sistema federal y construir un modelo de análisis denominado perspectiva federalista.*

*La tesis argumentada es que en un sistema federal las entidades federadas, como partes reconocidas de aquel, por derecho propio pueden participar en el diseño de las políticas nacionales concurrentes. Esta participación es crucial para definir las como federales.*

**Palabras clave:** Federalismo; Política Federal; Diseño de Políticas; Formulación de Políticas; Relaciones Intergubernamentales

### **Design Analysis of National Concurrent Policies from the Federalism Perspective**

*The document proposes a focus to analyze the conformity of policy making of a national concurrent policy with the federalism. Two basic elements to the analysis are the categories structure and operating, furthermore the federal theory. The first is the formal structure of a federal system, and the second is its expected operating as federalism. This understanding allows identifying the features of policy making of national concurrent policies in a federal system, and building a policy design analysis model, called federalist perspective.*

*The argued thesis is that in a federal system, the federated entities, as recognized partners, by own right can participate in the making of national concurrent policies. This participation is crucial to call its federales.*

**Key words:** Federalism; Federal Policy; Policies Planning; Policies Formulation; Intergovernmental Relations

### **Introducción**

**E**l origen y constitución de un sistema federal se basa en un arreglo institucional entre iguales -al menos para los propósitos del pacto (Elazar, 1987). Por tanto, supone igualdad de condiciones para participar en la conformación de la voluntad nacional, la cual es

---

Recibido: 18-03-2016. Aceptado: 14-08-2016.

**Las políticas nacionales concurrentes tienen el carácter adicional de federales, porque surgen del acuerdo entre las partes para su diseño a través de un proceso federal.**

expresión de la estructura federal y da cuenta de su funcionamiento como federalismo. Así, un supuesto en este sistema es que la toma de decisiones (nacionales) sigue un proceso federal, es decir surge del acuerdo entre los órdenes de gobierno componentes, en materias comunes o concurrentes, es decir, aquellas donde, por definición constitucional, todos los órdenes de gobierno que componen el sistema federal tienen atribución o competencia. No es un proceso centralizado o atribución exclusiva de un solo gobierno. Aunque existen materias reservadas al Gobierno central, por las ventajas que representa, la centralización se debe al diseño constitucional o al acuerdo entre las partes del sistema. Lo descentralizado o centralizado es parte del acuerdo federal, conforme al funcionamiento esperado del sistema como federalismo.

Estos supuestos son aplicables a materias clave para el funcionamiento del sistema, como la formulación de políticas nacionales concurrentes. A excepción de las materias exclusivas, las áreas concurrentes requieren del acuerdo federal entre gobiernos para su instrumentación y concreción en políticas. Así, se supone, las políticas *nacionales concurrentes* tienen el carácter adicional de *federales*, porque surgen del acuerdo entre las partes para su diseño a través de un *proceso federal*.

Con base en tales supuestos se puede inferir una *relación causal* entre un sistema federal y la forma cómo se generan sus políticas. Específicamente, el diseño<sup>1</sup> de las políticas nacionales -definición de contenidos, formas de implementación y distribución de recursos- es resultado de un proceso federal. En consecuencia, se espera que los resultados de tales políticas tiendan a fortalecer el federalismo. Por tanto, las partes del sistema -entidades federadas y Gobierno federal- son factores clave en el proceso de formulación de las políticas nacionales. Su perfil y forma de participación son críticos para definir la congruencia de tales políticas con el federalismo.

La estructura de un sistema federal no garantiza por sí misma su trabajo como federalismo. Su funcionamiento no necesariamente se ajusta a los supuestos en materia de políticas. Es posible que la elaboración y las decisiones fundamentales tiendan a ser controladas por el Gobierno nacional, con lo cual el federalismo sería una formalidad. Por el contrario, el funcionamiento esperado del sistema implica un *proceso político* de toma de decisiones que involucra a las partes federadas. La comprensión de este proceso requiere de un *análisis de diseño de políticas desde la perspectiva del federalismo*

para determinar si las políticas nacionales concurrentes se formulan a través de un proceso federal.

Sobre estas bases, este artículo realiza una propuesta para analizar la congruencia del proceso de formulación de una política nacional concurrente con el funcionamiento esperado de un sistema federal. Para este ejercicio, en la primera parte se plantean dos categorías analíticas para la comprensión de un sistema federal: la *estructura*, referida a los órdenes de gobierno que componen el sistema, y cuya denominación formal es *federación*; y el *funcionamiento*, que se refiere a cómo opera el sistema respecto a la distribución del poder y la toma de decisiones, al acuerdo entre iguales y a la forma particular de las relaciones entre las partes, que al seguir determinadas pautas puede denominarse *federalismo*. A partir de estas categorías, en la segunda parte se establecen algunos criterios generales acerca de la formulación de políticas en un sistema federal, como la negociación y acuerdo entre las partes, y las modalidades de la hechura de políticas, como la descentralización del diseño, la descentralización de la implementación, y la participación de las entidades federadas en el diseño. En la última parte se desarrolla la propuesta *análisis de diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo*, un instrumento conceptual para conocer el funcionamiento de un sistema federal como federalismo desde el análisis de diseño de las políticas nacionales, para lo cual se establecen algunos referentes como el tipo de arreglo federal y los gobiernos componentes, la distribución de competencias e identificación de las concurrentes, los mecanismos federales para la toma de decisiones, los acuerdos para la implementación y las modalidades para el diseño e implementación.

### **1. El federalismo: estructura y funcionamiento**

Existe consenso acerca de que el federalismo es una forma de organización del Estado cuyo principio esencial es la distribución del poder entre más de un centro, fundamentalmente en la escala territorial. En términos de Wheare (1956: 11), la esencia del federalismo radica en el *principio federal*, esto es, el método de dividir el poder de modo que los gobiernos general y regionales son, cada uno dentro de una esfera, coordinados e independientes. De acuerdo con Ostrom (1985: 2), los sistemas federales son aquellos en los cuales la autoridad se divide entre un Gobierno nacional y niveles regionales como estados, provincias, cantones o *länder*.

El nacimiento del Estado federal deriva del ejercicio de la libertad y voluntad de entidades territoriales para constituir un todo mayor, a

cuyo Gobierno nacional deciden otorgarle parte de su soberanía, sin perder su autonomía. Su principio fundacional es el de ser un pacto o convenio entre iguales (Elazar, 1987). “Esta forma de gobierno es un convenio, por el cual varios cuerpos políticos consienten en ser ciudadanos de otro Estado más vasto, que se proponen crear” (Montesquieu, 1906: 191). Su origen implica una forma de delegación de poderes hacia arriba, ya que las entidades fundantes ceden parte de su poder a un órgano superior -Gobierno *federal*- para constituir al Estado-nación. Así, en un sistema federal el poder del Estado nacional es definido en su constitución como derivado del poder otorgado por las partes constituyentes, no por el Gobierno central (Stein ...[et al], 2005).

En un modelo de Estado federal está presente la no concentración del poder en un solo centro sino la distribución entre varios centros territoriales de poder (Guillén, 1999). La distribución de poder va más allá de la esfera y estructuras nacionales, incluye a las unidades territoriales subnacionales constituyentes de la *federación*<sup>2</sup>. Esta es una comunidad política compuesta por entidades constituyentes y un Gobierno general fuertes, cada uno con poder delegado por la gente y autorizado para tratar directamente con la ciudadanía (Elazar, 1987: 10).

En términos materiales, en un sistema federal la distribución de poder entre el Gobierno nacional y las partes federadas se expresa en la *distribución de competencias*<sup>3</sup>, concurrentes o exclusivas, las cuales dependerán de la organización particular del sistema (Rowland, 1999). La distribución inicial resultante del pacto federal reconoce los ámbitos de autonomía de las entidades federadas, los reservados al Gobierno federal y los concurrentes. Esta distribución se plasma formalmente en el contrato constitutivo del Estado: la *Constitución*. La distribución de poder y competencias encierra dos cuestiones adicionales: a) el equilibrio en la distribución de poder entre órdenes de gobierno, y b) la no subordinación de las entidades federadas al Gobierno central.

El equilibrio en la distribución del poder es básico para garantizar la no subordinación: un balance adecuado entre la autonomía regional y la autoridad o supremacía federal, entre los poderes y competencias regionales y los federales (Filippov ...[et al], 2004). Una concentración excesiva de competencias en algún orden de gobierno puede implicar la pérdida de la esencia de la distribución de poder y relaciones de dependencia que deriven en subordinación.

La adopción de una determinada forma, *la federación*, no garantiza automáticamente el funcionamiento federal, *el federalismo*. Estas categorías son un herramienta básico para conocer en qué grado un sistema federal trabaja como federalismo.

Más que arribar a un concepto de *federalismo*, se trata de comprender su naturaleza y atributos más sobresalientes. Para tal ejercicio se proponen dos categorías analíticas: *estructura y funcionamiento*. Esta distinción es básica para el análisis del federalismo, porque existen confusiones conceptuales entre su forma y su funcionamiento. Es decir, “los países federales no son el federalismo” (Guillén, 1999: 11). La adopción de una determinada forma, *la federación*, no garantiza automáticamente el funcionamiento federal, *el federalismo*. Estas categorías son un herramienta básico para conocer en qué grado un sistema federal trabaja como federalismo.

### ***Estructura de un sistema federal***

Existe amplio consenso acerca del uso de la expresión *estructura del sistema federal* para referirse a los órdenes de gobierno que lo integran (Guillén, 1999 y 2012), y que al menos son dos (Cabrero ...[et al], 1997; Díaz-Cayeros, 1995; Filippov ...[et al], 2004; Wright, 1978; Nice, 1987): el nacional o federal, y el regional o estatal. Así, entidades autónomas en ejercicio de su libertad a través de un *pacto* o *convenio federal* (Elazar, 1987; Díaz-Cayeros, 1995), constituyen una *federación*, cuyo Gobierno central es el federal. Cada orden de gobierno, el nacional y el estatal, conservan su autonomía interna y al mismo tiempo comparten responsabilidades. Es una combinación entre “autogobierno más gobierno compartido” (Elazar, 1987: 5); un balance entre jerarquía y autonomía (Weigast en Braun ...[et al], 2002: 139). En otros términos, la *estructura* es la expresión material, en órdenes de gobierno, de la división o distribución de poderes en un sistema federal.

### ***Funcionamiento del federalismo***

Para reconocer a un Estado como *federal* no basta con identificar la estructura formal asentada en su constitución<sup>4</sup>. De hecho, como afirma Elazar (1987: 2), la estructura federal puede ser introducida, pero observadores objetivos reconocerán que solo se trata de un escaparate. Es decir, la *estructura federal* no significa federalismo. Al respecto, Wheare (1956: 33) expresa que el principio federal plasmado en una constitución nacional no garantiza necesariamente que funcione el sistema federal, sino el trabajo del mismo. En forma contundente, Elazar (1987: 12) señala que “la esencia del federalismo no será encontrada en un conjunto particular de instituciones, sino en la institucionalización de relaciones particulares entre los participantes en la vida política”. Este conjunto de relaciones son el *funcionamiento*, esto es, el *federalismo*.

**El funcionamiento de una estructura federal es un indicativo para verificar en qué grado se acerca al modelo formal.**

En tal virtud, el *funcionamiento* de una estructura federal es un indicativo para verificar en qué grado se acerca al modelo formal. En este sentido, es pertinente analizar las relaciones entre órdenes de gobierno, la distribución y ejercicio real de competencias y los mecanismos decisorios para el diseño e implementación de políticas, entre otras.

En el acto constitutivo de una federación, las relaciones entre órdenes de gobierno se basan en la igualdad y en el reconocimiento mutuo, sin pretensiones de dominación o subordinación. Este principio es fundamental para participar tanto en la integración de la federación, en tanto pacto entre iguales (Elazar, 1987), como en la *conformación de la voluntad nacional de manera permanente* (Guillén, 1999: 27). Esto es, la participación de regiones, estados o comunidades en el sistema federal se concreta en la toma de decisiones (Ramos, 1999: 18). Así, la voluntad nacional es la expresión soberana de cada una de las partes constituyentes, inicialmente plasmada en la decisión de integrarse en un pacto federal. De manera sucesiva, la intervención de las partes federadas en las decisiones relevantes para la integración de la voluntad nacional es parte del funcionamiento de un sistema federalista.

Pese a que la distribución y ejercicio de competencias materializa la distribución de poder en el sistema, el número de estas para cada orden de gobierno no es lo más significativo para su funcionamiento federal. La distribución de poder, especialmente para las entidades federadas, es más de orden cualitativo: tiene más sentido en función de su relevancia para la conformación de la voluntad nacional, concretada en su participación en las decisiones nacionales. Sin esta relevancia, el sistema podría estar muy lejos de un modelo federal.

Las *relaciones intergubernamentales* (RIG) también son indicativas del funcionamiento federal de un sistema. Como señala Elazar (1987), en un primer nivel las RIG pueden considerarse un fenómeno universal, encontradas donde dos o más gobiernos interactúan en el desarrollo y ejecución de políticas y programas públicos. En el marco de un sistema federal, pueden considerarse la forma y medios para operacionalizar el sistema mediante relaciones extensivas y continuas entre los gobiernos federal, estatal o cualquier combinación de las mismas<sup>5</sup>. Las RIG pueden estar en consonancia con las competencias de cada orden, pero no necesariamente. En la práctica, puede haber interpretaciones particulares sobre el ejercicio de esas competencias e incluso derivar en conflicto entre las partes. Así, las RIG son parte

del proceso de influencia entre órdenes de gobierno, lo cual fortalece la tesis de que en un sistema federal no solo cuenta la estructura, sino también su funcionamiento.

La forma y estructura de las RIG son un eslabón crítico para el funcionamiento de un sistema federal y, por ende, para los procesos de las políticas, ya que, como afirma Thomas (1979: 423), “implementar políticas en un contexto de relaciones intergubernamentales opera en contra de la discreción administrativa centralizada”. A su vez, Derthick (1972) expresa que la estructura de las relaciones intergubernamentales es crucial para el éxito o fracaso de las políticas.

La práctica en el sistema político -en el sentido de acceso, control y mantenimiento del poder- también es determinante en el funcionamiento del sistema federal. Como apunta Guillén (1999), en la práctica de las relaciones intergubernamentales un sistema político puede anular el federalismo o estimularlo. Así, las lógicas de los actores políticos del sistema pueden animar el federalismo o empujarlo hacia otro tipo de arreglos. Tanto las RIG como la práctica política en el sistema son posteriores al pacto fundante y pueden ocurrir dentro de la institucionalidad -como acuerdos o convenios- o al margen de la misma -arreglos o negociaciones derivadas de *reglas no escritas*-, que hasta cierto punto permiten su funcionamiento, pero no necesariamente federal. Nada impide que estas prácticas puedan fortalecer el federalismo, siempre y cuando operen en ese sentido. Esta dimensión es relevante para el sistema, porque configura prácticas para su posible funcionamiento federal, considerando que el cambio en la constitucionalidad y su legislación suele ser más lento.

#### *Centralismo: anomalía en el funcionamiento federal*

En un sistema previamente federal, la más típica de las tendencias del Gobierno nacional es la concentración de competencias, recursos y su ejercicio en demérito de las entidades federadas<sup>6</sup>. Incluso procesos como la descentralización, en apariencia para fortalecer el federalismo, lo delegado o descentralizado es más una decisión del Gobierno federal que un acuerdo entre las partes. Paradójicamente, lo que se “federaliza” o se descentraliza obedece a una decisión centralizada. Como menciona Elazar (1987: 198) en referencia a modelos jerárquicos o centro-periferia, “las iniciativas son más probables de provenir del centro o la cima que de la periferia o la base”. Además, la constitución y la legislación secundaria suelen dotar al Gobierno nacional de excesivas competencias (Marván, 1997; Díaz-Cayeros,

Una posibilidad inherente al sistema federal es la capacidad de las partes federadas, en tanto iguales, para intervenir en las decisiones nacionales, lo cual funciona como mecanismo del sistema para guardar su equilibrio en la distribución del poder.

2004) convirtiéndose en centralizado a un Estado cuyo origen es federal, lo que en términos políticos se conoce como *centralismo*, cuyas expresiones concretas son la dependencia y subordinación de las entidades federadas al Gobierno nacional.

En un sistema federal centralizado, las competencias -como la recaudación, la distribución del presupuesto o la formulación de políticas- tienden a concentrarse en el Gobierno nacional. En los modelos federales, la concentración de funciones públicas por los gobiernos nacionales siempre ha sido considerado una anomalía, una distorsión del principio de no concentración y un problema a superar (Guillén, 1999). De acuerdo con Aguilar (1996b: 60), la centralización del poder frecuentemente es argumentada “como una estrategia necesaria para corregir la fragmentación y debilidad de los poderes en un sistema federal”. Pero el centralismo, como tendencia, se opone abiertamente al funcionamiento del modelo federal, pues socava las capacidades de las partes federadas y anula la posibilidad de acuerdos entre iguales, parte de la esencia del federalismo.

En contraparte, una característica especial de un sistema federal es su carácter no centralizado (Elazar, 1987: 198). Así, una posibilidad inherente al mismo es la capacidad de las partes federadas, en tanto iguales, para intervenir en las decisiones nacionales, lo cual funciona como mecanismo del sistema para guardar su equilibrio en la distribución del poder.

## 2. El diseño de políticas en un sistema federal

En un federalismo, la hechura de políticas públicas en general responde a la distribución de competencias constitucionales entre órdenes de gobierno o al acuerdo federal entre las partes. Sin embargo, para Congleton ...[et al] (2003: 167) la división de la autoridad para el *policy making* entre gobiernos centrales y regionales raramente se asienta en el documento constitucional, sino que emerge gradualmente a través de procesos de negociación. De esta forma, con independencia del origen de las competencias, cada Gobierno tiene exclusividad en materias propias y existe concurrencia en materias comunes. Es el caso de las políticas nacionales cuyas materias no se reservan al Gobierno federal, que al surgir del acuerdo entre las partes obtienen el carácter de federales. Así, un rasgo común de toda política federal es que son negociadas entre las partes de la federación, no impuestas por alguna de estas. Al participar en el diseño de políticas nacionales, las entidades federadas reivindican su relevancia en las

decisiones generales y hacen efectivo el funcionamiento del sistema federal. Lo expresado por Elazar (1987: 5-6) no deja lugar a dudas: “Como un principio político, el federalismo tiene que hacer la difusión constitucional del poder de modo que los elementos constituyentes de un arreglo federal por derecho comparten los procesos comunes del *policy making* y de administración, mientras que las actividades del Gobierno común son conducidas de tal forma que mantienen sus integridades respectivas... En los sistemas federales, las políticas básicas son hechas e implementadas a través de alguna forma de negociación, de modo que todos pueden compartir los procesos de toma de decisiones y de ejecución del sistema”.

El valor intrínseco de la igualdad entre las partes en un régimen federal, propuesto por Elazar (1987), también implica su inclusión en el diseño de las políticas nacionales concurrentes. Estos supuestos son aplicables a un sistema federal con pretendido funcionamiento de federalismo. Lo esencial es conocer los elementos que caracterizan el diseño de las políticas en un sistema federal. Para este ejercicio, conviene identificar las formas de participación de las entidades federadas en las políticas nacionales concurrentes. Metodológicamente se pueden distinguir tres:

1. *Descentralización del diseño de la política.* Se descentraliza o reconoce la autoridad para hacer políticas a los gobiernos locales. Es la *decentralization of policy making* (Elazar, 1987); o la *local policy making power decentralization* (Congleton ...[et al], 2003). Hay dos escenarios posibles: transferencia uniforme de autoridad para hacer políticas a todos los gobiernos locales, o transferencia de competencias según acuerdo entre un gobierno local y el federal -por menú-. Aunque de acuerdo al mismo autor, existirán variadas capacidades de los gobiernos locales para aprovechar y atraer nueva autoridad, lo cual puede originar un *federalismo asimétrico*.

2. *Descentralización de la implementación de la política.* El Gobierno federal diseña la política y los locales la ejecutan -posiblemente bajo reglas determinadas por el Gobierno federal-. A este proceso también se le llama *decentralized policy implementation* o *decentralization of policy implementation* (Elazar, 1987). También equivale a la *delegación*, mediante la cual el Gobierno central transfiere responsabilidades para la toma de decisiones y administración de funciones públicas a los gobiernos locales (Litvack ...[et al], 1998).

3. *Participación de las entidades federadas en el diseño de la política nacional concurrente.* Es el proceso óptimo en un sistema federal porque las partes federadas -incluso municipalidades-, o su

**En un federalismo lo importante no es quién diseña o ejecuta la política y sus contenidos, sino que estos procesos resulten del acuerdo o consenso.**

representación, intervienen directamente en el diseño de las políticas nacionales. Por ende, contenidos, criterios de distribución de recursos y formas de implementación son resultados de un acuerdo federal, previstos en el diseño de la política.

De estas formas, el caso extremo es la *no participación de las entidades federadas en las políticas nacionales concurrentes*. El Gobierno nacional centraliza el diseño y ejecución de las políticas, lo cual es una anomalía en el funcionamiento de un régimen federal, salvo que medie acuerdo. En un federalismo lo importante no es quién diseña o ejecuta la política y sus contenidos, sino que estos procesos resulten del acuerdo o consenso. Como bien plantean Sundquist y Davis (1969) para el caso de programas nacionales, lo importante no es el contenido del programa, sino que deliberadamente sea formulado conjuntamente.

#### *La centralización de las políticas nacionales*

Un problema de concepción en un sistema federal es cuando el Gobierno nacional se equipara al Estado en su conjunto, sin reconocer a las partes que lo integran. Por lo mismo, tenderá a asumir funciones que corresponden a todo el Estado. En la práctica equivale a que el Gobierno federal asuma como responsabilidad exclusiva el diseño de la mayor parte de las políticas nacionales, que en realidad son materia de concurrencia. O que en el sistema federal el Gobierno central asuma el rol de reformador de los asuntos locales (Derthick, 1972: 94). En general, parte de este proceso es justificado por la sabiduría convencional que veía a la centralización como proceso inevitable en la construcción de los Estado-nación del siglo XX (Elazar, 1987: 201). No obstante, en un sistema federal existe un conflicto entre el diseño centralizado de las políticas nacionales y el funcionamiento esperado de su estructura como federalismo<sup>7</sup>.

Un sistema federal crea numerosas complicaciones cuando llega a implementar la política nacional sobre una base más uniforme (Jones y Thomas, 1976: 8). Además, la estandarización de los programas nacionales para su aplicación en los ámbitos locales se convierte en una dificultad cuando las soluciones a problemas nacionales no se ajustan claramente a todas las situaciones (Thomas, 1979: 423). Por ende, el problema real no es estandarizar adecuadamente, sino la centralización que excluye a las partes constituyentes.

En un sistema federal el diseño centralizado de las políticas nacionales concurrentes es una contradicción desde la perspectiva del federalismo. Así, cualquier programa centralizado que pretenda

**En un sistema federal resulta crítica la distribución de facultades hacendarias y fiscales entre órdenes de gobierno, ya que repercute en el control y diseño de las políticas nacionales concurrentes.**

restar autoridad a los gobiernos constituyentes a través de la imposición de reglas, entra en conflicto con el funcionamiento federal. En este sistema es vital una representación adecuada de las entidades federadas en el proceso del *policy making* nacional, la cual es otro de los rasgos institucionales de una federación (Filippov ... [et al], 2004).

La centralización en el diseño de las políticas requiere implícitamente que la estructura federal no funcione como tal, pues tenderá a reproducir un sistema centralizado donde no se reconoce al federalismo ni a sus partes. Es la omisión del *pensamiento federal*, es decir de aproximarse al problema de organizar las relaciones políticas desde una perspectiva federalista más que centralista (Elazar, 1987: 12). Sin embargo, es posible que, pese a políticas y reglas definidas centralmente, las estructuras federales tiendan a funcionar como tales. Como afirmaron Pressman y Wildavsky (1984: 161) hace casi tres décadas: “Nadie supone que el sistema federal esté por desaparecer. Si el principio federal mantiene su vitalidad, entonces significa precisamente que las organizaciones estatales y locales deben ser capaces de oponerse, demorar y rechazar las iniciativas federales. Cuando esta clase de acciones ya no puedan ser emprendidas, no hay independencia estatal o local y, en consecuencia, tampoco federalismo operativo. Su forma podría seguir siendo visible pero la sustancia habrá desaparecido”.

#### *Centralización fiscal, centralización de la política*

En un sistema federal resulta crítica la distribución de facultades hacendarias y fiscales entre órdenes de gobierno, ya que repercute en el control y diseño de las políticas nacionales concurrentes. A pesar de la concurrencia en determinada materia, el Gobierno federal podría concentrar el ingreso y el gasto y, por tanto, el poder decisorio expresado en el diseño e implementación de la política<sup>8</sup>.

La cuestión fiscal es crítica para la modalidad que adopta el diseño de la política. Cuando una política se financia a través de gastos compartidos, se supone que también se comparten su diseño e implementación, o se acuerdan sus modalidades. Pero cuando la mayor parte de los recursos provienen de un solo Gobierno, regularmente el federal, este podría arrogarse el derecho del diseño de la política, de decidir qué orden de gobierno implementa y de imponer contenidos, condiciones de ejecución o cambios institucionales<sup>9</sup>, convirtiéndose de hecho en el principal actor en el proceso de diseño de la política.

En un sistema federal donde el Gobierno nacional mantiene el mayor poder de gasto, tratará de intervenir en cualquier materia de política, incluso en aquellas reservadas a los gobiernos subnacionales<sup>10</sup>. Es posible que para salvar este problema se requiera de la aportación de recursos de los otros órdenes de gobierno, o la redistribución de las facultades del ingreso y gasto entre estos.

Por otra parte, la descentralización de políticas nacionales se relaciona con problemas de diseño de sistemas fiscales intergubernamentales, pues cuando los gobiernos subnacionales se financian con transferencias de otros niveles de gobierno, crece la dificultad de asignar responsabilidad por la política (Wibbels, 2006: 170). Al mismo tiempo, el desfase entre el gasto y sus atribuciones fiscales locales, provoca que los gobiernos subnacionales sean menos responsables ante sus ciudadanos (Díaz-Cayeros, 2004).

La centralización fiscal puede considerarse una anomalía en el funcionamiento de un sistema federal, pues repercute en la centralización de la política, al concentrar el Gobierno nacional las decisiones sobre el diseño, y es contexto favorable para imponer condicionamientos sobre la implementación<sup>11</sup>.

### *¿Descentralización de la implementación o diseño federal de la política nacional?*

Descentralizar la implementación de las políticas nacionales ha sido una vía para atenuar la centralización del diseño en el Gobierno federal. Pero plantea la falsa dicotomía entre política y administración, entre *decisores* y *ejecutores*: en una parte sitúa el diseño de la política -Gobierno federal- y en otra, su ejecución -gobiernos locales<sup>12</sup>. El problema es que considera como ejecutores a gobiernos que son decisores o *policy makers* al ser componentes de una federación. Es decir, existe una diferencia sustantiva entre ubicarlos como agentes de implementación, subordinados o extensiones administrativas, a reconocerlos como actores en el proceso general de la política. La centralización en la hechura de las políticas no reconoce esta cuestión.

En la descentralización de una política, el Gobierno federal puede suponer que los gobiernos locales actuarán conforme a las previsiones trazadas por la política nacional, y que darán igual prioridad a todos los objetivos de la política, sin reconocer que en un sistema federal no existen jerarquías ni medios para ordenarles a actuar bajo determinados objetivos (Van Horn y Van Meter, 1976). Aquel no considera que los gobiernos subnacionales tendrán respuestas adaptativas al

actuar como agentes de implementación del Gobierno federal, como ya se ha demostrado (Elmore, 1985; Merino y Macedo, 2006), o que los implementadores locales no ejecutarán los estándares de la política porque rechazan sus objetivos (Van Horn y Van Meter, 1976: 55). Es cierto que en un sistema federal las agencias de un Gobierno pueden servir como agentes del otro, pero esto solo se da por mutuo acuerdo (Elazar, 1987: 82).

### ***La politics de las políticas en un sistema federal***

La complejidad de las políticas es mayor en los sistemas federales, donde *por diseño* el poder se distribuye en más de un centro (Elazar, 1987), entre los órdenes de gobierno de la federación, que por derecho propio pueden participar en las decisiones nacionales. En este sistema, el proceso de las políticas nacionales no es exclusivo del Gobierno federal por varias razones:

- Existencia de más de un orden de gobierno.
- Políticas concurrentes, *por acuerdo o por diseño constitucional*.
- Roles en el *policy making* nacional para las partes federadas, establecidos en la legislación secundaria o normas administrativas.

*Por diseño* el federalismo es un sistema que permite la participación de múltiples actores gubernamentales de cada orden reconocido en el *policy making* nacional -como las legislaturas nacional y estatales; los ejecutivos federal, estatales y de municipalidades; los poderes judicial federal y estatales; y gabinetes, agencias gubernamentales y burocracias de todos los órdenes de gobierno-. Además, el *policy making* es básicamente un proceso de negociación. Stein ...[et al] (2005: 17) mencionan que el *policy making* puede ser comprendido como un proceso de trato e intercambio (o transacciones) entre actores políticos. Por su parte, Elmore (1985: 51) señala que hacer una política es construir una estrategia de negociación que involucra una serie de juicios calculados de cómo organizaciones e individuos responderán a la elección que les presenta la política. De esta forma, las partes federadas tienen la capacidad para negociar lo que el Gobierno nacional proponga o pretenda controlar o imponer.

Por la multiplicidad de actores que concurrirán al advenimiento o reformulación de alguna política en el sistema federal, la construcción del consenso es un proceso continuo durante todo el *policy making* (Thomas, 1979: 432)<sup>13</sup>. Esto es, en un sistema que funciona como federalismo, el consenso y la negociación -sobre las responsabilidades de cada orden de gobierno o el contenido de las políticas- son aspectos

La competencia y autoridad formal de cada Gobierno en el diseño e implementación de una política de carácter federal son una parte de lo que determina su rol.

comunes en materia de políticas y una medida del buen funcionamiento del sistema. Por lo tanto, la búsqueda de consensos acerca de la autoridad para hacer políticas y sobre su orientación se vuelve imperativa en un sistema federal, para no enfrentarse después a desviaciones en la implementación (Stein ...[et al], 2005; Braun ...[et al], 2002; Thomas, 1979; Van Horn y Van Meter, 1976).

Ante su posible exclusión en el diseño, la implementación se convierte en la revancha de las partes federadas para cambiar o adaptar la política a sus prioridades. Los actores subnacionales, estados y localidades, pueden afectar el *policy making* a través de diferentes canales, pues cuando participan en la implementación tienen la capacidad para cambiar la prioridad otorgada a los objetivos de la política nacional (Elmore, 1985). En la fase de implementación, gobernadores y alcaldes ejercen influencia al obstruir, retrasar o reformar las políticas (Stein ...[et al], 2005: 74). Por lo cual, Thomas (1979: 432) recomienda que antes de implementar una política se deben alcanzar acuerdos sobre la jurisdicción y autoridad entre agencias y gobiernos. Esto significa que los consensos críticos en una política corresponden a su fase de diseño. Más que en la implementación, una apropiada asignación de jurisdicción y autoridad entre gobiernos resulta clave para el proceso de diseño de la política federal.

La competencia y autoridad formal de cada Gobierno en el diseño e implementación de una política de carácter federal son una parte de lo que determina su rol. En un federalismo las políticas no se procesan solo a través de las competencias formales, ni las entidades federales y estatales son los únicos actores en el *policy making* nacional. La otra parte se procesa con otros agentes, en arenas donde se negocia o rediseña la política. Con independencia de la forma de Estado o de Gobierno, existe un conjunto de actores no formales con capacidad para influir sobre contenidos y objetivos de la política, como empresarios, partidos políticos, medios de comunicación, sindicatos y la sociedad civil. Esa es la comprensión del *policy making* como proceso político.

### **3. Perspectiva federalista para el análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes**

La mayor parte de los estudios que abordan las políticas públicas en un sistema federal no asumen una posición normativa (Jones y Thomas, 1976; Thomas, 1979; Hanf y Toonen, 1985; Elazar, 1987; Braun ...[et al], 2002). Más allá de consideraciones teóricas acerca del significado del federalismo, no establecen un marco normativo o

teórico acerca del diseño de políticas públicas en un sistema federal, como referencia para otros estudios, futuras investigaciones o el análisis y diseño de políticas<sup>14</sup>. En la mayoría de estas obras, el estudio de caso es el método para analizar el proceso de evaluación o implementación de políticas en un sistema federal. Aunque específicamente no examinan el diseño de políticas en un sistema federal, es posible identificar algunos de sus atributos y procesos característicos, que permiten establecer algunas generalizaciones al efecto.

El análisis de diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo es un instrumento conceptual para conocer el funcionamiento del sistema federal. Este enfoque es parte de la búsqueda de “un marco apropiado a través del cual aproximarse al estudio de las dimensiones federales de tales sistemas” (Elazar, 1987: 14). En este caso se busca identificar la dimensión federal de las políticas nacionales. El ejercicio consiste en formular un modelo de contrastación desde el cual analizar la congruencia del proceso de diseño de una política determinada, con el funcionamiento de un sistema federal como federalismo.

La *perspectiva federalista* significa poner bajo el *lente conceptual* del federalismo la forma cómo se diseña una política nacional concurrente en un sistema federal. Un modelo que permita determinar cómo el diseño de la política expresa o concreta los principios del federalismo, o si este es un referente institucional en la hechura de políticas, como sugiere Cabrero (2000). En otros términos, cómo se expresa el adecuado funcionamiento de un sistema federal en el diseño de políticas nacionales concurrentes. Aunque el modelo no pretende convertirse en un marco normativo del proceso, sí tiene presente que el federalismo es un “concepto-valor” (Ramos, 1999) y su apuesta es tratar de comprenderlo mejor.

Bajo la perspectiva federalista, el objeto de estudio es la búsqueda de una política con carácter federal. Como declara Hecló (1972: 85): “La política no parece ser un fenómeno autodefinido; es una categoría analítica, cuyos contenidos son identificados por el analista más que por el hacedor de políticas o las piezas de la legislación o de la administración... La política existe más por la interrogación que por la intuición de los fenómenos políticos”.

En el caso de la *política federal*, su búsqueda implica determinar cuáles son sus procesos, características o naturaleza. Esa es la base, para después enfocar casos reales con el lente del federalismo, teniendo presente que “la consistencia o vulnerabilidad de cualquier

construcción teórica sobre el *policy process* está prejuizada por la teoría mayor de referencia” (Aguilar 1996: 29); la perspectiva federalista se construye a partir de la teoría federal, por lo cual podrá ser prejuizada a partir de los fundamentos de la misma.

La perspectiva federalista en el diseño de políticas se construye con los siguientes referentes para el modelo de contrastación: a) el arreglo institucional prevaleciente; b) los actores formales y reales del sistema federal en el *policy making*; c) las competencias formales y funcionales en el *policy making* de los órdenes de gobierno; d) las materias concurrentes; e) los mecanismos decisorios de las políticas; f) los acuerdos o convenios federales para la implementación; y g) las modalidades en el diseño e implementación de políticas. Cada uno de estos puntos se desarrolla a continuación.

#### *Identificación del arreglo institucional federal*

Elazar (1987: 7) señala que “el término ‘arreglo federal’ sugiere que hay más de una manera de aplicar los principios federales”. Es decir, no existe un arreglo federal único, porque habrá tantos federalismos como países con organización federal existan (Marván, 1997). Con independencia de ello, existe consenso acerca de que el federalismo es un sistema de poder compartido (Elazar, 1987; Wheare, 1956; Van Horn y Van Meter, 1976), donde coexisten competencias exclusivas y concurrentes entre órdenes de gobierno. Es la coexistencia de la autonomía y soberanía, por un lado, con la asociación, cooperación y coordinación, por el otro.

Por la dualidad de competencias, hay autores que distinguen entre *federalismo de poderes separados* -donde predomina la separación jurisdiccional constitucional entre gobiernos en varias materias de políticas, por lo cual son soberanos en el *policy making*, y enfatiza la autonomía y la variedad más que la cooperación funcional, armonización y solidaridad- y *federalismo de poder compartido* -basado en una división funcional de tareas entre niveles territoriales de gobierno, la mayoría de las decisiones son tomadas en el nivel federal con opinión de los gobiernos locales, y que tienen casi completamente en sus manos la implementación- (Braun ...[et al], 2002: 112). Es una distinción metodológica importante para el análisis del dominio de la política; aunque con independencia del tipo de federalismo identificado, regularmente coexisten competencias exclusivas y concurrentes. Bajo estas consideraciones, metodológicamente solo pueden ser objeto del análisis de diseño, desde la perspectiva federalista, las políticas

Metodológicamente solo pueden ser objeto del análisis de diseño, desde la perspectiva federalista, las políticas nacionales concurrentes, porque son las únicas sometidas a la jurisdicción de más de un orden de gobierno dentro de la estructura federal.

nacionales concurrentes, porque son las únicas sometidas a la jurisdicción de más de un orden de gobierno dentro de la estructura federal.

### *Órdenes de gobierno: actores del federalismo en el policy making nacional*

Los órdenes de gobierno de una estructura federal, por diseño constitucional y *de facto* -por ser interlocutores válidos-, son los actores del federalismo en materia de políticas. Así, para una política específica se determinan los actores formales y reales, y sus roles en el proceso de la política -diseñador, implementador-. Posteriormente se indaga si los roles determinados corresponden o son congruentes con el federalismo; es decir, si actúan como gobiernos. Estos roles, en el proceso de las políticas, pueden equipararse a cada una de sus fases: *decisores (policy makers)* para los participantes en la formulación, e *implementadores* para los de la instrumentación. Por supuesto que el rol de decisor es el más crítico, porque son los que acuerdan y deciden, como es el derecho de los gobiernos de un sistema federal.

La determinación de los roles materiales no se debe basar solo en la distribución formal de autoridad, sino también en el patrón de las relaciones intergubernamentales. Puede ocurrir, por ejemplo, que el Gobierno nacional pretenda ubicar a jurisdicciones políticas separadas como agentes administrativos o extensiones de una sola jurisdicción, lo cual resulta en un error conceptual (Elmore, 1985: 66).

Sin duda, en el diseño de políticas nacionales concurrentes el Gobierno federal necesita de la acción concertada con los gobiernos del sistema, pues son actores necesarios. De esta forma, una política solo puede llevar el adjetivo de *federal* en tanto incluya la participación como decisores a las partes de una federación. Sin embargo, los actores del federalismo en el *policy making* nacional no son únicamente los reconocidos por el Gobierno federal o los determinados por el diseño constitucional. Habrá que identificar también los órdenes de gobiernos que *de hecho* participan -como las municipalidades-.

### *Distribución de competencias entre órdenes de gobierno*

En principio, el proceso de formulación de la política pública nacional en un sistema federal depende de la distribución constitucional y legal de competencias entre órdenes de gobierno, por lo cual su identificación es básica porque indica los ámbitos exclusivos y concurrentes de cada gobierno, y establece la autoridad de cada quien en el proceso.

**La participación de los gobiernos componentes de un sistema federal en el proceso de diseño de políticas nacionales concurrentes, es una expresión de su funcionamiento como federalismo.**

No obstante, la distribución de competencias requiere revisar las instituciones y procesos administrativos que también suelen asignar competencias (Guillen, 2012).

En la formulación de políticas nacionales no solo es clave la distribución formal de competencias entre gobiernos, sino también el patrón de las relaciones intergubernamentales (Braun ...[et al], 2002), el cual también marca pautas sobre los ámbitos o competencias que realmente asume cada orden. Por ejemplo, en las competencias exclusivas, los gobiernos son soberanos para hacer su política, pero eso no descarta, mediante acuerdos, la participación de otros órdenes de gobierno con capacidad de gasto. Es posible que en las materias exclusivas que se decide compartir, los otros gobiernos actúen como agentes de quien tiene la potestad, es decir, como implementadores. Sin embargo, en el caso de competencias concurrentes ese rol solo es posible mediante el acuerdo, dado que no sería compatible con los principios de un sistema federal, donde sus gobiernos componentes son autónomos, no subordinados. En esas materias, la decisión unilateral de un orden de gobierno operaría en contra del funcionamiento esperado del sistema como federalismo.

#### *Identificación de materias concurrentes*

Para el ejercicio analítico del diseño de una política desde la perspectiva del federalismo, es clave identificar cuáles son las materias donde concurren los órdenes de gobierno, por diseño constitucional y por acuerdo entre los mismos. Metodológicamente interesa identificar los ámbitos compartidos o concurrentes, porque estarán sujetos al juego de las políticas, al tratarse propiamente de políticas de corte federal que requieren de la acción concertada y de la negociación entre los gobiernos de una federación -constitucionales y *de facto*-.

Las competencias concurrentes son una expresión del poder compartido -principio elemental del federalismo- y suponen la garantía de que la opinión de las partes federadas tiene un peso relevante en las decisiones nacionales sobre el diseño e implementación de políticas. En otros términos, la participación de los gobiernos componentes de un sistema federal en el proceso de diseño de políticas nacionales concurrentes, es una expresión de su funcionamiento como federalismo. Los distintivos no son la imposición ni los condicionamientos, sino la cooperación, la negociación y la coordinación, bajo mecanismos previamente establecidos. Precisamente, la construcción de un sistema federal de poder compartido “pasa por un alto grado de

interdependencia en el *policy making* y, por consiguiente, de consulta y negociación. Los sistemas de toma de decisiones conjuntas parecen ser la regla, y la armonización, la estandarización y la solidaridad forman la columna vertebral normativa del sistema” (Braun ...[et al], 2002: 116-117).

Pese a que en un federalismo coexisten espacios de autonomía con áreas de exclusividad, esto no significa supremacía de un poder sobre otro en áreas que son o pueden ser comunes. Al contrario, las materias comunes requieren necesariamente de la negociación y de la construcción de acuerdos, ya que estos distinguen a un sistema federal. Al menos así se ha demostrado en los federalismos clásicos como Suiza, Estados Unidos (Elazar, 1987) y Alemania, y otros de gran tamaño como Canadá (Braun ...[et al], 2002).

#### *Mecanismos federales decisorios para el diseño de las políticas*

Para las competencias concurrentes se supone la existencia de mecanismos formales para el acuerdo y la negociación, que constituyen los signos distintivos de la hechura de políticas en un sistema federal. En este, las acciones concertadas entre gobiernos, no las decisiones unilaterales, son el principal instrumento para la formulación e implementación de políticas concurrentes. La acción concertada representa el reconocimiento al poder y Gobierno compartidos, por un lado, y a la autonomía y soberanía, por el otro. Como mencionan Braun ...[et al] (2002), el sistema de poder compartido requiere el acomodo de diferentes intereses territoriales a través de la construcción del consenso en varios sistemas de negociación. Por su parte, Stein ...[et al] (2005: 19) señalan que las mejores políticas dependen crucialmente de la capacidad de los actores políticos para cooperar, alcanzar y mantener acuerdos intertemporales, ya que, en sistemas políticos que animan la cooperación y el consenso, las políticas públicas tenderán a ser de más alta calidad y los resultados cooperativos serán más probables con arenas institucionalizadas para el intercambio político.

En un sistema federal, la negociación, el acuerdo y la coordinación suponen una expresión institucional en instrumentos y mecanismos formales establecidos para la orientación y diseño de la política. Estos son jurídicos o administrativos. Los primeros pueden ser la constitución, una ley o la capacidad de veto, que también operan como mecanismos de protección constitucional al impedir la intromisión o imposición sobre competencias exclusivas de algún orden de gobierno sobre otro. Entre los instrumentos administrativos están los comités

Invariablemente, un sistema federal supone la existencia de mecanismos específicos para el proceso de diseño de las políticas concurrentes, con participación en las decisiones de todas las partes.

de planeación, mecanismos de codecisión, reuniones bilaterales, foros comunes o acuerdos administrativos entre gobiernos.

Elazar (1987: 208) destaca la tendencia de los sistemas federales a tomar decisiones en forma colegiada, sobre materias y políticas específicas, a través de organismos colegiados de propósito especial (*policy making bodies*), en los cuales gobiernos separados están representados, pero toman sus decisiones sobre bases colectivas. Menciona que si bien este tipo de organismos y de toma de decisiones no se establece en las teorías originales del federalismo, su funcionamiento no atenta contra sus principios. Aunque al precisar que no ha sido un elemento recurrente en los federalismos modernos -donde la idea de organizaciones separadas ha sido la norma-, es acorde a la toma de decisiones en el federalismo a través del consenso. En forma específica, Elazar señala que “el método colegiado puede en efecto permitir la preservación de los principios básicos del federalismo mientras alcance la toma de decisiones colectivas” (1987: 208). También considera que: “Hay toda la razón para creer que en el futuro habrá un uso continuo e incremental de arreglos para la toma de decisiones colegiadas y el desarrollo de organismos colegiados sobre bases intergubernamentales para dar cabida a las tendencias hacia la descentralización... La diseminación de la toma de decisiones colegiada es una función de la necesidad de los sistemas cada vez más complejos e interrelacionados para tener una hechura de política sencilla o mecanismos de coordinación en un número más grande de campos” (Elazar, 1987: 208-209).

Los mecanismos mencionados son precisamente los que permiten a un sistema federal funcionar como federalismo, pues garantizan al mismo tiempo el respeto a las áreas de autonomía de las partes federadas y el acuerdo necesario en materias comunes. Aunque pueden existir mecanismos informales que permitan el funcionamiento del sistema, no otorgan seguridad a las partes en el proceso de las políticas. Invariablemente, un sistema federal supone la existencia de mecanismos específicos para el proceso de diseño de las políticas concurrentes, con participación en las decisiones de todas las partes. Dichos mecanismos constituyen la reedición del acuerdo o pacto federal expresado en la hechura de políticas.

*Acuerdos o convenios federales para la implementación de la política*  
El diseño de políticas federales tiende a ser un proceso de relaciones de negociación y coordinación, donde lo más importante no es quién

diseña o implementa, sino la forma cómo se deciden los procesos, su orientación y contenidos. Lo crítico es que las decisiones deriven de acuerdos o convenios *federales*, que lo serán en tanto sean adoptados por las partes del sistema. De hecho, como expone Elazar (1987), el término federalismo deriva del latín *foedus* que significa *covenant*, el cual se traduce como *convenio* o pacto.

Sobre esta base, resulta crítico para el federalismo que los acuerdos o convenios efectivamente deriven de la voluntad de las partes y como tal se cumplan. Por esta razón, es poco probable la aparición de efectos perversos en la fase de implementación -como los *efectos locales* por la acción de los gobiernos subnacionales- dado que la misma también resulta del acuerdo previo. Es decir, desde el diseño se establece la pauta sobre la orientación de la política. Dado que el acuerdo y la negociación resultan clave en un sistema cuyo principio esencial es la distribución del poder, el consenso resultante entre las partes en materia de políticas se expresa en instrumentos administrativos como *acuerdos* o *convenios federales*, que formalizan y expresan su voluntad.

#### *Modalidades en el diseño e implementación de las políticas*

El diseño e implementación de políticas en un sistema federal puede tener diferentes modalidades: descentralización del diseño, descentralización de la implementación, formulación conjunta, u otorgamiento de facultades exclusivas o de autoridad para diseñar políticas propias. En todos los casos, las modalidades resultan del diseño constitucional o del acuerdo entre las partes federadas. Al respecto, es elocuente la sentencia de Elazar (1987: XV): “el federalismo es un sistema de Gobierno basado en la elección y el diseño más que en el accidente o la fuerza”. Esto es, las modalidades de la política se derivan del diseño constitucional o del acuerdo federal. Cualquier otra variación en la forma de decisión podría estar fuera de los rasgos del federalismo.

#### *Algunos argumentos para el diseño federal de la política*

Dado que el federal es un sistema de poder compartido, la negociación y la acción concertada son cuestiones obligatorias en la arena de las políticas, si bien los mecanismos para el *policy making* y las modalidades de diseño e implementación pueden variar en función del arreglo federal prevaleciente y del dominio del campo de la política. Como alertan Stein ...[et al] (2005), la efectividad de las políticas depende de los procesos críticos que les dan forma -los procesos de discutir, negociar,

aprobar e implementar-, y por sí mismos pueden ser tan importantes como los contenidos. Estas aseveraciones tienen mayor peso en un sistema federal, donde la cooperación basada en el acuerdo es parte de su esencia, junto con la existencia de mecanismos para el intercambio.

La participación de las entidades federadas en el diseño de políticas nacionales concurrentes es congruente con el funcionamiento de un sistema federal. Adicionalmente existen otros argumentos que refuerzan la conveniencia de esa participación:

a) *Evita efectos perversos sobre los resultados agregados de la política.* Debido a que “la separación estructural de los sistemas de políticas y administrativo crea fuertes incentivos para pasar por alto los efectos agregados” (Elmore, 1985: 58), en un sistema federal la separación entre el diseño y la implementación puede crear efectos perversos sobre los resultados agregados de la política. En tal sentido, resulta lógico que, para evitar este problema, las partes federadas también participen en el diseño a fin de que desde el inicio se negocie y acuerde la forma de intercambio de objetivos, con la condición de cuidar los efectos agregados de la política nacional. De otra forma, dado que las entidades federadas gozan de autoridad, podrían realizar tal intercambio en forma arbitraria.

b) *Responsabilidad compartida por los resultados de la política.* Conceptualmente, en un sistema federal, donde es responsabilidad de todos los órdenes de gobierno el diseño de la política nacional concurrente, los resultados de la política también son compartidos. Por tal razón, la intervención de las entidades federadas en el diseño de la política nacional permite compartir las responsabilidades ante los ciudadanos por los resultados de las políticas. En términos de responsabilidad (*responsiveness*), el compartir el diseño de la política nacional<sup>15</sup> constituye un argumento para el establecimiento de políticas federales. En caso contrario, los gobiernos compiten en un juego por acreditarse iniciativas populares y trasladar a los otros los costos de programas impopulares u onerosos. Al mismo tiempo, los electores tendrían dificultades para atribuir responsabilidades por los resultados del sector público (Wibbels, 2006).

c) *Fortalecimiento institucional en el diseño de políticas.* Dado que un problema en los países en desarrollo es la debilidad institucional de los gobiernos subnacionales (Litvack ...[et al], 1998), una vía para

Un supuesto en la constitución de un sistema federal es tanto el reconocimiento de las diferencias iniciales como el posterior diseño de instrumentos para tratar de disminuirlas, sin eliminar su pluralidad.

fortalecerlos es su participación en el diseño de políticas nacionales como parte del *aprendizaje institucional* en el *policy making*. Situarlos solo como ejecutores de políticas no contribuye a su fortalecimiento institucional.

d) *Reconocimiento de la pluralidad y de las diferencias regionales*. El reconocimiento de la pluralidad es un principio político del federalismo. En contraparte, un problema inherente a las políticas nacionales, dada su aplicación uniforme, es que no suelen reconocer diferencias entre regiones u otros niveles territoriales. Debido a este no reconocimiento, es posible que los efectos y resultados de las políticas nacionales no sean uniformes. Teóricamente, este problema se resuelve en un sistema federal con la inclusión de las entidades federadas -e incluso municipalidades- como actores en el diseño de las políticas nacionales. Esta participación refuerza y mantiene la esencia del sistema, que es el reconocimiento a la diversidad. Así, un supuesto en la constitución de un sistema federal es tanto el reconocimiento de las diferencias iniciales como el posterior diseño de instrumentos para tratar de disminuirlas, sin eliminar su pluralidad.

e) *Inclusión de las preferencias locales*. El sistema federal, al admitir la existencia de más de un orden de gobierno, también permite el reconocimiento de las diferencias en las preferencias de consumidores-votantes sobre la provisión de bienes y servicios públicos locales (Tiebout, 1956). Dado que el nivel de gasto para bienes públicos locales refleja las preferencias de la población más adecuadamente de lo que pueden ser reflejadas en el nivel nacional (Tiebout, 1956: 416), en términos de política, una federal diseñada con la participación de las entidades federadas reflejará mejor las preferencias locales.

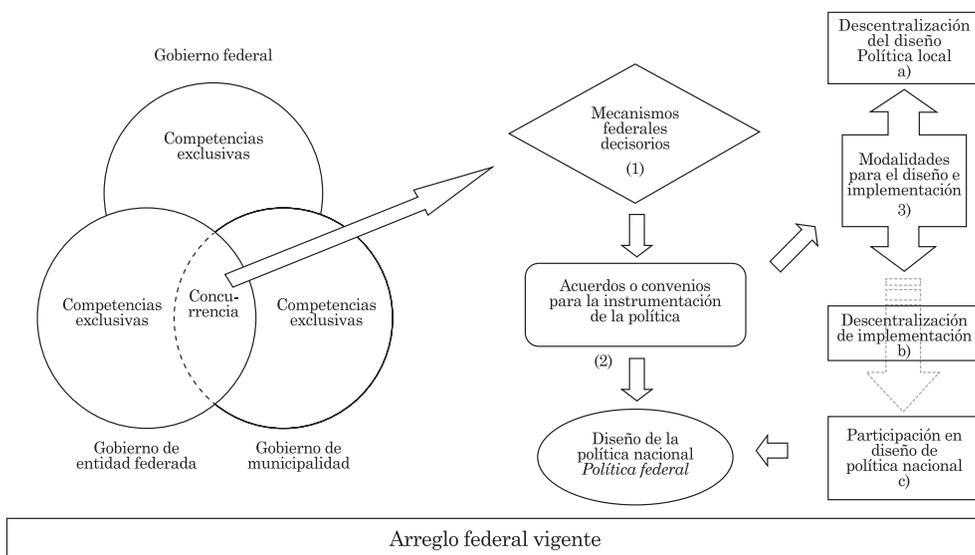
### ***Integración de la perspectiva federalista en un modelo de análisis***

Los elementos expuestos en el apartado anterior configuran la perspectiva federalista para el análisis de diseño de una política nacional, pero no necesariamente son una secuencia inflexible para considerar que una política nacional determinada se diseñó conforme al federalismo. Tales elementos tienen mayor sentido cuando se les integra en un modelo gráfico (ver Figura 1). Este parte del tipo de arreglo federal vigente, desde el cual se determinan los gobiernos actores en el *policy making* y las competencias formales y reales de cada uno en el proceso. Desde

esta base se identifican las competencias exclusivas y concurrentes de los órdenes de gobierno. Las últimas estarán sujetas al juego de las políticas y a los procesos de acuerdo y negociación a través de mecanismos federales decisorios establecidos. Como por diseño constitucional solo se establecen las materias concurrentes, pero no las funciones específicas, los mecanismos decisorios *ex profeso* permitirán identificar los roles que cada Gobierno tiene en el proceso. A través de estos mecanismos se acuerda el contenido y modalidades de la política, y se plasma en convenios o acuerdos federales para la implementación. Estos acuerdos son la base para determinar el rol final de cada Gobierno en el proceso.

Los escenarios posibles de los acuerdos son: descentralizar el diseño de la política hacia los gobiernos locales, por lo cual dejará de ser *federal* y será *local*, pero surgida del acuerdo federal. La otra opción es que el orden nacional diseñe y los gobiernos locales implementen la política. La tercera alternativa es acordar que todas las partes de la federación participen en el diseño de la política. Las dos últimas opciones darán lugar a políticas nacionales denominadas *federales*, porque surgen del acuerdo federal y los integrantes de la federación participan de alguna forma en el diseño o en la implementación.

**Figura N° 1**  
**Modelo para el análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo**



Fuente: elaboración propia.

El sistema federal, además de una forma particular de organización de los Estados nacionales -la federación-, es una forma de funcionamiento -el federalismo-. Así, se pueden encontrar Estados con estructuras federales pero que, en la práctica, carecen de un funcionamiento federal.

Si bien el modelo solo esquematiza lo que ocurriría idealmente en un sistema federal, constituye una herramienta para analizar el diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo. También es cierto que la validación empírica de este modelo requiere seleccionar una política nacional concurrente para verificar la congruencia del proceso de diseño con el federalismo.

### Conclusiones

Las categorías de análisis son una herramienta para confrontar la realidad. Para el análisis de un sistema federal se proponen las categorías: estructura y funcionamiento. La primera alude a la forma de organización del Estado, esto es, la federación. La segunda, el federalismo, se refiere a una forma particular de funcionamiento de los Estados nacionales. A partir de estas se puede afirmar que el sistema federal, además de una forma particular de organización de los Estados nacionales -la federación-, es una forma de funcionamiento -el federalismo-. Así, se pueden encontrar Estados con estructuras federales pero que, en la práctica, carecen de un funcionamiento federal. Lo ideal sería encontrar al mismo tiempo estructura y funcionamiento, federación y federalismo.

Estas categorías son la base para analizar el proceso de diseño de las políticas desde la perspectiva del federalismo. De esta forma, las políticas federales implican diseños bajo un proceso federal con intervención de las partes de la federación. Este análisis permite distinguir entre *políticas nacionales*, elaboradas solo por el Gobierno federal y de cobertura nacional, y las *políticas federales*, formuladas con el acuerdo de las partes de una federación, que, por lo tanto, incluyen la dimensión política del federalismo. Esto muestra que en un sistema federal, el diseño de políticas nacionales no es un mero acto administrativo, es un acto político. Al existir competencias compartidas en materia de políticas, el Gobierno federal no puede actuar en el *policy making* como Gobierno en un Estado unitario.

En suma, la perspectiva federalista supone la participación de todas las partes de la federación en el diseño de políticas nacionales concurrentes, y sugiere que el federal es un sistema diseñado para hacer mejores políticas.

### Notas

(1) Se emplearán como sinónimos de *diseño* de políticas, la *elaboración*, la *formulación* y la *hechura*.

(2) En un sistema federal las entidades federadas tienen diversas denominaciones como repúblicas (Rusia), estados (EE. UU., México), provincias (Canadá), cantones (Suiza) o länder (Alemania).

(3) Congleton ...[et al] (2003) proponen *una teoría del federalismo por menú*, donde las competencias asignadas a las entidades federadas es producto de una negociación entre Gobierno central y regionales.

(4) Para trascender la visión legalista del federalismo, Wright (1978) propone el concepto de *relaciones intergubernamentales* (RIG), para incluir un amplio rango de interacciones entre gobiernos.

(5) Como confirma Elazar (1987: 13), la emergencia del término *relaciones intergubernamentales* fue el inicio de estudios serios sobre la administración de sistemas federales, separados de las dimensiones legales y constitucionales del federalismo.

(6) Un estudio empírico sobre Brasil, México y Venezuela muestra una tendencia predominante hacia la centralización (Harris, 1983). Dicha tendencia tampoco es ajena en el modelo federal clásico de Estados Unidos, donde para sortear la crisis durante la gran depresión, el Gobierno del presidente Roosevelt centralizó gran parte de las funciones estatales.

(7) Derthick (1972: 83-102), al referirse a “los límites de la centralización”, señala algunas de las razones del fracaso de los programas federales en Estados Unidos, e implícitamente *del problema en un régimen federal de la no participación de los gobiernos locales en el diseño de las políticas nacionales*, al cuestionar el supuesto de una fácil articulación de aquellos a los objetivos federales. Su tesis es que “el fracaso resultó principalmente de la limitada habilidad del Gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y de su tendencia a concebir objetivos en términos ideales”.

(8) Como reconoce Guillén (2012) para el caso de México, la concentración de los recursos económicos nacionales y una legislación funcional a esa concentración generan una posición dominante del Gobierno federal sobre el conjunto de responsabilidades compartidas con estados y municipios.

(9) Las transferencias condicionadas parecen ser un patrón recurrente en los sistemas federales, como ha ocurrido en Canadá (Braun ...[et al], 2002), Estados Unidos (Thomas, 1979) y México, donde lo característico ha sido ofrecer transferencias a cambio de reformas institucionales, y ubicándose como instrumentos del Gobierno federal sobre los gobiernos subnacionales, independientemente del arreglo federal.

(10) Como en Canadá, donde el Gobierno federal ha intentado asumir facultades de las provincias (Braun ...[et al], 2002); o en México, con la intervención del Gobierno federal en la política urbana, la cual es exclusiva de los municipios.

(11) Salvo en Alemania, donde si los *Länder* cofinancian materias exclusivas del Gobierno federal, este tiene derecho a determinar cómo deben

ser implementadas solo si iguala la mitad de las inversiones de aquellos (Braun ...[et al], 2002: 123).

(12) Por ejemplo, en Estados Unidos, bajo la presidencia de Johnson, para alcanzar las metas de la *Gran Sociedad* y de la *Guerra contra la Pobreza*, el Gobierno federal convirtió a los gobiernos estatales y locales en sus instrumentos a través de transferencias, que por su monto difícilmente rehusaban gobernadores, alcaldes y legisladores locales (Aaron en Aguilar, 1996b: 22).

(13) Por ejemplo, en Argentina son frecuentes los apoyos provinciales a políticas nacionales a cambio de beneficios fiscales, lo cual contribuye a crear un sistema político que tiende a operar más sobre la base del intercambio clientelístico, que de los debates de política y construcción del consenso (Stein ...[et al], 2005).

(14) El más cercano a esta búsqueda es la propuesta de Van Horn y Van Meter (1976), quienes establecen un marco conceptual para el estudio de la implementación de políticas en un sistema intergubernamental, en referencia al federalismo.

(15) Lo que Wibbels (2006) denomina *dual national/subnational accountability*.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1996a), “Estudio introductorio”, en *La hechura de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1996b), “Estudio introductorio”, en *La implementación de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa.
- Braun, Dietmar; Bullinger, Anne-Béatrice; y Wälti, Sonja (2002), “The Influence of Federalism on Fiscal Policy Making”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 41 N° 1, pp. 115-145.
- Cabrero, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México: límite de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 9 N° 2, pp. 189-229.
- Cabrero, Enrique; Flamand, Laura; Santizo, Claudia; y Vega, Alejandro (1997), “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 6 N° 2, pp. 329-387.
- Congleton, Roger; Kyriacou, Andreas; y Bacaria, Jordi (2003), “A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement”, en *Constitutional Political*

- Economy*, Vol. 14 N° 3, pp. 167-190.
- Derthick, Martha (1972), *New Towns in Town: Why a Federal Program Failed*, Washington, Urban Institute.
- Díaz-Cayeros, Alberto (1995), *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Fundación Friedrich Naumann en México; Centro de Investigación para el Desarrollo; Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”, en *Política y Gobierno*, Vol. 12 N° 2, pp. 229-262.
- Elazar, Daniel J. (1987), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- Elmore, Richard F. (1985), “Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy”, en *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Question of Analysis and Design*, K. Hanf y T. C. Toonen (eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
- Filippov, Mikhail; Ordeshook, Peter; y Shvetsova, Olga (2004), *Designing Federalism: a Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Guillén López, Tonatiuh (1999), “Federalismo, gobiernos locales y democracia”, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática; N° 17).
- \_\_\_\_\_ (2012), “Asuntos públicos y sistema federal en México: responsabilidades entre los órdenes de gobierno”, en *Gobernanza por resultados en México: eficacia directiva 2006-2012*, J. M. Ramos García y T. Guillén López (coords.), Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Hanf, Kennet y Toonen, Theo C. (eds.) (1985), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Question of Analysis and Design*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
- Harris, Richard (1983), “Centralization and Decentralization in Latin America”, en *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, G. S. Cheema y D. A. Rondinelli (eds.), Beverly Hills, Sage Publications.
- Hecló, Hugh (1972), “Review Article: Policy Analysis”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 2 N° 1, pp. 83-108.
- Jones, Charles O. y Thomas, Robert D. (eds.) (1976), *Public Policy Making in a Federal System*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Litvack, Jennie; Ahmad, Junaid; y Bird, Richard (1998), *Rethinking Decentralization*

- in Developing Countries*, Washington, The World Bank (Sector Studies Series).
- Marván Laborde, Ignacio (1997), “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México”, en *Política y Gobierno*, Vol. 4 N° 1, pp. 149-166.
- Merino, Mauricio y Macedo, Ignacio (2006), “La política autista: crítica a la red de implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 15 N° 2, pp. 411-456.
- Montesquieu (1906), *El espíritu de las leyes*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. Tomo I.
- Nice, David (1987), *Federalism: the Politics of Intergovernmental Relations*, Nueva York, St. Martin’s Press.
- Ostrom, Vincent (1985), “Multiorganizational Arrangements in the Governance of Unitary and Federal Political Systems”, en *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Question of Analysis and Design*, K. Hanf y T. C. Toonen (eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1984), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Ramos García, José María (1999), “Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 62, pp. 9-46.
- Rowland, Allison M. (1999), “Los municipios y la coordinación intergubernamental”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cuaderno del Proyecto Agenda de la Reforma Municipal; N° 5).
- Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, E; y Payne, Mark (coords.) (2005), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America; 2006 Report*, Washington, BID; Harvard University. David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Sundquist, James y Davis, David (1969), *Making Federalism Work: a Study of Program Coordination at the Community Level*, Washington, The Brookings Institution.
- Thomas, Robert (1979), “Implementing Federal Programs at the Local Level”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 94 N° 3, pp. 419-435.
- Tiebout, Charles M. (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, en *The Journal of Political Economy*, Vol. 64 N° 5, pp. 416-424.
- Van Horn, Carl y Van Meter, Donald (1976), “The Implementation of

- Intergovernmental Policy”, en *Public Policy Making in a Federal System*, Charles O. Jones y Robert D. Thomas (eds.), Beverly Hills, Sage Publications.
- Wheare, Kenneth Clinton (1956), *Federal Government*, London, Oxford University Press. Royal Institute of International Affairs; Amen House.
- Wibbels, Eric (2006), “Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics”, en *The Annual Review of Political Science*, Vol. 9, pp. 165-188.
- Wright, Deil Spencer (1978), *Understanding Intergovernmental Relations: Public Policy and Participants’ Perspectives in Local, State and Federal Governments*, North Scituate, Duxbury Press.

# **Políticas de cuidados a la infancia y mayores dependientes. Evolución y condicionamiento pro-mercado**

**Paula Rodríguez Modroño y  
Mauricio Matus López**

### **Paula Rodríguez Modroño**

Doctora en Economía por la Universidad de Sevilla y Máster en Desarrollo por la Universidad de Cambridge. Profesora del Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica de la Universidad Pablo de Olavide desde 2004, donde forma parte del grupo de investigación “Economía Ecológica, Feminista y Desarrollo”. Ha participado como coordinadora o investigadora en 50 proyectos de investigación y cuenta con más de 70 publicaciones sobre desarrollo, bienestar y mercados de trabajo desde un enfoque de género. Es experta del PNUD sobre trabajo no remunerado, género y economía del cuidado, y de ONU Mujeres en políticas macroeconómicas. En 2012 recibió el X Premio de Investigación del Consejo Económico y Social de Andalucía.

### **Mauricio Matus López**

Doctor en Economía por la Universidad de Málaga, Ingeniero Comercial por la Universidad Austral de Chile. Profesor del Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica de la Universidad Pablo de Olavide. Su campo de investigación económica gira en torno a la desigualdad y bienestar, principalmente en términos de salud y género. Fue asesor de Gobierno del Ministerio de Salud de Chile (2002 a 2005). Ha sido consultor del Ministerio de Planificación de Chile para la valoración de impacto distributivo del gasto en salud, de la Organización Internacional de Trabajo para el estudio económico de enfermedades catastróficas y de la Organización Panamericana de la Salud para la evaluación de espacio fiscal en salud.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:  
Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e  
Historia Económica  
Universidad Pablo de Olavide  
Ctra. de Utrera, km. 1  
41013 Sevilla, España  
E-mails: mmatlop@upo.es y  
prodmod@upo.e

## **Políticas de cuidados a la infancia y mayores dependientes. Evolución y condicionamiento pro-mercado**

*Con objeto de contribuir al debate sobre la reformulación de los Estados de bienestar acontecida en las últimas décadas, este artículo analiza la evolución de las políticas públicas de cuidados a la infancia y de mayores dependientes en tres regímenes diferentes: Suecia, Francia y España. Para determinar cómo y en qué medida estas políticas se han desarrollado en términos de cobertura, gasto y formalización del trabajo de cuidados y qué tensiones han provocado sobre la organización social de los cuidados, se utiliza la evidencia científica disponible en las bases bibliográficas internacionales, los informes nacionales de los tres países seleccionados y los informes y bases de datos de la Unión Europea y la OCDE. El resultado de este estudio muestra que las políticas de cuidados a la infancia y la dependencia se han desarrollado en el marco de discursos contrapuestos, sobre libre elección, inversión social o nueva gestión pública, entre la expansión de la cobertura y la contención de costos. El equilibrio entre estas dos fuerzas ha sido distinto en cada uno de los países estudiados. Suecia ha mantenido un modelo público universal con un costo y cobertura alta, pero estable, pero está introduciendo criterios de gestión privada y aumentando las prestaciones para atención domiciliaria o por familiares. Francia impulsó un modelo pro-mercado, que permitió elevar la cobertura a través de prestaciones económicas para la contratación de servicios formales, pero que no ha logrado evitar el aumento del costo total, de manera que ha introducido recientemente limitaciones a los beneficiarios y recortes en las cuantías de las prestaciones. Por último, España ha implementado un modelo de bajo costo que ha aumentado la cobertura, aunque basado fuertemente en prestaciones económicas para el cuidado familiar, y con retrocesos en la provisión de servicios públicos ante la seria contención del déficit público impuesta por la gestión europea de la crisis.*

**Palabras clave:** Infancia; Ancianos; Asistencia a los Ancianos; Política Social; España; Francia; Suecia

### **Childcare and Long-Term Care Policies. Evolution and Pro-Market Conditioning**

*With the aim of contribute to the debate on the reformulation of the welfare State, this article analyzes the evolution of public policies for childcare and elderly and long-term care in three different welfares regimes -Sweden, France and Spain- for the last decades. To determine*

---

Recibido: 01-03-2016. Aceptado: 05-09-2016.

*how and to what extent these policies have been developed in terms of coverage, cost and formal care work, and what new tensions on the social organization of care have emerged, we use international bibliographic databases, and reports and databases from the three selected countries, the European Union and OECD. The results of this study show that childcare and long-term care policies have developed in the context of competing discourses on free choice, social investment, managerialization or new public management, leading to both an expansion of coverage and cost containment. The balance between these two forces has been different in each country. Sweden has achieved to maintain a public universal model with high costs and coverage, even though it is introducing economic principles and cash-for-care schemes. France promoted a pro-market model, which allowed increase coverage through cash-for-care benefits, but it has failed to prevent the increase in total costs, so that recently it introduced cuts and means-tested benefits. Finally, Spain has implemented a low-cost model that has been able to increase coverage mainly due to the predominance of cash-for-care benefits. Besides, the severe fiscal consolidation implemented with the European management of the financial and economic crisis is leading to serious cutbacks in the provision of public services for care.*

**Key words:** Childhood; Aged; Care of the Aged; Social Policy; Spain; France; Sweden

## **Introducción**

La forma en la que en una sociedad se organizan y reparten los cuidados a menores, mayores o personas dependientes es crucial para la conformación de los trabajos, la participación laboral de las mujeres y el desarrollo económico. La organización de los cuidados en el nivel macro afecta también a la estructura económica, puesto que el tamaño del sector servicios depende del grado de formalización de los trabajos de cuidados (Pfau-Effinger y Rostgaard, 2011).

A su vez, el grado de “desfamilización” y de creación de empleos formales, así como el reparto de la provisión de cuidados entre el sector público, el mercado y la sociedad civil influyen en la organización y desarrollo de los trabajos de cuidados. En este sentido, resultan clave los sistemas de bienestar (Daly y Lewis, 2000). Durante las últimas tres décadas, casi todos los países europeos han desarrollado políticas de cuidados o han introducido grandes cambios en las ya existentes con el fin de hacer frente a los nuevos riesgos sociales y transformaciones socioeconómicas: envejecimiento de la población; transición desde una sociedad industrial de familias nucleares con el varón como único sustentador a una sociedad post-industrial de familias de doble ingreso; mercados de trabajo flexibles; crecimiento económico

La forma en la que en una sociedad se organizan y reparten los cuidados a menores, mayores o personas dependientes es crucial para la conformación de los trabajos, la participación laboral de las mujeres y el desarrollo económico.

lento; la globalización y la integración europea (Ascoli y Pavolini, 2015; Saraceno, 2015). Los cambios en los modelos familiares y la incorporación de las mujeres al mercado laboral y el envejecimiento provocaron la ampliación de los Estados de bienestar europeos mediante la extensión de los derechos sociales y las ayudas económicas y servicios públicos de cuidados de menores y mayores. Los países europeos aumentaron sus políticas familiares y de cuidados, sobre todo aquellos que, como España, iban con retraso en la expansión del Estado de bienestar.

Sin embargo, esta reestructuración del trabajo de cuidados se ha realizado al mismo tiempo que las ideas neoliberales dominaban la organización de los Estados de bienestar. Se utilizan dos conceptos para describir la reformulación de los Estados de bienestar acontecida en las últimas décadas: reducción o retroceso (*retrenchment*) y recalibración (*recalibration*). Pierson (1998) define la reducción como una situación de recortes sustanciales en el sector público, en la que, en primer lugar, hay un aumento significativo en las prestaciones dependientes del nivel de recursos; en segundo lugar, existen grandes transferencias de responsabilidades al sector privado; y, en tercer lugar, hay cambios dramáticos que endurecen los requisitos de acceso a prestaciones o servicios.

El concepto de recalibración surge a partir del año 2000 y Ferrera, Hemerijck y Rhodes (2000) lo definen como una amplia remodelación del Estado de bienestar a través de cuatro dimensiones clave: funcional, distributiva, normativa e institucional. La recalibración puede incluir cambios de escala, privatizaciones, modelos mixtos de gestión público-privada, *managerialization* y personalización de los servicios para satisfacer necesidades individuales. Un elemento clave de la reforma de los servicios públicos ha sido la mercantilización a través de la externalización de los servicios y la *managerialization* o incorporación de los principios de gestión privada en la gestión del sector público. Esta estrategia forma parte de un proyecto neoliberal más amplio que persigue desplazar a los servicios públicos y el progresivo desmantelamiento de los Estados de bienestar. Esta estrategia se ha conseguido gracias, en parte, a la filosofía de la *Nueva Gestión Pública* (NGP), que con la excusa de reformar el modelo integral de gestión para una administración más eficiente, eficaz y de más calidad, en realidad estaba simplemente integrando las relaciones propias del sector privado en el ámbito público. La reestructuración

La reestructuración neoliberal de las relaciones entre Estado, mercado y organizaciones sin ánimo de lucro en la provisión de los cuidados constituye uno de los aspectos del “vaciamiento” en la prestación de servicios públicos en los países occidentales durante las últimas tres décadas.

neoliberal de las relaciones entre Estado, mercado y organizaciones sin ánimo de lucro en la provisión de los cuidados constituye uno de los aspectos del “vaciamiento” en la prestación de servicios públicos en los países occidentales durante las últimas tres décadas (Baines y Cunningham, 2015). Respecto a la filosofía de la libre elección (*free choice*) y la personalización de los servicios, se trata de una tendencia que, como señalan Alegre y Subirats (2013), parece difícil de contener actualmente incluso en los países nórdicos.

En cuanto a las políticas de recortes o reducción del Estado de bienestar, según Pierson (2001) los gobiernos solo las implantan cuando consideran que no van a ser penalizados en las urnas por las mismas. Pero precisamente la globalización y la integración europea han intensificado las presiones para recortar y reducir los sistemas de bienestar, sobre todo después del estallido de la crisis económica y las políticas de austeridad económica. Los políticos han defendido los recortes en el gasto público con el pretexto de salvar las finanzas públicas. Como consecuencia, se está asistiendo al desarrollo de un nuevo contrato social en los países occidentales, sobre la base de una nueva combinación o *mix* de obligaciones familiares y provisión mercantil y pública.

Este estudio analiza las implicaciones de la imposición de estas políticas neoliberales pro-mercado en la organización social de los cuidados de tres países europeos, pertenecientes a distintos regímenes de bienestar y de cuidados<sup>1</sup>. Por un lado se analiza Suecia, país perteneciente al modelo socialdemócrata o público escandinavo. Por otro, Francia con un régimen conservador o modelo elección; y España, del régimen mediterráneo, con un sistema familista, debido al aún potente papel de las familias en la provisión del bienestar y los cuidados. El análisis pretende contribuir al debate acerca la reformulación de los Estados de bienestar y las tensiones sobre la organización social de los cuidados mediante la revisión de las medidas adoptadas en esos tres países con una trayectoria diferente en la creación y evolución de sus modelos sociales.

## 1. Políticas de cuidados a la infancia

Las políticas de cuidados a menores se componen principalmente de tres pilares: prestaciones familiares o para la infancia, permisos parentales y servicios de cuidados y atención a la infancia. Las prestaciones y servicios de atención y cuidados a la infancia se han

convertido en una de las áreas más relevantes de las políticas sociales en todos los países europeos por diversos motivos. En primer lugar, se consideran esenciales para aumentar la participación laboral de las mujeres (Thévenon, 2009b y 2013; Hegewisch y Gornick, 2011), elemento clave en la estrategia europea de empleo establecida en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000<sup>2</sup>, más aún en el marco de políticas sociales que requieren cada vez más parejas de doble ingreso y adultos autónomos económicamente (Bleijenbergh ...[et al], 2006). Segundo, las políticas familiares, sobre todo en cuanto a servicios de cuidado asequibles, son consideradas como uno de los principales factores para poder elevar las tasas de natalidad (Del Boca, Pasqua y Pronzato, 2009), aspecto fundamental en sociedades tan envejecidas como las europeas. Por último, el enfoque de inversión social dominante en Europa desde los años 90 promueve los servicios de educación infantil como eje central para la acumulación de capital humano y la competitividad futura (Jenson, 2009). Numerosos estudios han mostrado que la educación y cuidados durante la primera infancia no solo aumentan el bienestar de los menores sino que mejoran sus funciones cognitivas, rendimiento educativo y oportunidades futuras (Augustine, Cavanagh y Crosnoe, 2009).

Este reconocimiento de la relevancia de las estrategias formales de cuidados a menores no conlleva, sin embargo, la existencia de una política europea común, aparte de algunas decisiones y normas compartidas básicas. Respecto a los servicios de cuidado a menores, a nivel europeo el Consejo de Barcelona de 2002 estableció como objetivos para 2010 en la provisión de plazas de guardería: el 33% de los niños menores de 3 años y el 90% de los niños entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria. Como resultado, a pesar de las tendencias de reducción en otras áreas de política social (Morgan, 2013), la provisión pública de cuidados a menores continuó ascendiendo en la mayoría de los países europeos con el fin de eliminar los obstáculos a la participación de la mujer y lograr el pleno empleo. En lo que respecta a los permisos parentales, se cuenta con un marco comunitario común que establece unos mínimos: la Directiva sobre el permiso de maternidad (Directiva 92/85/CEE) establece un mínimo de 14 semanas de permiso maternal retribuido para todas las trabajadoras, la directiva de excedencias parentales (Directiva 96/34/CE) garantiza al menos tres meses de excedencia, que se incrementan en 2010 a cuatro meses, con un mes mínimo exclusivo para cada padre, ampliándose también a contratos atípicos (Directiva 2010/18/EU).

Suecia está considerado el país pionero en el desarrollo de políticas familiares y de atención a la infancia. Desde hace unos años la intervención del Estado está orientada hacia cada uno de los individuos, cohabiten o no en una familia, y no hacia la familia en sí misma.

A pesar de estas normas comunes continúan coexistiendo variaciones significativas entre los miembros de la UE en términos de duración, cobertura, flexibilidad y fuentes de financiación. Cada país parece tener su propia infraestructura de cuidados, con diferentes modalidades de permisos, excedencias para cuidados de menores, guarderías, jardines de infancia, sistema de educación (pre) escolar, etc. Sin embargo, se suelen distinguir cuatro *clústers* de países (Plantenga y Remery, 2013). Por un lado, los países escandinavos, Francia, Bélgica y Eslovenia combinan tasas de empleo femenino elevadas con un sistema bien desarrollado de permisos parentales y servicios de guardería asequibles. Segundo, los países del Mediterráneo se caracterizan por tasas de empleo femenino bajas y una oferta insuficiente de servicios formales, teniendo que recurrir la mayoría de los padres a soluciones informales. Tercero, el Reino Unido, Irlanda y los Países Bajos, con tasas de empleo femeninas altas y políticas de conciliación aún subdesarrolladas, que conducen a muchas mujeres a empleos de jornada parcial. En un cuarto clúster se encontrarían los países de Europa del Este, que destacan por sus elevadas tasas de empleo femenino (aunque en declive) y la pobre provisión de servicios de guardería combinados con excedencias parentales muy largas. A continuación, se describen los principales rasgos de los sistemas de cuidados a menores en Suecia, Francia y España y su evolución en las últimas décadas.

### **Suecia**

Suecia está considerado el país pionero en el desarrollo de políticas familiares y de atención a la infancia. Desde hace unos años la intervención del Estado está orientada hacia cada uno de los individuos, cohabiten o no en una familia, y no hacia la familia en sí misma, que ha dejado de ser la institución de referencia de la organización social.

Las prestaciones familiares (*barnbidrag*), que se iniciaron ya en 1948 con objeto de estimular el crecimiento demográfico, se consideran un importante instrumento de ayuda a las rentas familiares (puesto que no existen desgravaciones o beneficios fiscales por menores a cargo), pero la prestación a la infancia, de aproximadamente 115 euros al mes (con suplementos por cada hijo) es de carácter universal para todo menor hasta los 16 años (ampliable hasta los 20 años), representando el 1% del PIB sueco y casi el 40% del gasto destinado a infancia. Existen también prestaciones municipales para los hijos que alcanzan los 320 euros al mes.

Suecia fue el primer país, en 1974, que incluyó los permisos de paternidad. La idea era que los padres recibieran seis meses de excedencia por niño, teniendo cada padre derecho a la mitad de los días. Sin embargo, al ser permisos transferibles, la mayoría de los hombres se los trasladaban a sus parejas. En el año 1994 solo el 10% de los días de permiso correspondían a los hombres. Para resolver esta desigualdad, en 1995 se introdujo una “cuota papá” (*father's quota*) que establecía 30 días de permiso intransferible para el padre y en 2002, se amplió esta cuota a dos meses. Ambas reformas tuvieron un impacto directo en la proporción de permisos parentales, de forma que en 2014 el 25% de todos los días de permiso parental disponibles correspondía a los hombres. A partir del 1° de enero de 2016, la cuota se ha elevado a 90 días. Actualmente las parejas suecas reciben alrededor de 16 meses (480 días) de permiso parental retribuido. Durante los primeros 390 días, el Estado paga al padre que ha solicitado el permiso el 77,6% de su salario. Después, los padres pueden solicitar 90 días más remunerados en una proporción inferior (Duvander, Haas y Hwang, 2014).

Respecto a los servicios públicos de cuidados a menores, estos se consideran un derecho social en Suecia, al igual que en el resto de países escandinavos (Plantenga y Remery, 2013); sin embargo, conviene resaltar que todos ellos parten de que los niños menores de 1 año deben ser cuidados por los padres. En Suecia, la extensión de los permisos parentales pospone la entrada en las escuelas infantiles más allá del año, solo el 70% de los niños entre 1 y 2 años las utiliza. Fue a mediados de los ochenta, paralelamente a los permisos parentales, cuando se desarrollan de manera intensiva; asumiendo el gobierno el compromiso de garantizar a toda la infancia de más de 1 año de edad (una vez finalizados los permisos parentales) una plaza en una guardería. Ante la crisis de los 90, se autorizó la creación de empresas privadas y se creó un subsidio de cuidados para aquellos padres, inactivos o activos a tiempo parcial, que atendieran a su hijo en su domicilio particular. Sin embargo, estas medidas se abolieron después y en 2002 y 2003 se plantearon nuevas reformas que eliminaron los problemas de plazas y aumentaron la accesibilidad para todos aquellos grupos que antes no podían acogerse. La estructura actual de centros públicos con diversas modalidades (centro de preescolar, guardería en hogar particular autorizado, centro de preescolar abierto, centro recreativo y centro recreativo abierto) atiende a toda

Francia mantiene la tasa de fecundidad más elevada de los países desarrollados, puesto que los efectos negativos del empleo femenino sobre la fecundidad se han neutralizado a través de generosas políticas de servicios de atención a la infancia y de prestaciones económicas.

la infancia de menos de seis años y ofrece actividades antes y después de las horas lectivas, para los niños de edades comprendidas entre los 7 y 12 años.

En los últimos años, las políticas orientadas a las familias y en especial la inversión en educación se han continuado reforzando con el objetivo de estimular tanto la participación laboral de los padres como la competitividad de la economía. Pero al mismo tiempo el discurso de la libre elección ha fomentado la introducción de esquemas baratos de *cash-for-care*. Es decir, transferencias monetarias realizadas a las personas o a sus familias para que satisfagan las necesidades de cuidados de manera directa (cuidados por un familiar) o a través de la contratación de servicios externos. Al igual que en el resto de los países escandinavos, Suecia implementó en 2008 este tipo de prestaciones monetarias municipales hasta los 3 años del menor. El establecimiento de estos sistemas baratos de *cash-for-care*, con pocos o ningún derecho asociado, contribuye no solo al mantenimiento de las diferencias de género sino también a la creación de nuevas divisiones sociales entre niños de diferentes clases sociales, que ahora son atendidos en sistemas diferentes.

### **Francia**

Francia es un caso paradigmático por la fuerte institucionalización de sus políticas familiares desde hace más de un siglo, con asociaciones e instituciones con una fuerte influencia política y una potente caja de subsidios familiares (*Caisse Nationale des Allocations Familiales*, CNAF). Es uno de los países que primero consideró como un deber desarrollar un servicio público de guarderías. Así, ya durante los años 70, la red de guarderías estaba bastante extendida y más del 80% de niños de tres a seis años tenían una plaza en una guardería pública o fuertemente subvencionada por el Estado en 1988.

A partir de la segunda mitad de los años 90, se produjo al igual que en el resto de países conservadores, una tendencia a la “desfamilización” del cuidado (Palier, 2013). Se describe como un modelo familiar del varón sustentador modificado (Lewis, 2001), con una integración de las mujeres en el mercado laboral mucho más intensa y un mayor reconocimiento de sus derechos como trabajadoras y madres al mismo tiempo. De hecho, Francia mantiene la tasa de fecundidad más elevada de los países desarrollados, puesto que tanto en este país como en los escandinavos, los efectos negativos

del empleo femenino sobre la fecundidad se han neutralizado exitosamente a través de generosas políticas de servicios de atención a la infancia y de prestaciones económicas, que han reducido el coste económico y laboral que tienen los hijos en las familias, y ha potenciado indirectamente la corresponsabilidad familiar entre los miembros de la pareja (Moreno, 2012).

Aunque son las empresas las que ofrecen la mayor parte de la provisión de servicios de cuidados para la infancia, es el Estado el que otorga generosas prestaciones económicas (*allocations familiales*) para ayudar a las familias que necesiten estos servicios de educación pre-escolar y que las madres no tengan que abandonar su empleo. Francia fue el primer país en que surgieron las prestaciones familiares en 1932. Estas prestaciones (*complément de libre choix d'activité*, CLCA y *complément optionnel de libre choix d'activité*, COLCA) se concedían a todas las familias que cumplieran con los criterios de admisibilidad, independientemente de que tuviesen o no permisos parentales. Desde el 1º de enero de 2015, se han revisado y sustituido por "PreParE" (*prestation partagée d'éducation de l'enfant*) cuyo importe (aproximadamente de € 391 al mes) está ahora en función de los ingresos y del tiempo de trabajo. Existe también una prima de nacimiento de € 923 e importantes desgravaciones fiscales que alcanzan los € 4.338 por persona a cargo.

Los permisos parentales para el cuidado son vistos como instrumentos complementarios. Las bajas maternales (*congé de maternité*) obligatorias y retribuidas al 100% del salario, hasta un máximo de € 3.170, son de 16 semanas. Los permisos para padres (*congé d'accueil à l'enfant*) son de 2 semanas. Con la nueva prestación "PreParE" se pretende también incentivar la solicitud de permisos por parte de los padres, puesto que solo se puede obtener el subsidio por el máximo tiempo si los dos padres piden los permisos parentales (Fagnani, Boyer y Thévenon, 2015).

### **España**

Las políticas familiares en España se desarrollan mucho más tarde que en otros Estados europeos, a partir de la instauración de la democracia a finales de los 70 y especialmente desde los años 90. Estas reducidas políticas familiares en España han dificultado la compatibilización familiar y laboral y, por tanto, el empleo de las mujeres, con repercusiones negativas en la fecundidad, la difícil

**En España, con la imposición de las políticas de austeridad, los gobiernos han aplicado duros recortes en la financiación pública de las escuelas infantiles para menores de 3 años, interrumpiendo la larga tendencia de expansión de los servicios financiados con fondos públicos.**

emancipación de los jóvenes y el empleo de bajos salarios, precario y muchas veces irregular de inmigrantes en la provisión de cuidados de menores y mayores.

En la última década se han desarrollado significativamente los usos y políticas tanto de licencias parentales como de servicios de atención infantil. Se han extendido los períodos de licencia parental a 16 semanas retribuidas al 100% del salario (hasta un máximo de 3.606 euros en 2015) y el uso paterno, generando nuevos incentivos para la igualdad de género. La Ley de Igualdad de 2007 amplió la licencia de paternidad de 2 a 15 días, con el compromiso de llegar a un mes en 2011; permitió la reducción desde una hora al día hasta la mitad de la jornada laboral a cualquiera de los padres hasta el octavo año (12 años a partir de 2014); amplió y flexibilizó la baja sin sueldo para cuidar a personas dependientes. En 2011, se introdujo la posibilidad de permisos remunerados para cuidar de los niños gravemente enfermos (Escobedo, Meil y Lapuerta, 2014).

Asimismo, se hizo un esfuerzo por elevar los servicios de atención a menores, con el Plan Educa3, alcanzando los objetivos del Consejo de Barcelona ya en 2009. Sin embargo, con la imposición de las políticas de austeridad, los gobiernos, tanto a nivel estatal y regional, han aplicado duros recortes en la financiación pública de las escuelas infantiles para menores de 3 años, interrumpiendo esta larga tendencia de expansión de los servicios financiados con fondos públicos (sobre todo entre 2007 y 2011). Estos servicios han descendido 3 puntos porcentuales desde entonces, aunque siguen estando por encima de la media de la UE25. Un problema añadido es que la mitad de estos centros son privados y el coste de las plazas públicas se ha encarecido de forma generalizada. En algunas comunidades autónomas se han reducido también las ayudas a las familias para la educación infantil como las becas de comedor o de transporte escolar. Esta reducción en los servicios formales ha conducido al incremento del cuidado por parte de las familias (padres y abuelos), ante la grave crisis de empleo y las dificultades financieras de las familias, incapaces de externalizar estos servicios. Como se observa en la Tabla 1, el porcentaje de menores de menos de 3 años cuidados solo por sus padres ha ascendido 10 puntos en solo 5 años, y el promedio de horas semanales en cuidados formales ha disminuido en más de 2 horas para los menores de 3 a 5 años.

El examen de los datos de gasto público y tasa de cobertura en servicios y prestaciones de asistencia a menores desde los años 90 no evidencia solo recortes, sino también, y principalmente, su expansión.

El Real Decreto-ley 8/2010 de 20 de mayo eliminó a partir de enero de 2011 el “cheque-bebé”, una ayuda universal de 2.500 euros por nacimiento o adopción de un hijo que había sido aprobada a finales de 2007 como una de las medidas anti-cíclicas para estimular la demanda. En el caso de las madres solteras, familias numerosas o con hijos deficientes, la ayuda subía 1.000 euros más. Asimismo, este Real Decreto limitó a 291 euros al año la ayuda que existía de 500 euros anuales para familias de escasos recursos económicos con hijos menores de 5 años.

Desde 2011 se ha pospuesto cada año la entrada en vigor de la ampliación del permiso de paternidad de 15 días a cuatro semanas con la excusa de la contención del déficit público. Además, la Reforma Laboral de 2012 (Real Decreto-ley 3/2012 de 10 febrero) modificó el permiso de lactancia para evitar que se unan las horas, por lo que solo se puede disfrutar de media hora diaria.

### ***Tendencias en las políticas de los cuidados a la infancia***

Los tres países analizados presentan una evolución diferente en las últimas décadas y durante la crisis económica. El examen de los datos de gasto público y tasa de cobertura en servicios y prestaciones de asistencia a menores desde los años 90 (ver Tabla 1) no evidencia solo recortes, sino también, y principalmente, su expansión. Suecia no ha experimentado recortes en el gasto público per cápita ni en porcentaje del PIB, si bien en línea con la tendencia hacia la privatización o gestión privada, se han introducido en 2008 prestaciones monetarias para subsidiar servicios privados de cuidados a menores de 3 años, como ya se había hecho en Finlandia en 1985 y en Noruega en 1998 (Ellingsæter, 2012). Francia tampoco ha disminuido su gasto público en porcentaje del PIB, aunque sí en euros per cápita con la introducción del criterio de renta y otras restricciones. Mientras que España no solo es uno de los países de Europa occidental que más tarde desarrolló las políticas de cuidados a la infancia, sino que es también uno de los países que más recortes ha aplicado desde el inicio de las políticas de austeridad en 2011 y el rescate y supervisión por la UE desde junio de 2012. Los efectos de estos recortes se muestran claramente en el descenso de los cuidados formales y el incremento de los cuidados parentales junto con la menor posibilidad de externalizar de manera informal estos cuidados.

**Tabla 1**  
**Evolución del gasto y cobertura de las políticas de cuidados a menores**

	Suecia			Francia			España		
	1998	2008	2013	1998	2008	2013	1998	2008	2013
Menores 0-2 años en cuidados (%)									
- formales	n.d	49	47,3	n.d	40	49,7	n.d	38	35
- informales	n.d	4	3	n.d	24	29	n.d	22	9
- por padres	n.d	47	43	n.d	47	42	n.d	47	57
Escolarización de 4 años a edad obligatoria (%)	78,3	94,6	95,9 <sup>a</sup>	100	100	100 <sup>a</sup>	100	98,4	97,4 <sup>a</sup>
Nº medio de horas semanales de cuidados formales									
- 0-2 años	n.d	14,3	16	n.d	11,9	12,6	n.d	10,4	9,8
- 3-5 años	n.d	30	33,2	n.d	28,1	27,5	n.d	27,9	25,9
Prestaciones									
- € pc a precios constantes 2005	785	1.069	1.151	687	725	706	83	291	248
- % PIB	2,8	2,9	3,1	2,7	2,5	2,5	0,5	1,3	1,3
Gasto público en centros infantiles (% PIB)	1,1	1,3	1,6 <sup>b</sup>	1,1	1	1,2 <sup>b</sup>	0,4	0,5	0,6 <sup>b</sup>

Nota: <sup>a</sup> datos para 2012; <sup>b</sup> datos para 2011.

Fuente: elaboración propia con base en Eurostat (2016) y OCDE (2014).

De manera que en el campo de las políticas de cuidados a menores, en la mayoría de los países de la Unión Europea y de la OCDE ha habido una considerable expansión de los programas de permisos parentales y servicios de atención y cuidado de menores con objeto, por un lado, de incorporar o retener a las mujeres en el mercado de trabajo para aumentar el número de trabajadores y contribuyentes. Por otro, el reconocimiento por parte de la UE de la contribución de la educación infantil en el establecimiento de una base sólida para el aprendizaje y para garantizar un acceso equitativo a las oportunidades de aprendizaje posteriores ha puesto el énfasis en los cuidados formales. El incremento de los servicios de atención y educación a la infancia es uno de los objetivos del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) de la UE, que requiere la escolarización para 2020 de al menos el 95% de los niños entre 4 años y la edad escolar obligatoria (6 años en Francia y España y 7 años en Suecia). En 2012, este objetivo casi

se había alcanzado, con una media para UE28 de 93,9%, con los tres países analizados por encima del objetivo.

Además al principio de la crisis muchos países aplicaron políticas anticíclicas para impulsar la demanda de los hogares. Según datos de la OCDE (2014), el gasto público en prestaciones familiares<sup>3</sup>, tales como el gasto en permisos parentales, prestaciones para centros infantiles o desgravaciones fiscales a las familias, ascendió a alrededor del 2,3% del PIB entre 2005 y 2007. Entre 2007 y 2009 el gasto público en prestaciones familiares como porcentaje del PIB se incrementó en 0,3 puntos porcentuales: un aumento del 10% en términos reales. Si bien es cierto que actualmente en la mayoría de los países de la OCDE, las ayudas financieras a las familias son menos generosas actualmente de lo que eran antes de la crisis (Adema y Nabil, 2015).

En cuanto a los permisos parentales, aunque en general se han visto inalterados por la crisis y la imposición de consolidación fiscal, se han efectuado pequeñas reducciones en la duración de la licencia y los pagos en algunos países, como en España, donde se continúa postergando cada año desde 2011 la ampliación a un mes de permiso de paternidad, la República Checa o los Países Bajos, donde desde el 1° de enero de 2015 no se apoya fiscalmente el permiso parental no remunerado.

## **2. Cuidados de larga duración o de atención a la dependencia**

Los cuidados de larga duración se definen como aquellos servicios y asistencia para las personas que se encuentran en situación de dependencia. Es decir, cuando una persona encuentra limitada su capacidad para desarrollar las Actividades Básicas de la Vida Diaria de forma permanente o por un largo período de tiempo (Comisión Europea, 2012).

Los servicios se pueden agrupar en dos tipos: atención institucionalizada o residencial y atención de base domiciliaria (OCDE, 2013). El primer tipo está compuesto por la atención institucionalizada que se brinda a través de establecimientos con alojamiento. Está diseñado para personas que tienen necesidades complejas de salud y que ingresan de forma permanente o de largo plazo (Sanford ...[et al], 2015). El segundo tipo está compuesto de varios servicios donde los más comunes son tres: la atención en el domicilio, los centros de día y la teleasistencia. Los tres tienen como objetivo brindar atención de menor complejidad que la residencial y mantener a las personas dependientes en sus hogares. La atención en el domicilio debe estar

**Parece existir cierta tendencia de convergencia en financiación y provisión desde principios de siglo. Esta convergencia se produce en varios campos que coinciden en una misma lógica: desarrollar programas de bienestar social en el marco de una economía de mercado.**

a cargo de personal cualificado en salud y atención social, aunque no siempre se cumple, y apoyar a la persona dependiente para que realice su vida diaria. Los centros de días son establecimientos que cuentan mayoritariamente con personal de trabajo social, pero también médico, sin alojamiento para personas dependientes que normalmente están sin compañía durante el día por motivos laborales de sus familiares. El apoyo telemático mantiene el contacto con las personas dependientes en sus hogares a través de un aparato que les permite conexión continua por vía telefónica o Internet. Permite controlar el cumplimiento del horario de la medicación, identificar riesgos de un evento de salud y en algunos casos, realizar un acompañamiento informal y de sociabilidad.

A estos dos tipos de beneficios se agrega un tercero que no es un servicio propiamente tal, pero se traduce en uno. Estas son las prestaciones económicas para cuidados conocidas como *cash-for-care*. Cuando existe un control sobre la contratación de servicios formales se suele hablar de Prestación para Asistencia Personal y cuando no existe este control de Prestación para Atención Domiciliaria (Askheim ...[et al], 2014).

En la actualidad existe casi una treintena de países con algún programa de cuidado de la dependencia. Casi la totalidad de ellos, países de alto ingreso (Swartz ...[et al], 2012). En Europa se encuentra la mayoría de los casos, pero también existen en Japón, Corea, Estados Unidos y recientemente en América Latina (Matus López y Cid, 2015; Matus López y Rodríguez Modroño, 2014).

La literatura ha realizado algunos intentos de clasificación cuyos resultados muestran una amplia variabilidad de programas y combinación de servicios (Carrera ...[et al], 2013). Lo cierto es que la tradicional clasificación entre Estados de bienestar mediterráneo, continental, liberal y nórdico no encaja demasiado bien con la realidad actual de los cuidados de dependencia. Más bien parece existir cierta tendencia de convergencia en financiación y provisión desde principios de siglo.

Esta convergencia se produce en cuatro campos: la externalización de la prestación y gestión de servicios al sector privado, la incorporación de prestaciones económicas para contratación de cuidados, la prevalencia de servicios de atención de base domiciliaria y el aumento de la base de financiación con seguros, contribuciones y copagos (Matus López, 2015).

Estas tendencias coinciden en una misma lógica que es desarrollar programas de bienestar social en el marco de una economía de mercado.

En concreto, las políticas se mueven entre dos fuerzas. La primera es la contención del gasto social público que reduzca la presión sobre los impuestos y la segunda es la orientación del gasto hacia actividades de mercado. En este balance de fuerzas se mueven los tres modelos estudiados: el modelo sueco, el español y el francés.

### **Suecia**

El origen histórico de las políticas de dependencia en Suecia se remonta a los servicios de cuidado domiciliario para mayores, desarrollados por los municipios a comienzos de la década de 1950. Estos servicios se diseñaron e implementaron en el marco de la construcción de los Estados de Bienestar de los países nórdicos. Así, sus características fueron tres: ser ofrecidos como servicios públicos, con acceso universal para toda la población, y estar financiados de forma solidaria a través de impuestos generales (Rostgaard ...[et al], 2011).

El funcionamiento de este modelo se mantuvo sobre estos tres pilares hasta la implementación de la *Ädel Reform* en 1992. Esta reforma, fuertemente criticada, buscó contener el aumento acelerado del costo de los servicios. Por una parte descentralizó estos desde los condados a los municipios, dejando de contabilizarlos como gastos de dependencia y por otra parte, favoreció la externalización al sector privado (Whitehead, Gustafsson y Diderichsen, 1997).

Los resultados fueron los esperados: contención del costo agregado, menor cobertura, pero más costo unitario. Los datos muestran que entre 1992 y 2000 el costo total de la atención a la dependencia se mantuvo constante en torno al 0,6% del PIB. En parte, gracias a que el porcentaje de población mayor de 65 años atendida con estos servicios se redujo. En 1990 esta cobertura era el 21,5% y en 1998 había caído al 15,9% (OCDE, 2015). En cuanto a la atención domiciliaria, esta se redujo del 16% en 1980 al 8% en 1998 (Szebehely, 2005). Como consecuencia, la dependencia de cuidados informales en el entorno familiar volvió a aumentar entre 1994 y 2003 (Johansson ...[et al], 2003).

La esperada mayor eficiencia del sector privado tampoco fue un resultado evidente. El porcentaje de servicios públicos contratados a privados pasó del 2% en 1993 hasta el 19% en 2010 (Rostgaard ...[et al], 2011) y, sin embargo, el costo unitario real aumentó un 37% entre 1993 y 1998 y un 54% hasta el año 2000.

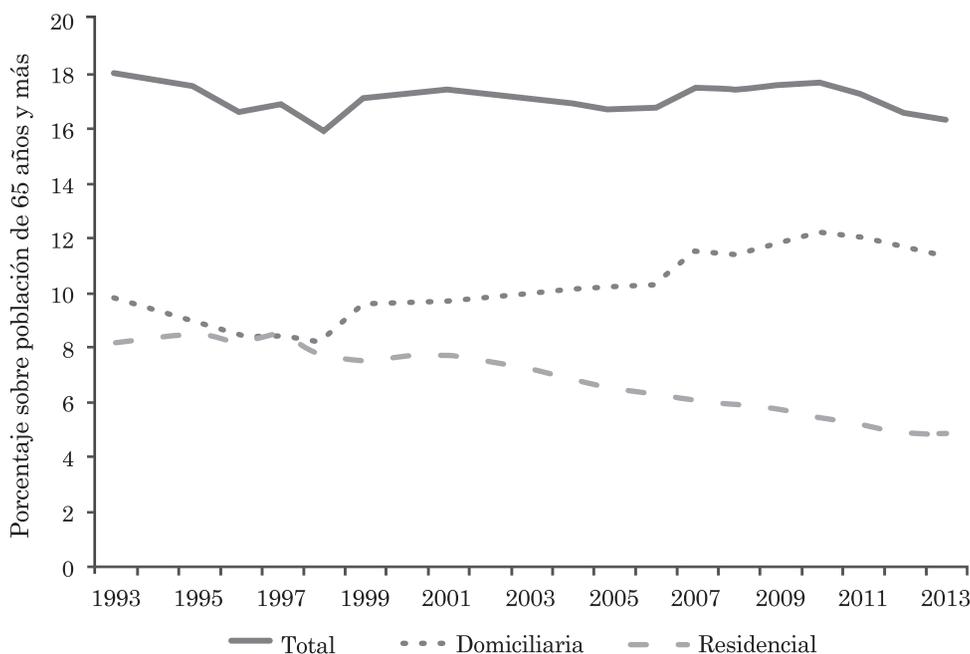
Estas consecuencias llevaron a que nuevamente el sistema fuera sometido a una reforma. A través del *Socialtjänstlagen* de 2001, los

servicios de atención a la dependencia fueron incorporados en el marco más general de los servicios sociales y se imputaron a estas políticas los gastos que antes no estaban incorporados.

Como resultado, el porcentaje de mayores beneficiarios se elevó ligeramente para mantenerse estable en torno al 17% desde 2001 hasta 2011. El gasto público agregado, ahora contabilizado en todas las partidas de cuidados a la dependencia, se mantuvo en el 3,3% del PIB en este mismo período y el gasto per cápita real solo creció un 22% en diez años.

La clave de estos resultados se encuentra en la distribución de beneficiarios de atención domiciliaria y atención residencial. Entre 1992 y 2001 en torno al 7,7% de los mayores de 65 años recibían servicios de cuidado en residencias. A partir de entonces este porcentaje comenzó a caer hasta el 5,2% en 2011. En cuanto a la atención domiciliaria, esta se incrementó desde el 9,7% al 12% en igual período (Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
Beneficiarios de atención a la dependencia total y por servicio residencial y domiciliario. Porcentaje sobre población de 65 y más años. Suecia: 1993-2013



Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2015) y Sveriges Officiella Statistik (2014).

La atención domiciliar se consolida como el servicio más importante de los cuidados a la dependencia en Suecia, ofrecido por servicios privados a través de los municipios, con pocas prestaciones económicas para la contratación directa y financiado en casi un 95% por fondos públicos.

Entre 2011 y 2013 las tendencias se han mantenido, con una leve reducción de beneficiarios hasta el 16,3% (de los mayores de 65 años) y un gasto total ligeramente superior del 3,4% del PIB, debido a un incremento del gasto per cápita acumulado del 5,1% en dos años (OCDE, 2015; Sveriges Officiella Statistik, 2014).

De esta forma, la atención domiciliar se consolida como el servicio más importante de los cuidados a la dependencia en Suecia, ofrecido por servicios privados a través de los municipios, con pocas prestaciones económicas para la contratación directa y financiado en casi un 95% por fondos públicos (Unión Europea, 2015).

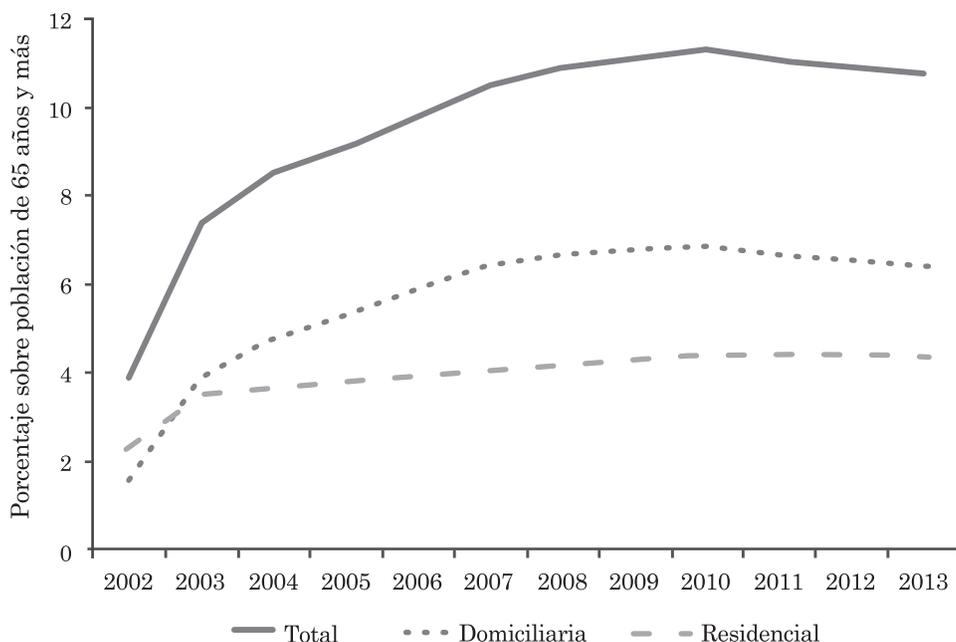
### **Francia**

Algo más tardíamente que el modelo sueco, la necesidad de políticas de dependencia para mayores en Francia se oficializó en el *Braun Report* de 1986 y se formalizó en 1997 con la implementación de la *Prestation Spécifique Dependance* (PSD), que se reformó con la *Allocation Personnalisée À L'autonomie* (APA) en 2001 (Joël ...[et al], 2010). La PSD fue fuertemente criticada, debido a que fue concebida con un carácter de contención de costos, lo que limitó el número de personas beneficiarias a menos del 15% de los mayores con necesidades de cuidados. De esta forma nació la APA. Su principal objetivo fue ampliar la cobertura. Para ello fue diseñada como una prestación económica de acceso universal destinado a favorecer el acceso de las personas dependientes a servicios de cuidados. Se financió con fondos públicos aportados en un 70% por el Gobierno local y en un 30% por el Gobierno central, con gestión municipal y a través de contratación de atención residencial y atención domiciliar controlada por los ayuntamientos. El modelo se mantiene hasta la actualidad.

Los resultados de la reforma de 2001 cumplieron su objetivo y entre 2002 y 2013 el total de beneficiarios pasó del 3,9% al 10,8% de mayores de 65 años. De forma paralela el gasto público, que se había mantenido en el 1,1% del PIB entre 1996 y 2001 aumentó hasta el 1,9% del PIB en 2013 y el gasto per cápita real lo hizo un 74,4% en este mismo período (OCDE, 2015).

A diferencia del modelo sueco, la atención residencial no disminuyó en términos de cobertura, sino que se mantuvo constante. El incremento de beneficiarios se dio por mayor atención residencial, que alcanzó al 6,4% de los mayores de 65 años (Gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**Beneficiarios de atención a la dependencia total y por servicio residencial y domiciliario. Porcentaje sobre población de 65 y más años. Francia: 2002-2013**



Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2015) y Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et des Droits des Femmes.

Hay dos cuestiones características del modelo francés. La primera es el funcionamiento del *cash-for-care* de la atención a domicilio y la segunda es el importante impulso que ha dado a los seguros privados.

En relación con el cuidado domiciliario, el APA permite la contratación directa del servicio, aunque controla el uso de los fondos exigiendo la presentación de facturas y canalizando los recursos a través de *vouchers* con lo que es posible contratar proveedores privados de una cartera gestionada por el ayuntamiento, quedando expresamente prohibido contratar al cónyuge, con objeto de evitar que los cuidados sigan recayendo en las mujeres.

En cuanto a los seguros, Francia está siendo analizado como un ejemplo de cara a impulsar los mercados de seguros privados a la dependencia, ya que más del 15% de los mayores de 40 años tiene contratado a través de su empresa o de forma individual un seguro de este tipo (Elliot ...[et al], 2015). El motivo es que la APA para atención residencial solo cubre los gastos de atención. Los gastos de hospedaje/

Hay dos cuestiones características del modelo francés. La primera es el funcionamiento del *cash-for-care* de la atención a domicilio y la segunda es el importante impulso que ha dado a los seguros privados.

alojamiento deben ser cubiertos por la persona dependiente si esta tiene ingresos. Por lo tanto, los seguros se ofrecen a proteger a estas personas por el margen de gasto adicional que el Estado no cubre (Doty, 2015).

### *España*

En 2006 el parlamento español aprobó la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Con ello se construyó el denominado cuarto pilar del Estado de bienestar.

El sistema de cuidados en España ha estado condicionado por dos factores: la existencia de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y las políticas de austeridad impuestas a poco de comenzar su implantación.

En primer lugar, los servicios del modelo español fueron diseñados sobre la misma base de los otros: atención domiciliaria y atención residencial (Rodríguez, 2005). Pero además se agregaron tres tipos de prestaciones económicas que en principio serían temporales y extraordinarias, pero que terminaron representando casi la mitad de los beneficios: a) para contratar un servicio, b) para contratar un asistente y c) para cuidados en el entorno familiar.

En segundo lugar, el año siguiente de su implementación estalló la crisis económica. Al comienzo el gobierno reaccionó con una política de estímulo por la vía del gasto en obras públicas. Pero en 2010 las políticas de austeridad se establecieron como generales y el gasto social fue uno de los más afectados con los recortes.

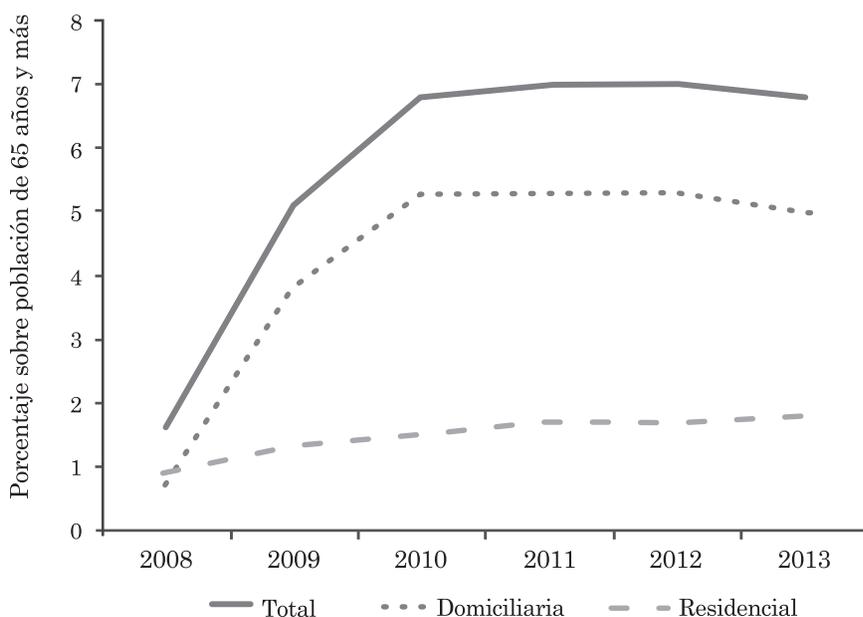
De esta forma, de acuerdo a la planificación inicial, en 2012 deberían haber ingresado al sistema los últimos beneficiarios con menor grado de dependencia. No obstante, a través del Decreto 20/12 se suspendió esta incorporación hasta 2015.

A partir de entonces los presupuestos del gobierno central para dependencia se han reducido. En 2013 esta disminución fue del 15% del aporte mínimo garantizado por el gobierno central a las regiones. Es decir, 200 millones de euros. En 2014 la reducción fue del 46,8%, dejando el gasto público medio por dependiente en un 20% menos que en 2009 (Barriga ...[et al], 2014). En 2015 se congelaron los fondos y para 2016 se propuso un incremento del presupuesto de solo el 6,4%. Es decir, en 2016 el presupuesto asciende a 1.252 millones de euros: un 43% menos que hace tres años. De esta forma, se ha congelado el gasto total en cuidados a la dependencia en el 0,9% del PIB entre 2010 y 2013. En gran parte, debido a que se redujo el coste per cápita

real un 7,1% entre 2010 y 2013, lo que frenó el crecimiento del 26% que registró en los tres primeros años de su implementación.

En relación con las personas beneficiarias, estas aumentaron rápidamente los primeros años, alcanzando al 6,8% de las personas mayores de 65 años en 2010. Un aumento que se debió principalmente al incremento de servicios de atención domiciliaria, pero que luego, por las medidas antes señaladas, no continuó aumentando (Gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Beneficiarios de atención a la dependencia total y por servicio residencial y domiciliario. Porcentaje sobre población de 65 y más años. España: 2008-2013**



Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2015) e IMSERSO (2015).

Sin embargo, a diferencia de los resultados de Suecia y Francia, en España es necesario contabilizar las prestaciones para cuidados en el entorno familiar, que sin ser un beneficio, afectó al 45,2% de beneficiarios en 2015. Estas consisten en un montante que va de los 153 a los 387,64 euros mensuales y que se paga a familiares que se hacen cargo del cuidado al interior del hogar. Utilizando las fuentes nacionales y considerando tanto los servicios como las prestaciones

Los primeros modelos de cuidados para la atención de dependencia se diseñaron e implementaron como servicios públicos universales y solidariamente financiados, mientras que los últimos responden a una lógica de provisión privada, focalizada y con mayor peso de la financiación individual.

económicas, se tiene que la cobertura del sistema alcanzó al 9,8% de mayores de 65 años en 2013 (IMSERSO, 2014).

La principal crítica a estas prestaciones es que consolidan un modelo de cuidados feminizados al interior del hogar sin control sobre la calidad de la atención ni la cantidad de horas. Todo, a cambio de un montante que en su nivel más alto cae por debajo de la mitad del salario mínimo.

Pese a ello, su utilización fue extraordinaria. A fin de 2009 ya se entregaban 266.398 prestaciones de este tipo y a fin de 2013, pese a los recortes, eran 280.013 beneficiarios. El éxito se debe a que tanto la administración regional como las familias de las personas beneficiarias tienen incentivos para aceptar una transferencia monetaria en lugar de un servicio de cuidado formal.

Por una parte, la reducción de las transferencias del gobierno central a las comunidades autónomas ha supuesto una preferencia de estas por ofrecer prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar en lugar de servicios. Esta prestación tiene un costo promedio 41% menor que la ayuda domiciliaria y 83% menor que la atención residencial (Prada y Borje, 2014).

Por otro lado, el impacto en las familias por la reducción de ingresos debido a una tasa de paro que pasó del 8,6% a fin de 2007 al 23,7% a finales de 2014, ha generado incentivos para captar transferencias monetarias.

### ***Tendencias en las políticas de cuidados a mayores dependientes***

Los primeros modelos de cuidados para la atención de dependencia se diseñaron e implementaron como servicios públicos universales y solidariamente financiados, mientras que los últimos responden a una lógica de provisión privada, focalizada y con mayor peso de la financiación individual. Los tres países seleccionados muestran de manera paradigmática esta escala temporal. El sistema sueco fue diseñado e implementado en un contexto ideológico proclive al keynesianismo y defensor de la expansión del gasto público. Esto, sin embargo, no ha evitado que a lo largo de las dos últimas décadas las reformas hayan externalizado una mayor producción de servicios y reducido la generosidad de los beneficios a los dependientes más leves.

Francia, en cambio, estableció su sistema en pleno desarrollo de las políticas de la revolución conservadora, por lo que su diseño, aunque mantiene ideas fuerza de la lógica pública, incorpora dos características

en línea con el neoliberalismo: la minimización de la intervención del sector público y la generación de espacios de mercado en los que se pueda generar lucro. Hoy en día es uno de los más valorados en su capacidad de impulsar el mercado de seguros privados para hacer frente a los copagos, pero manteniendo la financiación pública de servicios de atención privada en el grueso del coste.

La visión más clara de este impacto ha sido el modelo español. El último en implementarse en Europa Occidental junto al portugués, responde plenamente a esta lógica. Nace con una baja financiación, con un diseño destinado a la provisión privada de servicios y con presión sobre el gasto individual de bolsillo. La incorporación de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y su extensión a casi la mitad de beneficiarios ha consolidado el cuidado informal y la contratación de plazas residenciales privadas ha impulsado el mercado privado.

### **3. Conclusiones**

El aumento en la participación laboral de las mujeres, los cambios en la estructura de las familias y el envejecimiento de las sociedades han presionado a los gobiernos a buscar nuevas soluciones para gestionar la emergente crisis de cuidados. Por una parte, muchos Estados del bienestar han expandido las prestaciones monetarias y la provisión pública de servicios de cuidados de niños y personas mayores, lo cual ha contribuido en parte a la disminución de las tensiones en la conciliación entre el empleo remunerado y los cuidados a familiares.

Por otro, desde principios de la década de los noventa la lógica de la recalibración ha guiado las reformas en las políticas sociales de los países europeos, orientándolas hacia un fortalecimiento de los principios de eficiencia económica en la provisión de los servicios sociales. Esta recalibración se ha llevado a cabo buscando un equilibrio entre dos fuerzas, la ampliación de la cobertura de los servicios de acuerdo a las necesidades sociales y la contención del gasto público en servicios de cuidados. El enfoque de la inversión social ha contribuido a esta reorientación funcional de los Estados de bienestar (Morel ...[et al], 2012). Aunque ha servido al mismo tiempo como protección de las políticas de cuidados, sobre todo las de cuidados formales a menores, debido a su carácter instrumental para la mejora del crecimiento y la competitividad.

Como consecuencia, viejas tensiones en la organización de los cuidados entre el Estado, la familia y el mercado conviven junto a nuevos tipos de tensiones. Sin embargo, según se ha apreciado, todavía hay

diferencias considerables entre los Estados de bienestar europeos en relación con los principales tipos de tensiones y al grado en el que se están experimentando (Pfau-Effinger y Rostgaard, 2011).

Este estudio evidencia cómo los tres países, aunque en períodos diferentes, expandieron los programas y servicios de atención a menores y mayores dependientes con el objeto de incorporar o retener a las mujeres en el mercado de trabajo y aumentar el número de empleados y contribuyentes. Sin embargo, en los últimos años, y apoyados en la justificación de los discursos de elección individual y personalización de los servicios, eficiencia de la gestión privada o contención del gasto público para mejorar la competitividad de la economía, los Estados han intentado mantener la cobertura, pero reduciendo o conteniendo los costes al mismo tiempo. Para ello, se ha dado preferencia a las prestaciones monetarias para la contratación de servicios sobre la oferta de servicios públicos y en las prestaciones para el cuidado familiar, tanto en los permisos parentales como en los sistemas de atención a mayores y dependientes, se han introducido criterios de renta para acceder a los servicios o prestaciones, e incluso se han limitado los servicios o la calidad de los mismos.

El equilibrio entre estas dos fuerzas ha sido distinto en cada uno de los países estudiados, combinando políticas de recortes (sobre todo en España con la crisis) con políticas de recalibración. Suecia ha mantenido un modelo público universal con un costo y cobertura alta, pero estable, aunque está introduciendo criterios de gestión privada y aumentando las prestaciones para atención domiciliaria o por familiares. Francia impulsó un modelo pro-mercado, que permitió elevar la cobertura a través de prestaciones económicas para la contratación de servicios formales, pero que no ha logrado evitar el aumento del costo total, de manera que ha introducido recientemente limitaciones a los beneficiarios y recortes en las cuantías de las prestaciones. Por último España, ha implementado un modelo de bajo costo que ha aumentado la cobertura, aunque basado fuertemente en prestaciones económicas para el cuidado familiar, y con retrocesos en la provisión de servicios públicos ante la seria contención del déficit público impuesta por la gestión europea de la crisis.

De manera que los cuidados siguen siendo proporcionados, todavía en gran medida, en los hogares a través de trabajo informal, remunerado y no remunerado, y cada vez más se encuentran estrategias de cuidados semiformales. El establecimiento de estos esquemas

Cada vez más se encuentran estrategias de cuidados semiformales. El establecimiento de estos esquemas baratos de *cash-for-care* puede elevar las desigualdades de clase y de género, ya que estas prestaciones invitan especialmente a las mujeres a abandonar el empleo.

baratos de *cash-for-care* puede elevar las desigualdades de clase y de género, ya que estas prestaciones invitan especialmente a las mujeres a abandonar el empleo en mayor medida que los programas basados en la provisión de servicios públicos. En la medida en que estas políticas pro-mercado reducen o privatizan los servicios públicos de cuidados a menores, mayores o dependientes, vuelven a transferir la responsabilidad y carga de trabajo de cuidados a las familias, limitando principalmente las posibilidades de las mujeres de acceder o continuar en el mercado laboral. Algunos países pueden resistir; de hecho, Suecia y Francia todavía combinan tasas de empleo de mujeres y de fecundidad altas con servicios de cuidados asequibles a pesar de las últimas reformas en los sistemas sociales. En otros países, con sistemas públicos de cuidados desarrollados recientemente y en menor medida y gravemente afectados por la crisis económica, por ejemplo España, los cambios positivos experimentados en las dos décadas previas a la crisis están siendo socavados por las medidas de austeridad, teniendo que recurrir ante los recortes en servicios a soluciones informales y familiares, con el serio peligro de retornar a modelos más familistas.

## Notas

(1) De acuerdo con las tipologías de regímenes de bienestar de Esping-Andersen, primero de tres regímenes (1993) y posteriormente de cuatro (2000), y la tipología establecida por Bettio y Plantenga (2004) de cinco regímenes de cuidados, teniendo en cuenta la organización del cuidado de menores y de personas mayores.

(2) El Consejo Europeo de Lisboa estableció como metas para 2010 alcanzar tasas de empleo del 70% y tasas de empleo de mujeres del 60% como medidas necesarias para el crecimiento y la sostenibilidad de las pensiones y prestaciones del modelo social europeo.

(3) El gasto público en prestaciones familiares incluye exclusivamente ayudas financieras para familias y niños: ayudas monetarias (por ejemplo, asignaciones por hijos), beneficios en especie (por ejemplo, plazas en escuelas infantiles) y ayudas fiscales (por ejemplo, desgravaciones fiscales por hijos).

## Bibliografía

- Adema, Willem y Ali, Nabil (2015), "Recent Changes in Family Outcomes and Policies in OECD Countries: the Impact of the Economic Crisis", en *Community, Work*

- and Family*, Vol. 18 N° 2, pp. 145-166.
- Alegre, Miguel A. y Subirats, Joan (2013), "Sistemas y políticas educativas comparadas: transformaciones, convergencias y divergencias de los países occidentales", en *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, Eloísa del Pino y M<sup>a</sup> Josefa Rubio Lara (eds.), Madrid, Tecnos.
- Ascoli, Ugo y Pavolini, Emmanuele (2015), *The Italian Welfare State in a European Perspective: a Comparative Analysis*, Bristol, Policy Press.
- Askheim, Ole Petter; Bengtssonb, Hans; y Richter, Bjarne (2014), "Personal Assistance in a Scandinavian Context: Similarities, Differences and Developmental Traits", en *Scandinavian Journal of Disability Research*, N° 16, pp. 3-18.
- Augustine, Jennifer M.; Cavanagh, Shannon E.; y Crosnoe, Robert (2009), "Maternal Education, Early Child Care and the Reproduction of Advantage", en *Social Forces*, Vol. 88 N° 1, pp. 1-29.
- Baines, Donna y Cunningham, Ian (2015), "Care Work in the Context of Austerity", en *Competition and Change*, Vol. 19 N° 3, pp. 183-193.
- Barriga, Luis; Brezmes, María Jesús; García, Gustavo; y Ramírez, José (2014), *Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, Madrid, Asociación Nacional de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.
- Bleijenbergh, Inge; Bussemaker, Jet; y De Bruijn, Jeanne (2006), "Trading Well-Being for Economic Efficiency", en *Marriage and Family Review*, Vol. 39 Nos. 3-4, pp. 315-336.
- Carrera, Francesca; Pavolini, Emmanuele; Ranci, Costanzo; y Sabbatini, Alessia (2013), "Long-Term Care Systems in Comparative Perspective: Care Needs, Informal and Formal Coverage, and Social Impacts in European Countries", en *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe*, Costanzo Ranci y Emmanuele Pavolini (eds.), New York, Springer.
- Comisión Europea (2012), *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States*, Brussels, Economic Policy Committee.
- Daly, Mary y Lewis, Jane (2000), "The Concept of Social

- Care and the Analysis of Contemporary Welfare States”, en *British Journal of Sociology*, Vol. 51 N° 2, pp. 281-298.
- Del Boca, Daniela; Pasqua, Silvia; y Pronzato, Chiara (2009), “Motherhood and Market Work Decisions in Institutional Context: a European Perspective”, en *Oxford Economic Papers*, Vol. 61 Suppl. 1, pp. i147-i171.
- Doty, Pamela; Nadsh, Pamela; y Racco, Nathalie (2015), “Long-Term Care Financing: Lessons from France”, en *Milbank Quarterly*, Vol. 93 N° 2, pp. 359-391.
- Duvander, Ann-Zofie; Haas, Linda; y Hwang, Philip (2014), “Sweden Country Note”, en *International Review of Leave Policies and Research 2014*, P. Moss (ed.), [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports), 15-01-2016.
- Ellingsæter, Anne Lise (2012), *Cash for Childcare: Experiences from Finland, Norway and Sweden*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/id/09079.pdf>, 15-02-2016.
- Elliott, Sue; Golds, Sofie; Sissons, Ian; y Wilson, Hamish (2015), “Long-Term Care: a Review of Global Funding Models”, en *British Actuarial Journal*, Vol. 20 N° 1, pp. 167-208.
- Escobedo, Anna; Meil, Gerardo; y Lapuerta, Irene (2014), “Spain Country Note”, en *International Review of Leave Policies and Research 2014*, P. Moss (ed.), [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports), 12-01-2016.
- Esping Andersen, Gösta (1993), *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, Edicions Alfons El Magnànim.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- Eurostat (2016), Social Protection Data, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection>, 12-01-2016.
- Eydal, Guðný B. y Rostgaard, Tine (2011), “Nordic Childcare: a Response to Old and New Tensions?”, en *Care between Work and Welfare in European Societies*, Birgit Pfau-Effinger y Tine Rostgaard (eds.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Fagnani, Jeanne; Boyer, Danielle; y Thévenon, Olivier (2015), “France Country Note”, en *International Review of Leave Policies and Research 2015*, P. Moss (ed.), [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports), 15-01-2016.

- Ferrera, Maurizio; Hemerijck, Anton; y Rhodes, Martin (2000), *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta Editora.
- Hegewisch, Ariane y Gornick, Janet C. (2011), "The Impact of Work-Family Policies on Women's Employment: a Review of Research from OECD Countries", en *Community, Work and Family*, Vol. 14 N° 2, pp. 119-138.
- IMSERSO (2014), Portal de la dependencia: estadística mensual, Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, [http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/documentacion/estadisticas/est\\_inf/datos\\_estadisticos\\_saad/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_inf/datos_estadisticos_saad/index.htm), 14-01-2016.
- Jenson, Jane (2009), "Lost in Translation: the Social Investment Perspective and Gender Equality", en *Social Politics*, Vol. 16 N° 4, pp. 446-483.
- Joël, Marie-Eve; Dufour-Kippelen, Sandrine; Duchêne, Catherine; y Marmier, Mathilde (2010), "The Long-Term Care System for the Elderly in France", European Network of Economic Policy Research Institutes (ENEPRI Research Report; N° 77), [http://www.ancien-longtermcare.eu/sites/default/files/ENEPRI\\_ ANCIEN\\_RRNo77France.pdf](http://www.ancien-longtermcare.eu/sites/default/files/ENEPRI_ ANCIEN_RRNo77France.pdf), 01-01-2016.
- Johansson, Lennarth; Sundström, Gerdt; y Hassing, Linda (2003), "State Provision Down, Offspring's Up: the Reverse Substitution of Old-Age Care in Sweden", en *Ageing and Society*, Vol. 23 N° 3, pp. 269-280.
- Lewis, Jane (2001), "The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care", en *Social Politics*, Vol. 8 N° 2, pp. 152-169.
- Matus López, Mauricio (2015), "Trends and Reforms in Long-Term Care Policies for the Elderly", en *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 31 N° 12, pp. 2475-2481.
- Matus López, Mauricio y Cid, Camilo (2015), "Building Long-Term Care Policies in Latin America: New Programs in Chile", en *Journal of the American Medical Directors Association*, Vol. 16 N° 10, pp. 900.e7-900.e10.
- Matus López, Mauricio y Rodríguez Modroño, Paula (2014), "Presiones de oferta y demanda sobre políticas formales de cuidados en Latinoamérica", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 60, pp. 103-130.

- Morel, Nathalie; Palier, Bruno; y Palme, Joakim (eds.) (2012), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.
- Moreno, Almudena (2012), “Familia, empleo femenino y reproducción en España: incidencia de los factores estructurales”, en *Papers*, Vol. 97 N° 2, pp. 461-495.
- Morgan, Kimberly J. (2013), “Path Shifting of the Welfare State: Electoral Competition and the Expansion of Work-Family Policies in Western Europe”, en *World Politics*, Vol. 65 N° 1, pp 73-115.
- OCDE (2013), *Health at a Glance 2013*, Paris, OCDE, <http://bit.ly/1cvmxPG>, 10-01-2015.
- \_\_\_\_\_ (2014), Database on Social Expenditure, Paris, OCDE, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, 15-12-2015.
- \_\_\_\_\_ (2015), OECD.stat: Long-Term Care Resources and Utilization, Paris, OCDE, [http://stats.oecd.org/index.aspx?datasetcode=health\\_stat#](http://stats.oecd.org/index.aspx?datasetcode=health_stat#), 14-01-2016.
- Palier, Bruno (2013), “El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales”, en *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, Eloísa del Pino y M<sup>a</sup> Josefa Rubio Lara (eds.), Madrid, Tecnos.
- Pfau-Effinger, Birgit y Rostgaard, Tine (2011), “Introduction: Tensions Related to Care in European Welfare States”, en *Care between Work and Welfare in European Societies*, Birgit Pfau-Effinger y Tine Rostgaard (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Pierson, Paul (1998), “Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 5 N° 4, pp. 539-560.
- \_\_\_\_\_ (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Plantenga, Janneke y Remery, Chantal (2013), “Reconciliation of Work and Private Life”, en *Gender and the European Labour Market*, Francesca Bettio, Janneke Plantenga y Mark Smith (eds.), London, Routledge.
- Prada, M<sup>a</sup> Dolores y Borge, Luis (2014), *Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación*, Madrid, Fundación CASER.
- Rodríguez, Ángel (dir.) (2005), *Libro blanco de atención a*

- las personas en situación de dependencia*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Rostgaard, Tine (coord.) (2011), *Living Independently at Home: Reforms in Home Care in 9 European Countries*, Copenhagen, The Danish National Centre for Social Research.
- Sanford, Angela ...[et al] (2015), "An International Definition for Nursing Home", en *Journal of the American Medical Directors Association*, Vol. 16 N° 3, pp. 181-184.
- Saraceno, Chiara (2015), "A Critical Look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective", en *Social Politics*, Vol. 22 N° 2, pp. 257-269.
- Saraceno, Chiara y Keck, Wolfgang (2010), "Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?", en *European Societies*, Vol. 12 N° 5, pp. 675-696.
- Sveriges Officiella Statistik (2014), *Äldre och personer med funktionsnedsättning - regiform m.m. för vissa insatser år 2010*, Stockholm, Socialstyrelsen, <https://www.socialstyrelsen.se/lists/artikelkatalog/attachments/19367/2014-3-2.pdf>, 12-01-2016.
- Swartz, Katherine; Mياke, Naoko; y Farag, Nadine (2012), "Long-Term Care: Common Issues and Unknowns", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 31 N° 1, pp. 139-152.
- Szebehely, Marta (2005), "Care as Employment and Welfare Provision: Child Care and Elder Care in Sweden at the Dawn of the 21st Century", en *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State*, H. M. Dahl y Eriksen T. Rask (dir.), Aldershot, Ashgate.
- Thévenon, Olivier (2009a), "Assessing the Cost of Children: a Challenge for Policies", en *The Costs of Raising Children and the Effectiveness of Supporting Parenthood Policies in European Countries: a Literature Review*, Marie Thérèse Letablier, Angela Luci, Antoine Math y Olivier Thévenon (eds.), s.l., European Commission.
- \_\_\_\_\_ (2009b), "Increased Women's Labour Force Participation in Europe: Progress in the Work-Life Balance or Polarization of Behaviours?", en *Population*, Vol. 64 N° 2, pp. 235-272.
- \_\_\_\_\_ (2013), "Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD",

Paris, OCDE (Social, Employment and Migration Working Papers; N° 145).  
Unión Europea (2015), Mutual Information System on Social Protection, <http://www.missoc.org/MISSOC/index.htm>, 05-01-2016.

Whitehead, Margaret; Gustafsson, Rolf Å; y Diderichsen, Finn (1997), “Why is Sweden Rethinking Its NHS Style Reforms?”, en *BMJ: British Medical Journal*, Vol. 315 N° 7113, pp. 935-939.

**¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas**

**Oliver D. Meza**

**Oliver D. Meza**

Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en región centro, Aguascalientes, México. Doctor en políticas públicas por el CIDE, y maestro en administración y políticas públicas por la Escuela de Londres de Economía y Ciencias Políticas (LSE). Entre sus últimas publicaciones están: “Local Governments, Democracy and Inequality. Evidence on the Political Economy of Inequality-Reducing Policies in Local Governments in Mexico”, en *State and Local Government Review* (2015), “Why Does More Pluralism Reduce Expenditure? The Case of How Mexico’s Old Institutions Affect Waves of Democratic Reform”, en la revista *Politics and Policy* (2014). También es autor del libro *Agenda local: el entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas* (2015). El autor ha sido consultor para agencias nacionales e internacionales en temas de políticas públicas, diseño de programas y evaluación.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)  
Circuito Tecnopolo Norte 117, Col. Hacienda Nueva  
20313 Aguascalientes, México  
E-mail: [oliver.meza@cide.edu](mailto:oliver.meza@cide.edu)

## **¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas**

*Los gobiernos locales han incrementado el número de áreas de política en las que están dispuestos a trabajar. Pero la mayoría de las explicaciones ofrecidas se han hecho a partir de observar factores exclusivamente locales. Son pocos los trabajos que reconocen la influencia que tiene la gobernanza multinivel, y menos aún que hayan puesto a prueba empírica el efecto de las instituciones supralocales en la explicación de las ampliaciones de las agendas locales. Este trabajo explora la naturaleza del federalismo como un tipo de régimen que propicia una gobernanza multinivel, caracterizado por la lucha y la competencia entre niveles de Gobierno que impulsan elementos en las agendas de políticas de los gobiernos locales, y que a su vez terminan por ampliar su alcance más allá de los límites establecidos por la constitución. La presente investigación busca explicar cómo se configuran las agendas locales de política de los gobiernos municipales. El argumento principal es que las agendas locales de política están sujetas a la utilización de ciertos instrumentos en niveles de Gobierno superiores, el federal y el estatal, y que, por tanto, no dependen exclusivamente de actores y factores locales. Para demostrar lo anterior se desarrolla un modelo econométrico de efectos fijos. Los resultados obtenidos permiten soportar parcialmente las hipótesis vertidas. La investigación concluye que los marcos legales, las transferencias financieras y los partidos políticos son instituciones eficaces del nivel supralocal que dan forma a las agendas locales de política. Con esto se apunta al valor de incluir instituciones supralocales en la explicación de las agendas locales. Pero a la vez se reconoce y expone la complejidad de la formulación de políticas bajo un marco de gobernanza multinivel, en parte ocasionado por la lucha o competencia entre los distintos niveles de Gobierno.*

**Palabras clave:** Gobierno Local; Formulación de Políticas; Política Local; Federalismo; México

### **Who Owns the Local Policy Agenda? A Study about the Effect of Supralocal Institutions on the Local Policy Process**

*Local governments have increased the number of policy domains in which they are willing to work. Most of the explanations to the changes on the local agenda have been justified by elements postulated at a local level. Few*

---

Recibido: 07-07-2016. Aceptado: 12-09-2016.

*studies recognize the multilevel nature that shapes local policy agendas through institutional mechanisms exerted by supra-local entities. This paper explores the nature of federalism as a type of regime that is conducive for a multilevel governance. It is characterized by the struggle and competition between government levels that pushes forward policy items into the local governments' policy agendas extending its original scope far beyond the boundaries established by the constitution. The present investigation seeks to explain how local policy agendas are shape. The main argument is that local policy agendas are subjects to various institutional mechanisms from the higher levels of government, federal and state governments, and therefore local policy agendas are not only dependent on local aspects and local actors. To provide an empirical test, this work uses a fixed effects econometric model. The obtained results partially support the hypothesis. The research concludes that legal frames, financial transfers and political parties are effective supra-local level institutions that in a way, shape the local policy agendas. Finally, the article displays the complexity of policymaking process in a multilevel governance framework, exposing the conflict and competition between the different levels of government.*

**Key words:** Local Government; Policies Formulation; Local Policy; Federalism; Mexico

### **Introducción**

**E**l presente trabajo pretende abonar a la literatura que explica cómo la configuración de los sistemas políticos multinivel afecta el proceso de las decisiones de política pública local. Específicamente, se verifica cómo entes supralocales como los estados<sup>1</sup> y la federación inciden en la configuración de las agendas locales de política pública (ALP). Esta línea de investigación resurge debido al interés de autores que destacan la conexión que guarda la estructura federalista en el ciclo de las políticas públicas subnacionales (Agranoff y Radin, 2014). Visto de manera más general, para explicar las agendas de política de los gobiernos se han incorporado elementos característicos de una gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2003). Esta visión devela el reto que tiene el Estado para desarrollar políticas fuera del centro al ceder decisiones a otros actores en un contexto donde interactúan varios niveles de Gobierno. De esta forma, se pretende hacer una conexión empírica con los argumentos que enfatizan la necesidad de reconocer la influencia del contexto multinivel en el proceso de políticas públicas locales o municipales (Snyder, 2001; Sellers, 2002 y 2005; Sellers y Kwak, 2007; Pierre, 2005 y 2011; Heidbreder, 2012).

**La corriente dominante vincula los cambios en las agendas con fenómenos políticos y sociales locales, tratando a los gobiernos locales como si fueran entidades aisladas y homogéneas.**

Aquí se investiga la naturaleza de la agenda local de política pública (ALP). La importancia reside en por lo menos dos ámbitos. En primer lugar, los gobiernos locales se han inclinado a actuar sobre una gama programática más variada y amplia de problemas públicos (Agranoff, 2014). La expectativa sobre la contribución que deben tener las ciudades para mitigar los efectos de grandes problemas globales ha cambiado, y ahora se espera que desde lo local resuelvan grandes problemas públicos. La globalización y las nuevas tendencias urbanas se citan como parte de la explicación (Denters y Rose, 2005) y, por tanto, abren la puerta a la investigación de cómo las ALP son modificadas por otros entes como los supralocales.

En segundo lugar, la literatura existente tiene un fuerte sesgo hacia elementos exclusivamente locales. La corriente dominante vincula los cambios en estas agendas con fenómenos políticos y sociales locales, tratando a los gobiernos locales como si fueran entidades aisladas y homogéneas (Faust y Harbers, 2011). Al respecto, se argumenta en este trabajo que aún queda espacio para reconocer, en la configuración multinivel, los enlaces teóricos faltantes a la explicación de las ALP. Para mostrar el punto, se utiliza el caso de los gobiernos municipales en México. Ahí se observa cómo, dentro del federalismo, las instituciones intergubernamentales desempeñan un papel clave en la ampliación de las ALP, especialmente cuando estas agendas trascienden lo que previamente había sido ordenado concretamente por la constitución nacional de aquel país, sin antes haber logrado mayor desarrollo de capacidades en las burocracias locales (Cabrerero ...[et al], 2008).

La evidencia identifica algunas causas, como los mecanismos financieros, políticos y legales, frecuentemente empleados por gobiernos centrales para dirigir las políticas en coordinación con gobiernos subnacionales. La importancia del análisis no reside en defender un marco normativo específico que deba regir la actuación de los municipios, sino la manera en cómo los gobiernos federales y estatales, envueltos en un conflicto intergubernamental, impactan en las decisiones políticas previamente resueltas a través de la carta magna. Por tanto, exige una respuesta al cuestionamiento: ¿a quién pertenece la agenda local de políticas públicas? Hay especial interés en el tema de las transferencias federales, ya que mientras el debate gira en torno a los balances del sistema fiscal, poco o nada se ha dicho sobre el efecto que estos mecanismos tienen en la configuración de las agendas locales de política de los gobiernos municipales. El caso del federalismo mexicano sirve para ilustrar el argumento, pero puede

ser extendido para comprender la complejidad del proceso de hechura de la política local dentro de un sistema más amplio, configurado por una gobernanza multinivel.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. Primero, se discute el estudio de las agendas de política. Importa distinguir el aporte que se hace al enfoque clásico, que estudia el proceso de la agenda y que comúnmente mira un solo dominio de política (Kingdon, 2003; Jones y Baumgartner, 2005). Este trabajo examina el conjunto de políticas, toda la agenda, con el fin de comprender cómo las prioridades políticas del Gobierno local son *de facto* volteadas de cabeza por instituciones supralocales. Luego se explora una teoría parcial sobre la formulación de políticas locales al examinar la agenda de políticas dentro del contexto intergubernamental y de gobernanza multinivel. Esta sección discute tres factores supralocales que inciden en la expansión de las agendas. La siguiente sección introduce el caso de los gobiernos subnacionales en México. Se verifica cómo las ALP se han expandido hacia dominios fuera de lo que señalan los límites establecidos en la Constitución mexicana; un parámetro observable. Después se introduce el diseño de investigación. Se emplean datos de varias fuentes y se construye un modelo econométrico. Los resultados apuntan a la importancia que tienen las instituciones supralocales en la expansión de las ALP y, por ende, en la explicación del proceso de elaboración de políticas públicas locales. Pero a diferencia de los estudios de descentralización, la explicación caracteriza la complejidad que existe en la elaboración de políticas locales derivadas de un sistema multinivel que trata de ejercer su control.

### **Agenda política del Gobierno local**

En políticas públicas, una agenda es un conjunto de problemas que exigen la intervención del Estado (Kingdon, 2003; Jones y Baumgartner, 2005; John, 2006). Sin embargo, un problema público no se traduce inmediatamente en una política. Este requiere del trabajo político de varios actores que determinan aquello que el Estado hace, en contraste con lo que la agenda política señala que debe hacer. En el enfoque clásico de estudios de agenda de política se hace hincapié en conocer los elementos que inciden en la formulación de políticas. De manera frecuente, este enfoque observa asuntos públicos, uno a uno, para entender por qué algunos logran colarse en la agenda de Gobierno mientras que otros permanecen en períodos más o menos largos de latencia e inclusive olvido (Baumgartner y Jones, 1993; Cobb y Elder, 1971; Kingdon, 2003; Liu ...[et al], 2010).

A diferencia de otras definiciones, la presente investigación enfatiza en la idea de verificar exclusivamente las agendas de Gobierno.

En este trabajo, las agendas locales de políticas públicas (ALP) se definen como el conjunto de asuntos sobre los que el Gobierno local decide actuar (Cobb y Elder, 1971; Casar y Maldonado, 2010). Esto lo hace mediante la promulgación de marcos normativos, la administración de recursos económicos y humanos que forman organizaciones, y/o el diseño de programas de acción (Rose, 1981) que atienden los asuntos públicos seleccionados. A diferencia de otras definiciones, la presente investigación enfatiza en la idea de verificar exclusivamente las agendas de Gobierno y así tomar distancia de las investigaciones que observan las agendas como actos legislativos o movimientos en la opinión pública que luego son clasificados, cuantificados o codificados para capturar con ello la agenda de políticas (Jones y Baumgartner, 2005; Soroka y Wlezien, 2005).

En contraste con lo anterior, la investigación entiende las ALP como la oferta que hacen los gobiernos. El enfoque no es del todo nuevo, pero tiene ventajas puesto que permite conocer hasta qué punto los nuevos líderes políticos logran modificar una estructura organizativa heredada que comúnmente se resiste a cambiar (Rose, 1990). Con la evaluación de la agenda de Gobierno completa, los cambios de gasto reflejan los esfuerzos importantes realizados por los jefes políticos por modificar lo que debería ser la nueva agenda de políticas del Gobierno.

### **Agenda local y el contexto multinivel**

A nivel local, el estudio del proceso político de las políticas públicas está estrechamente ligado con el debate de la *comunidad del poder* que imperó en la segunda mitad del siglo XX en Estados Unidos y Gran Bretaña (Harding, 1995). Esta línea tuvo su evolución propia e independiente de los estudios del proceso de políticas inaugurado por Harold Laswell, en lo que se conoce ahora como literatura del *régimen urbano* (Mossberger y Stoker, 2001). Estas corrientes de pensamiento han dominado el debate que explica las agendas de los gobiernos locales. El centro ideológico, no obstante, tiene como fundamento entender las agendas con base en características que se producen a nivel local, o en factores tipo I (Gurr y King, 1987). Estos factores son básicamente actores y condiciones sociopolíticas y económicas locales que inciden en las ALP. Ha quedado pendiente, no obstante, explorar con mayor detenimiento los factores tipo II que afectan la elaboración de las agendas locales. Estos factores son, como señalan Gurr y King (1987), las características propias de sistemas

En los países federales de tres niveles, los municipios tienen que cooperar directamente con el Gobierno federal para la implementación de las políticas públicas. En ocasiones, esta coordinación puede contravenir los intereses de los niveles de Gobierno intermedio.

federales y sistemas multinivel: instituciones supralocales, incentivos fiscales, normas federales, la misma administración pública federal e intermedia. Los estudios previos sobre ALP han descuidado este aspecto, que es precisamente lo que aquí se explora.

En un sistema federal, los niveles “superiores” al municipio están representados por los gobiernos estatales y federales. El argumento es que estos niveles de Gobierno dan forma a las ALP a través de la legislación, los recursos financieros y las instituciones políticas. La influencia de estos niveles de Gobierno es más importante de lo que la literatura sobre descentralización parece sugerir. Se presentan aquí las propuestas teóricas de las cuales se derivan las hipótesis precisas para este trabajo.

### **Marco legal**

Los marcos legales son instituciones que los gobiernos centrales usan para ejercer control sobre la política local. Los mandatos centrales y las reformas a la legislación se justifican para garantizar los servicios públicos, para mantener vigente los derechos individuales o bien para administrar las externalidades (negativas y positivas) de comportamientos sociales y/o económicos en el ámbito local (Grossback, 2002). Hipotéticamente, las leyes federales y estatales pueden cambiar las ALP (López Guillen, 1996), restringiéndolas o aumentándolas, aunque el margen disponible para ello depende, a su vez, de otros elementos.

Un primer elemento es la tradición administrativa de una constitución política. Por ejemplo, en federaciones como la de Estados Unidos, los municipios son criaturas de los estados y, por tanto, se espera que la elaboración de leyes en niveles estatales de Gobierno cambie elementos de la política local. En los países federales de tres niveles, por ejemplo el caso de Brasil o el de México, los municipios tienen que cooperar directamente con el Gobierno federal para la implementación de las políticas públicas. En ocasiones, esta coordinación puede contravenir los intereses de los niveles de Gobierno intermedio, como el estatal o provincial. Esta situación caracteriza la relación intergubernamental, a menudo conflictiva (Steytler, 2009: 3; Merino, 2010), y, por tanto, es importante tomar en cuenta las facultades legislativas que tengan los niveles intermedios de Gobierno.

Un segundo elemento a considerar es el que corresponde a las señales políticas. Aquí, un enfoque cultural de las instituciones permite distinguir claramente el mecanismo. Se trata de la influencia ejercida

por instituciones que sugiere un mecanismo de mensajes simbólicos implícitos en la ley (Christensen ...[et al], 2007). En este sentido, las reformas de los marcos legales a nivel estatal y federal dan forma a las prácticas locales y arrojan mensajes hacia las burocracias locales (Marschall ...[et al], 2011). Mientras que la mayoría de la literatura de relaciones intergubernamentales se centra en un enfoque instrumental de los mecanismos legales (Gong y Wu, 2011), las reformas a la ley hechas a niveles estatales o federales pueden amplificar las agendas políticas locales si el sector público local incorpora los mensajes que se encuentran en las constituciones federales y estatales. Los mensajes pueden venir en magnitudes variadas, por ejemplo, si se reforma un artículo específico o si se reforma alguna norma constitucional que a su vez deriva en una nueva ley. Cualitativamente, los mensajes podrían estar en línea con la protección de los derechos humanos, la conservación del medio ambiente, etc., cuestiones que normalmente quedan fuera de la lista política de intereses locales. Aunque muchas de estas reformas permiten adaptaciones flexibles (Asare ...[et al], 2009), se espera que el tamaño y la composición de las ALP se reconfiguren una vez sean promulgadas reformas a los marcos legales.

### ***Recursos financieros***

El dinero es un insumo fundamental para los programas públicos. Un cambio en los recursos financieros supone cambios en las ALP (Rose, 1981; Bertelli y John, 2013). En la misma línea, las agendas de políticas de los gobiernos locales cambian de acuerdo a los recursos con los que pueden trabajar (Stoker, 2011). Existen dos circunstancias específicas.

En primer lugar, los acuerdos fiscales entre el centro y las localidades restringen las ALP. Por ejemplo, los gobiernos prefieren utilizar sus impuestos y los presupuestos para implementar políticas, pero no todos los municipios en los países federales tienen libertad para modificar de manera autónoma sus partidas presupuestarias o niveles impositivos. Ello permite especular sobre la capacidad fiscal de los gobiernos locales y el grado de ampliación de sus ALP. Si los gobiernos locales se encuentran limitados en sus fuentes de ingresos, es previsible que sus procesos de política pública estén sujetos a los recursos provenientes de transferencias de los estados y la federación.

En segundo lugar, el Gobierno de orden federal y estatal puede utilizar transferencias para influir intencionalmente en las ALP.

Los gobiernos federales y centrales promueven gastos locales en bienes públicos con externalidades positivas (Ter-Minassian, 1997). Por ejemplo, las zonas urbanas de los Estados Unidos son menos propensas a gastar en estos artículos (Peterson, 1981), debido a que las autoridades locales y sus circunscripciones premian los gastos en infraestructura urbana (Schneider, 1995). La educación superior, el bienestar social y el mantenimiento de carreteras, por ejemplo, son temas que con frecuencia se mantienen fuera de las agendas locales.

Los intentos de los gobiernos de nivel superior para dirigir la agenda política local con las transferencias están relacionados con los arreglos fiscales intergubernamentales. Estos difieren mucho entre países (Wolman, 2012); por una parte, los gobiernos de Australia, Canadá y México son conocidos por tener fuertes instituciones de equalización fiscal. El Gobierno federal de México, por ejemplo, transfiere recursos condicionales e incondicionales a los municipios con la idea de igualar la brecha de gasto vertical y horizontal. Por otra parte, los gobiernos de Estados Unidos y Suiza asignan un papel menor a las transferencias incondicionales (Karnik y Lalvani, 2005); sin embargo, permiten a los gobiernos subnacionales modificar sus presupuestos y niveles tributarios. Los recursos y arreglos fiscales son mecanismos institucionales para controlar y dirigir aquello que los niveles locales de gobiernos incluyen en sus agendas políticas. Si el dinero transferido pretende promover políticas más allá de lo que está mandatado para los gobiernos locales, es probable que ocurra una expansión de la ALP, más aún si las autoridades locales tienen prohibido modificar sus estructura de fuentes de ingresos.

### ***Partidos políticos***

Los políticos utilizan los partidos como vehículos para ejercer control sobre la formulación de políticas y el establecimiento de la agenda dentro de los gobiernos subnacionales (Heidbreder, 2012). En circunstancias específicas, en un sistema federal se espera la influencia de partidos para ampliar las ALP. Con respecto a esto último, se identifican dos mecanismos posibles.

Un enfoque pluralista afirma que las ALP cambian cuando el partido en el poder se retira del cargo (Seeberg, 2013). Los partidos locales tienen su propio mandato electoral local, debido a las promesas hechas a los ciudadanos que guían la agenda de políticas (Faust y Harbers, 2011; Breeman ...[et al], 2014). Si esto es correcto, entonces la competencia electoral provocaría innovaciones. Las innovaciones políticas podrían expandir las ALP, lo que sugiere que los partidos evalúan el riesgo de perder el cargo durante las siguientes elecciones (Grindle, 2007).

**En un sistema federal, los gobiernos locales y estatales son órdenes en constante disputa. Con esto en mente, la expansión de las ALP podría ser explicada por la yuxtaposición de partidos entre diferentes órdenes de Gobierno.**

Una explicación alternativa de la competencia como mecanismo para ampliar las ALP se basa en la estructura local de partidos. Un creciente número de partidos que compiten y que representan a los ciudadanos en el ayuntamiento local atrae un espectro más amplio de la sociedad que, a su vez, conduce a la expansión de las ALP. De aquí entonces que la competencia afecta las ALP, tanto por el mecanismo de innovaciones para mantener el partido (o el candidato) en el poder como por el lado del creciente pluralismo político que integran los órganos de poder local.

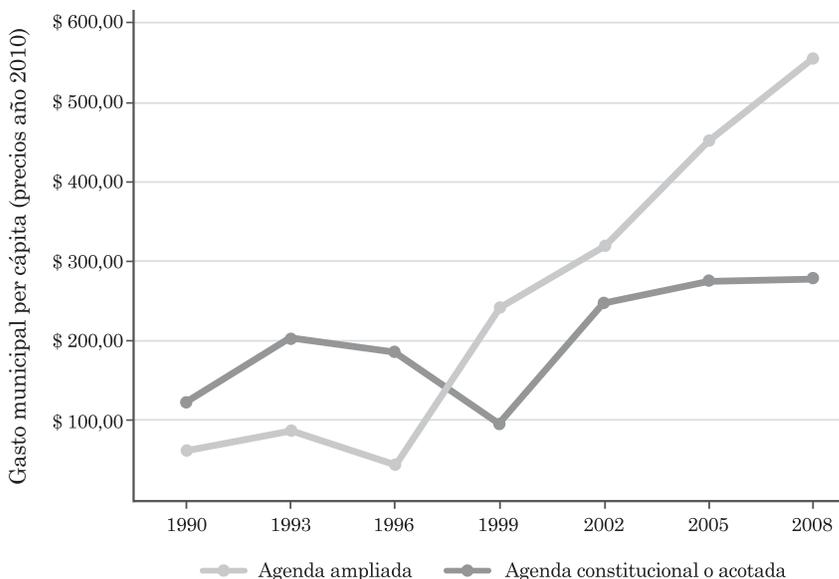
Además, un enfoque de gobernanza multinivel sugiere otro mecanismo menos democrático. Uno en que los partidos nacionales agotan los espacios entre los niveles de gobiernos para administrar el poder en la localidad. Esto sucede al tratar de ejercer presión para alinear las agendas locales con las nacionales, en lugar de propiciar la apertura de los ayuntamientos a los ciudadanos (Kübler y Pagano, 2012). En este sentido, los gobiernos locales son arenas donde se dirimen las batallas de partidos nacionales (Copus ...[et al], 2012). Es esperado que las agendas de política local sean afectadas por la alineación del partido entre las diferentes órdenes de Gobierno. En sistemas multinivel, múltiples partidos en múltiples órdenes de Gobierno pelean por imponer las ALP (Merino, 2010). Los cambios en las ALP podrían ser sometidos a diferentes grados de ideología y preferencias; sin embargo, no existen razones teóricas suficientes para señalar que un tipo de ideología sistemáticamente amplíe las agendas más que otro. Además, existe un posible efecto más sistémico que explica la expansión de las agendas. En un sistema federal, los gobiernos locales y estatales son órdenes en constante disputa. Con esto en mente, la expansión de las ALP podría ser explicada por la yuxtaposición de partidos entre diferentes órdenes de Gobierno. Se trata de un tipo de oposición en el que dos gobiernos con jurisdicciones geográficamente superpuestas se rigen por diferentes partidos (De Remes, 1999). Atraer un nuevo programa que amplíe las ALP es una tarea costosa, pero la competencia sobre la base electoral puede proporcionar incentivos para expandir la agenda si la probabilidad de ganar o permanecer en el poder aumenta (Faust y Harbers, 2011). Si la oposición tiene la suficiente fuerza para alterar la agenda (Seeberg, 2013), el efecto esperado es que la yuxtaposición entre estado-municipio ampliará las ALP mientras estas compitan por la misma base electoral; esto asume que el estado o los niveles medios de Gobierno entran en disputas políticas en contra de los gobiernos locales. Cleary (2007) y Moreno-Jaimes (2008) han demostrado, en investigaciones separadas, cómo, por ejemplo, el gasto municipal aumenta bajo la yuxtaposición estatal-municipal.

### Expansión de agendas políticas de los gobiernos locales de México

Hasta 1994, el Gobierno federal mexicano mantuvo la mayoría de las decisiones políticas centralizadas (Lujambio, 2001; Carpizo, 2006). Con la llegada de la competencia política subnacional, estos poderes supraconstitucionales dieron paso a un conjunto más fragmentado de élites políticas, lideradas por los gobernadores de estados (Ward y Rodríguez, 1999), y al efecto de las instituciones federales y formales preexistentes diseñadas para controlar las políticas subnacionales.

A la par, la agenda política de los municipios sufrió cambios significativos. Las reformas a la Constitución Federal en 1983 definieron un conjunto de políticas para los municipios en dominios específicos como agua, alcantarillado, vialidades, mantenimiento de áreas verdes, recolección de basura, seguridad pública, equipamiento urbano y participación ciudadana (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011). No obstante, las ALP se transformaron paralelamente para tomar medidas sobre nuevos dominios como educación, salud, desarrollo económico y social, agricultura, trabajo, pensiones, entre otros. El gasto asignado a estos dos conjuntos de políticas revela un dramático cambio en la agenda política de los gobiernos locales a comienzos del nuevo milenio (ver Figura 1).

**Figura 1**  
**Evolución de las agendas locales de política pública (ALP)**



Fuente: elaboración propia.

Existen factores a diferentes niveles de Gobierno que afectan la configuración final de las agendas locales de políticas públicas. Ello trasciende la frecuente noción que explica las agendas a partir de una configuración exclusivamente con factores y actores locales.

Las explicaciones a la expansión de las agendas locales en México habían tenido como base factores locales. El surgimiento de la participación ciudadana condujo los cambios en las ALP (Ziccardi y Arzaluz, 1995). La innovación política es resultado de mayor competencia electoral (Grindle, 2007). El efecto en las ALP se ha atribuido a un régimen local compuesto por una mezcla de grupos de interés locales interactuando con los gobiernos municipales (Cabrero, 2005). Esto se ha dicho para explicar la expansión de las ALP, a pesar de que si bien en los últimos veinte años las legislaturas federales y estatales han delegado un mayor número de obligaciones legales a los municipios vía leyes generales y régimen legal estatal, los recursos transferidos a los gobiernos locales se han incrementado en más de mil por ciento y la política subnacional se ha caracterizado por transiciones de partidos bajo un marco de competencia feroz. Estos otros factores podrían estar explicando parte de las agendas locales y ameritan responder la pregunta: ¿a qué son sensibles las agendas de política de los gobiernos locales?

### **Modelo y datos**

El argumento general es que existen factores a diferentes niveles de Gobierno que afectan la configuración final de las agendas locales de políticas públicas (ALP). Ello trasciende la frecuente noción que explica las agendas a partir de una configuración exclusivamente con factores y actores locales. Como ya se señaló, los tres conjuntos de instituciones supralocales detrás de las ALP son el marco legal de las legislaturas estatales, las transferencias financieras federales y estatales, y los factores político-partidistas.

Para poner a prueba estas hipótesis se utiliza un modelo económico de efectos fijos. Este modelo es adecuado para explotar una base de datos tipo panel. La unidad de observación es el municipio con observaciones anuales entre 1991 a 2009. La base de datos es panel y contiene información de 1.835 municipios<sup>2</sup>. El modelo de efectos fijos permite identificar el cambio promedio en la variable dependiente, en este caso las ALP, al cambio de las variables independientes. El modelo propuesto controla por los efectos homogéneos temporales experimentados por todas las unidades de observación, como son las reformas legislativas nacionales, el aumento de los precios del petróleo y las tasas promedio de inflación. El modelo también controla por las características municipales (idiosincráticas) que no varían en

el tiempo, pero que afectan las decisiones de gasto (Stock y Watson, 2007); algunos ejemplos son aspectos culturales o propensión de gasto derivado de condiciones geográficas, climatológicas, entre otras preferencias locales.

El modelo econométrico considera ocho variables independientes. La variable dependiente es *agenda*, y las otras variables capturan la influencia de los marcos legales, los recursos financieros y los partidos políticos. El modelo incorpora la población como variable de control. Una versión formal del modelo es la siguiente (1).

$$(1) Agenda_{it} = \beta_0 Cons + \beta_1 Const_{est_{it}} + \beta_2 Const_{est}^2_{it} + \beta_3 Tr_{fed}_{nc_{it}} + \beta_4 Tr_{fed}_{con_{it}} + \beta_5 Tr_{est}_{nc_{it}} + \beta_6 Tr_{est}_{con_{it}} + \beta_7 Yuxt_{it} + \beta_8 Np_{it} + \beta_9 Pob_{it} + \beta_{kaño} + U_{it}$$

La variable  $Agenda_{it}$  captura la ampliación de la agenda de la política local del municipio  $i$  en tiempo  $t$ . La variable intenta reflejar la proporción de la agenda de políticas que es ampliada (A) con respecto a la agenda global del municipio. Para verificar lo anterior, se utiliza una fórmula simple donde el gasto que el municipio asigna a rubros fuera de lo marcado por la Constitución mexicana entra como el numerador (A), y el gasto global del municipio entra como denominador (A+B). La fórmula de agenda es:  $Agenda = A / (A+B)$ . La Constitución mexicana asigna elementos de política específica a los municipios desde 1983. Estos dominios (B) son agua y alcantarillado, vías de tránsito y mantenimiento de parques, recolección de basura, seguridad pública, equipamiento urbano y participación ciudadana. El esfuerzo de homologar parámetros para más de 1.800 municipios es monumental, por tanto, se usó un *próxy* del gasto, midiendo la asignación presupuestal dirigida a unidades administrativas, que es básicamente el gasto asignado a nómina (salarios de personal) por sector o servicio público. La idea de fondo es que los programas políticos se acompañan de estructuras humanas y organizacionales (Rose, 1981). El resultante de la variable *Agenda* es una cifra que va de 0 a 1, donde 0 representa una agenda completamente acotada y 1 representa una completamente expandida. Se recolectaron los datos de las cuentas financieras del sector público recogidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Las variables explicativas se agrupan en torno a tres mecanismos institucionales: a) marco jurídico, b) recursos financieros y c) partidos políticos.

### a) *Marco jurídico*

La variable  $Const\_est_{it}$  identifica las reformas constitucionales estatales realizadas por la legislatura que asigna al municipio nuevos dominios de política adicionales a los establecidos en el Art. 115 de la Constitución Nacional. Se espera que el coeficiente sea positivo ( $+\beta_1$ ), lo que significa que las ALP, probablemente, se expandirían tanto como el marco constitucional lo permita. Esta variable fue creada exclusivamente para este propósito. Todas las reformas constitucionales de 30 estados durante un período de 19 años (1990-2009) se codificaron para resultar en una variable continua con rango entre 0 y 12. Cuanto mayor es el número, mayor es la asignación de los dominios de política conferida a los municipios. En términos de la teoría cultural de las instituciones, el mensaje político derivado de una reforma legal puede variar en importancia. Para distinguir el efecto entre una reforma simple y una de gran calado se especificó una variable  $Const\_est_{it}$  al cuadrado, lo que ofrecerá una modalidad para distinguir entre un mensaje simple y uno más fuerte. La fuente principal es el compendio jurídico provisto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México (SCJN).

### b) *Recursos financieros*

Hay cuatro variables que identifican los cambios en las instituciones financieras. Estas son las transferencias federales incondicionales y condicionales ( $\beta_3 Tr\_fed\_nc_{it} + \beta_4 Tr\_fed\_con_{it}$ ), y transferencias estatales incondicionales y condicionales ( $\beta_5 Tr\_est\_nc_{it} + \beta_6 Tr\_est\_con_{it}$ ). De acuerdo a la teoría, las ALP cambiarían según el nivel de recursos transferidos. Se espera que las transferencias federales condicionadas expandan las ALP ( $+\beta_4$ ), pues en México estas transferencias resguardan intereses federales en política educativa, salud y desarrollo social (SEGOB, 2011). Para las transferencias no condicionadas no existe predicción teórica definida ( $\sim\beta_3$ ), aunque según las teorías de descentralización fiscal, este tipo de transferencias podrían tener algún impacto en las ALP, pues los límites presupuestales de los gobiernos municipales se expanden.

La influencia en las ALP de las transferencias del Gobierno estatal ha sido explorada en menor medida. La evidencia apunta hacia gobernadores que hacen asignaciones discrecionales de este tipo de transferencias con criterios partidistas (Broid y Timmons, 2013). También hay evidencia de conflictos interestatales donde gobernadores ejercen sus facultades para bloquear las transferencias federales destinadas a los municipios (López Guillén, 1996). Suponiendo que

los gobernadores compiten con mayor ímpetu contra municipios que tienen ALP más expandidas, entonces podríamos estimar que, en términos generales, estos niveles de Gobierno (estados y provincias) tendrían interés en mantener acotadas las ALP municipales, y podrían ejercer presión mediante transferencias tanto condicionadas ( $-\beta_6$ ) como no condicionadas ( $-\beta_5$ ).

Para el modelo econométrico, las transferencias financieras federales y estatales son variables continuas que están entre 0 y 1. Miden la proporción de recursos provenientes de cada tipo de transferencia en el gasto total del municipio en un año determinado. La información para la construcción de las cuatro variables financieras se obtuvo de las cuentas financieras del sector público publicadas por el INEGI.

### **c) Partidos políticos**

El último elemento institucional que se examina es la influencia de los partidos políticos. Bajo ciertas circunstancias, es posible predecir una asociación positiva entre esta variable y las ALP. Se prueban dos mecanismos: yuxtaposición de partido  $Yuxt_{it}$  y número efectivo de partidos ( $Np_{it}$ ). De acuerdo con la discusión, los partidos nacionales y estatales están dispuestos a imponer sus agendas a nivel municipal. Las ALP se moverán de acuerdo a lo ordenado por el nivel nacional del partido. En un país federalista, sin embargo, varios partidos compiten por obtener acceso a múltiples niveles de Gobierno, lo que provoca la competencia vertical entre diferentes niveles de Gobierno. Si este supuesto es correcto, la yuxtaposición entre estados y municipios crearía un ambiente de competencia que podría verse reflejado a través de sus agendas de políticas. La expectativa es que las ALP ( $+\beta_7$ ) se expandan. La variable de yuxtaposición es una variable dicotómica donde 1 identifica un municipio en yuxtaposición con su Gobierno estatal en un año específico. Por el contrario, si no existe yuxtaposición, la variable adquiere el valor 0 (cero). Esta variable se construye tomando datos de la base electoral para los años estudiados del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC).

Por otra parte, con el incremento en el número efectivo de partidos, según señala la teoría, la ALP se expandiría ( $+\beta_8$ ) también. Al incluir esta variable se puede obtener una prueba adicional e independiente para verificar la influencia que pueda tener el partido político por medio de otro mecanismo. La variable de número efectivo de partidos mide el número de partidos que compiten por los cargos municipales de un municipio en un año determinado. El número de

partidos efectivos es una variable continua que va del 1 al 12, y fue construida según el índice Molinar de competencia efectiva (1991)<sup>3</sup> y previamente calculada por CIDAC.

La variable de control es la población del municipio. Se usa bajo el supuesto de que el tamaño de la población puede afectar la decisión de política y los niveles de gasto que se utilizan para interpretar buena parte de las variables independientes.

**Tabla 1**  
**Estadística descriptiva de las variables**

Variables	N	Media	Desv. Est.	Min.	Máx.
Agenda	17593	0.405	0.274	0.0000591	0.999
Reformas a la constitución estatal	17593	2.593	2.947	0	12
Reformas a la constitución estatal (cuadrado)	17593	15.414	26.678	0	144
Transferencias federales no condicionadas	17593	0.560	0.238	0	1
Transferencias federales condicionadas	17593	0.186	0.216	0	0.960
Transferencias estatales no condicionadas	17593	0.015	0.103	0	0.999
Transferencias estatales condicionadas	17593	0.003	0.021	0	0.526
Yuxtaposición política municipio-estado	17593	0.344	0.475	0	1
Número efectivo de partidos	17593	1.901	0.708	1	10.759
Población	17593	48833	125372	242	1688258
Años	17593	1999	5.946	1991	2009

Fuente: elaboración propia.

### Resultados y discusión

En general, los resultados apoyan la idea de que las agendas políticas de los gobiernos locales se ven afectadas por la influencia de niveles superiores y exponen cierto conflicto entre los niveles de Gobierno.

Las reformas que se hacen a la constitución estatal con miras a afectar las atribuciones de los municipios tienen un efecto negativo cuando se calcula la variable simple, y positivo cuando se calcula la variable al cuadrado. En ambos casos el efecto es estadísticamente significativo y se mantiene como tal a lo largo de las demás regresiones, lo que permite conocer la forma funcional del efecto sobre la formulación de las agendas locales.

En cuanto a las variables financieras, las transferencias federales no condicionadas tienen un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre la ampliación de la variable dependiente. El cambio en un punto porcentual en la proporción de estas transferencias decrece las ALP en alrededor de ocho puntos porcentuales. Por el contrario, las

transferencias federales condicionadas mantienen un signo positivo, pero no es estadísticamente diferente a cero.

**Tabla 2**  
**Resultados del modelo econométrico**

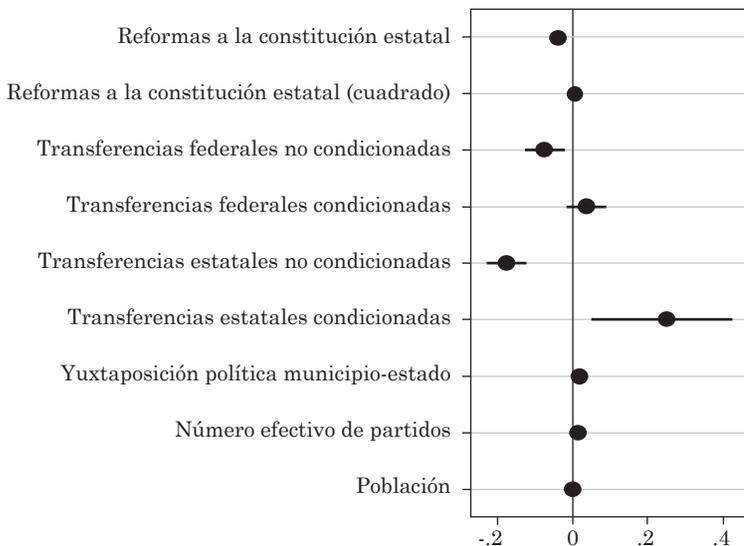
Variable dependiente	(1)	(2)	(3)
	Agenda		
Reformas a la constitución estatal	-0.0263*** (0.00484)	-0.0310*** (0.00495)	-0.0323*** (0.00494)
Reformas a la constitución estatal (cuadrado)	0.00266*** (0.000435)	0.00304*** (0.000441)	0.00311*** (0.000440)
Transferencias federales no condicionadas		-0.0838*** (0.0204)	-0.0839*** (0.0204)
Transferencias federales condicionadas		0.0315 (0.0238)	0.0312 (0.0238)
Transferencias estatales no condicionadas		-0.186*** (0.0235)	-0.182*** (0.0235)
Transferencias estatales condicionadas		0.226** (0.0992)	0.237** (0.0985)
Yuxtaposición política municipio-estado			0.0146*** (0.00498)
Número efectivo de partidos			0.0115*** (0.00442)
Población	2.97e-08 (2.21e-07)	1.37e-07 (2.19e-07)	1.70e-07 (2.20e-07)
<b>Coefficientes para años fueron omitidos por cuestión de espacio. Tabla completa en Anexo.</b>			
Constante	0.271*** (0.0110)	0.326*** (0.0175)	0.309*** (0.0184)
Observaciones	17,593	17,593	17,593
R-cuadrada	0.447	0.451	0.452
Número de municipios	1,835	1,835	1,835
Errores estándar robustos			
*** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1			

Fuente: elaboración propia.

Las transferencias estatales no condicionadas también registran un coeficiente negativo y significativo. El cambio marginal en 1% en la proporción de este tipo de transferencias afecta negativamente las ALP en 18%. Las transferencias estatales condicionadas también registran un efecto significativo, en esta ocasión con signo positivo

y un coeficiente que refleja un cambio promedio en 20%. Este es el efecto de mayor magnitud (ver Figura 2). Los efectos asociados a las transferencias federales y estatales se mantienen al incorporar las demás variables.

**Figura 2**  
**Magnitud de efectos y significatividad estadística**  
**a partir de los coeficientes**



Fuente: elaboración propia.

La yuxtaposición política y el número de partidos son las últimas variables del conjunto de instituciones político-partidistas incorporadas al modelo en la columna tres. El efecto parece ser muy similar; ambos se asocian positivamente con el crecimiento de las ALP. La yuxtaposición se asocia en alrededor de 1,4% con el paso de no yuxtaposición a yuxtaposición. La variable del número efectivo de partidos se asocia con un crecimiento de 1% por cada nuevo partido integrado a la competencia electoral.

Con base en tales resultados, en términos generales se observa que las instituciones supralocales afectan la configuración de las agendas subnacionales. Si se juzga a partir de la magnitud de los efectos, es posible observar que el nivel intermedio de Gobierno, los estados, tienen en las instituciones financieras un potente instrumento de injerencia.

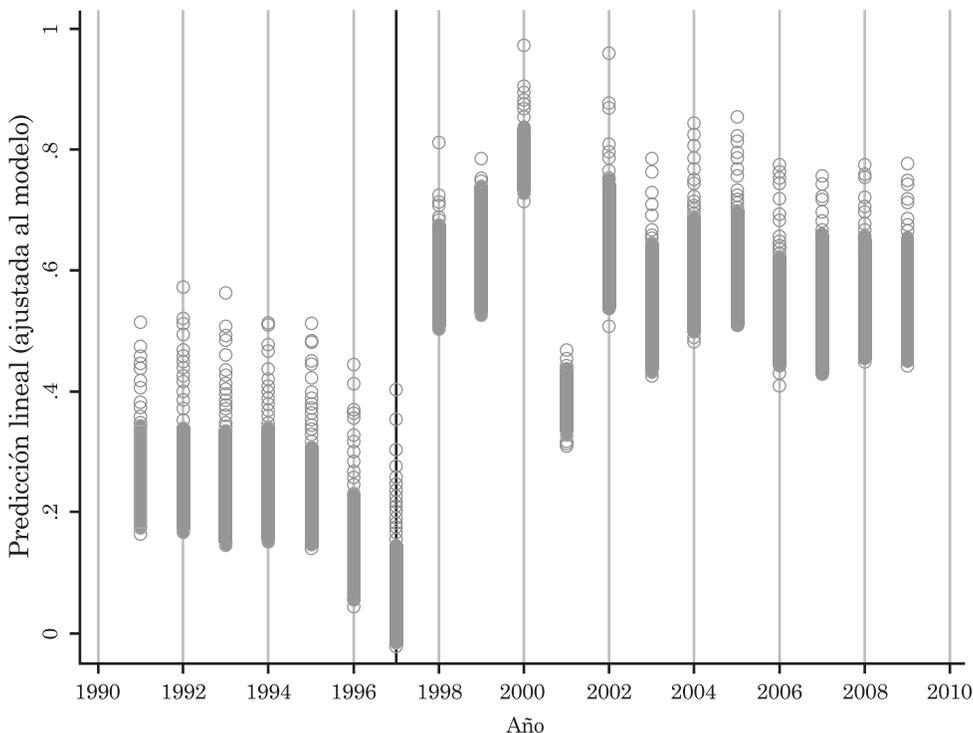
**A la fecha, la teoría existente apunta al uso discrecional de recursos para incidir en las decisiones de los municipios, aunque es ambigua en cuanto a la dirección del efecto. En los resultados aquí vistos, las transferencias no condicionadas se asocia con un efecto negativo, y las condicionadas, con uno positivo.**

A la fecha, la teoría existente apunta al uso discrecional de recursos para incidir en las decisiones de los municipios, aunque es ambigua en cuanto a la dirección del efecto. En los resultados aquí vistos, las transferencias no condicionadas (no etiquetadas) se asocia con un efecto negativo, y las condicionadas (etiquetadas), con uno positivo. Ello constituye un avance pues ahora se sabe que existe un efecto asociado y estadísticamente fuerte, aunque parece contra-intuitivo bajo el supuesto de un gobernador que encuentra en los presidentes municipales su principal competencia política. Para entender mejor el fenómeno es necesario profundizar en las condiciones que impone el estado para transferir recursos. A diferencia del marco legal federal, en México los regímenes estatales no son claros en cuanto a la transferencia de recursos condicionados y los no condicionados. Por el contrario, se caracterizan por ser difusos y maleables. Una posible explicación es que los gobernadores usan estratégicamente su injerencia en el tráfico de transferencias que provienen del Gobierno federal dirigidas a los municipios. Por tanto, en los recursos condicionados, el gobernador podría estar amplificando el efecto de estos con recursos propios para competir políticamente contra el Gobierno federal frente a los municipios. Para el gobernador, hacer lo anterior sería imposible en las transferencias no condicionadas, recurso que podría ser utilizado por los municipios con mayor autonomía. Si lo anterior significa que los municipios tienen interés en las agendas constitucionales, ello explicaría que las transferencias no condicionadas se asocien con un efecto negativo importante.

En el caso mexicano, históricamente las transferencias federales han sido importantes para la subsistencia financiera de los municipios. Por lo que arrojan los datos, las transferencias son parcialmente importantes para efectos de la configuración de las ALP. Los coeficientes apoyan solamente una parte de las explicaciones vertidas. Por ejemplo, la expectativa en las transferencias federales condicionadas es que afectarán positivamente la ampliación de las agendas. Se observa que esta relación tiene el signo esperado pero no tiene poder estadístico. Esto matiza la expectativa que otros trabajos asignan al poder de las transferencias federales condicionadas. Hasta aquí no es posible señalar con certeza si los recursos destinados a los municipios en términos de educación, salud y desarrollo social hayan agrandado las agendas locales más allá de lo que marca el 115 constitucional. Pero cabe hacer un breve señalamiento técnico. La variable usada refleja la proporción de la transferencia en el presupuesto del municipio. En el

largo plazo, el cambio pudo haber diluido el efecto con el tiempo, por lo que habría que explorar con mayor detenimiento si un efecto de mayor magnitud no ocurrió más bien poco después del cambio en la ley que define estas bolsas, cosa que se instauró en 1997 y que se estabilizó alrededor del año 2003. Ello implica un análisis más detenido al que se ofrece aquí; no obstante, la Figura 3 muestra algo de lo que aquí se insinúa. Esta gráfica toma la variable *Agenda* predicha por el modelo y distribuye sus niveles a lo largo de los años comprendidos en el período de estudio. Se observa un cambio importante justo después del año 1997, lo que se ajusta a la explicación dada.

**Figura 3**  
**Dispersión de la variable dependiente (Agenda) ajustada al modelo**



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las transferencias no condicionadas, se esperaba que estas tuvieran un efecto asociado diferente a cero. Efectivamente, los datos señalan que estos recursos mantienen acotadas las agendas municipales.

Bajo el supuesto hecho sobre la autonomía que tienen los municipios en relación con este financiamiento, y asumiendo que lo orientan a financiar sus obligaciones básicas de acuerdo al marco de la Constitución, se puede decir que estos recursos no expanden las agendas locales de política.

En términos de las reformas hechas al marco legal, se tiene un efecto bidireccional dependiendo de la especificación de la variable. Las hipótesis originales establecían una asociación positiva para ambas, es decir, en la medida que la constitución estatal enmarcaba más atribuciones para los municipios se observaría un incremento en las ALP. Esto solamente sucede con la especificación cuadrática de la variable, mientras que la especificación regular registra un coeficiente negativo y estadísticamente significativo. Con esto, por un lado, es posible identificar un efecto diferenciado, dependiendo de la importancia de la señal política que se emite con un cambio en el marco constitucional a nivel estatal. Mientras este sea de mayor magnitud, se esperaría un efecto positivo en las ALP; no obstante, el coeficiente es relativamente pequeño. Igual habría que pensar en el momento justo del cambio en esta variable. Desde la perspectiva de un Gobierno municipal, el efecto inmediato podría ser uno de gran calado. El presidente municipal y los regidores, utilizarían esta señal política para formar alianzas entre partidos o con la sociedad civil e impulsar agendas que anteriormente tenían poco interés público. Estas alianzas dan pie a la creación de nuevas agencias locales encargadas de atender asuntos que anteriormente habrían quedado al margen de las administraciones públicas locales, y por tanto, terminan por ampliar las ALP.

Por otro lado, este mismo mecanismo ayuda a explicar por qué la variable no-cuadrática registra un signo negativo. Recuérdese que esta variable está diseñada para reflejar un cambio pequeño en la constitución estatal. Si se asume que los cambios en la ley son símbolos políticos, uno que amplía el marco de atribuciones de los municipios pero que es pequeño haría que el municipio, en el mejor de los casos, atienda la nueva atribución con la organización preexistente, sin necesidad o posibilidad de crear nuevas agencias. Dado que la variable dependiente se construye con gasto corriente, esta podría estar capturando el efecto de la nueva atribución legal a través del gasto marginal aplicado a la misma estructura burocrática, la que ya existe, y por tanto reflejar un efecto negativo. Lo anterior llama a buscar nuevas formas para medir las ALP que complementen de manera cualitativa o con diferente análisis la investigación que aquí se realizó.

Finalmente, se tienen las variables político-partidistas. Los resultados apoyan las hipótesis en ambos mecanismos. Por un lado, los partidos políticos compiten entre sí y hacen que sus gobiernos, aún en diferentes niveles, también compitan entre sí. Gobernadores y municipios cuyos territorios y poblaciones se traslapan, compiten por medio de las atribuciones de política que tienen al alcance. Por la búsqueda de simpatía electoral, especialmente de los municipios que aspirarían a la gobernación, ellos tendrían interés de señalar sus políticas propias y diferenciarse de lo que hace el nivel estatal. Esto se refleja en las ALP que se amplían como resultado de la yuxtaposición política entre diferentes órdenes de Gobierno: estado y municipio, en este caso.

Por otro lado, también existe soporte empírico a la hipótesis que señalaba mayor innovación de política con el incremento de la competencia electoral local entre partidos. En un régimen caracterizado por tener un colegio de Gobierno conocido como ayuntamiento, el presidente municipal, que necesita interactuar con los regidores para hacer Gobierno, se enfrenta a una mayor pluralidad y una mayor diversidad de intereses, a los que por lo menos tiene que escuchar, y atender en el mejor de los casos. La competencia electoral, asumiendo que trae mayor pluralismo político al interior de los municipios, empujaría nuevos elementos a la ALP, que de otra manera quedarían al margen. Esto parece tener respaldo con el análisis propuesto.

Los coeficientes, en ambos casos, soportan las hipótesis vertidas; aun cuando la magnitud de sus coeficientes es relativamente pequeña, ello se debe, en parte, a la manera en que estas variables fueron construidas originalmente.

### **Conclusiones**

¿A quién pertenece la agenda local de política? Aquí se explora una respuesta que incluye actores supralocales sin dejar de lado a los locales, quienes, por lo general, dominaban la escena. La explicación que aquí se ofrece también se distingue de los estudios sobre descentralización, que habrían asumido que más recursos legales, financieros o políticos ampliarían indudablemente las ALP. Esta investigación reivindica este argumento, pero presenta con mayor justicia el fenómeno. Expone la complejidad de la formulación de políticas en la gobernanza multinivel. Elabora, sin ser exhaustivo, los posibles mecanismos que pueden ser desde incentivos económicos hasta oportunidades políticas y pone de manifiesto la competencia vertical existente entre diferentes niveles de Gobierno. Esto caracteriza la gobernanza multinivel, por lo menos visto a partir del caso federal mexicano.

El argumento principal es que las ALP están sujetas a los instrumentos del nivel federal y estatal de Gobierno, y no dependen exclusivamente de actores y factores locales. Para ofrecer evidencia, se propone un análisis estadístico panel de efectos fijos, que permite observar el posible efecto de los marcos legales, las transferencias financieras y los partidos políticos como instituciones eficaces de nivel supralocal que dan forma a las agendas locales de política. Los resultados son claros sobre el nivel de incidencia y la importancia que tienen estas instituciones en las ALP. Especialmente del nivel intermedio, el estado, que guarda una amplia posibilidad para afectar el proceso local de políticas públicas. Sin embargo, quedan aún muchos espacios que rellenar. Aquí se señalan por lo menos tres.

Primero, ver el quehacer gubernamental como agendas de política es un fenómeno relativamente nuevo que reclama surcar retos desde la construcción del concepto mismo hasta la figuración empírica de las agendas de política. El reto conceptual será, por un lado, subsanado en la medida que los administradores públicos y los políticos conciban sus acciones como elementos constitutivos de la agenda de políticas. ¿Qué problemas pretende el Estado resolver y cómo pretende hacerlo? La respuesta que otorguen a estos cuestionamientos será lo que defina las agendas de políticas de un Gobierno. Los programas que impulsen, sus razonamientos y lógicas de acción configuran las políticas públicas tal y como dice la literatura al respecto, y los ejercicios orientados específicamente a responder estas preguntas ofrecerán a su vez los elementos empíricos necesarios para estudiar este fenómeno. Actualmente, los gobiernos locales, en México y América Latina, ofrecen un cúmulo de acciones muchas veces sin razonamientos o infundados que pasan como legado de administración en administración. Esta inercia burocrática será cada vez más cuestionada por la ciudadanía, pero a la fecha resulta un reflejo más o menos fiel de las agendas locales de política. El cambio visto en estas a través de sus propias burocracias, como aquí se observa, es un reflejo del esfuerzo que hacen las autoridades locales por modificar con premeditación las ALP. No obstante, definir empíricamente las agendas de política a nivel local puede y debe ser mejorado para futuras investigaciones.

Segundo, a partir de este análisis queda claramente visible la necesidad de seguir estudiando el fenómeno con ayuda de técnicas diversas, incluidas el análisis cualitativo, de casos, u otro tipo de análisis cuantitativo. Las relaciones intergubernamentales, como se sabe,

**A partir de los hallazgos observados se vislumbra una oportunidad para avanzar en la agenda de investigación al vincular directamente dos literaturas. El de las relaciones intergubernamentales y el de las coaliciones promotoras de política.**

inciden en las políticas públicas de todas las partes involucradas, pero sería injusto hacer a un lado las dinámicas propias de cada caso y sus contextos. Se sabía con claridad que los gobiernos centrales tienen a su disposición elementos para modificar las políticas subnacionales. Lo hacen de manera directa e indirecta y muchas veces sistemáticamente. Ahora queda más claro cómo los niveles intermedios afectan tanto la intención que persigue el Gobierno central como los incentivos arrojados al Gobierno municipal. El nivel intermedio lo hace de manera directa e indirecta, y tiene un amplio margen para afectar lo que ocurra en los municipios. Por los resultados obtenidos se infieren las motivaciones que hay tras los gobiernos intermedios; con esto se quiere resaltar el carácter político que tienen las relaciones intergubernamentales en las decisiones para afectar la ALP. Por ejemplo, para competir contra el Gobierno federal o el municipal en la búsqueda de ampliar el apoyo electoral en territorios que se traslapan. Por su parte, los municipios, para diferenciarse de las acciones del Gobierno intermedio, especialmente cuando su presidente municipal tiene interés en ocupar un puesto político del nivel estatal o el federal, ejecutivo o legislativo. Se sabía que existían incentivos económicos que ofrecen las transferencias, pero queda asentado también que pueden ser motivaciones políticas lo que impulsa y agranda las agendas de políticas de los municipios. En este otro aspecto hace falta profundizar mejor y generar más investigación que permita entender la lógica detrás del cambio en las agendas de política dentro de un contexto que tome en cuenta las relaciones gubernamentales verticales.

Finalmente, y tercero, a partir de los hallazgos observados, sobre todo en el cambio de marcos legales, se vislumbra una oportunidad para avanzar en la agenda de investigación al vincular directamente dos literaturas. El de las relaciones intergubernamentales y el de las coaliciones promotoras de política (ver Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, entre otros). Los marcos legales son, como señalan los resultados, un mecanismo de incidencia importante, pero que además enmarcan la posibilidad política que tengan organismos locales para promover sus intereses. Esto es posible gracias al intento supralocal de incidir en la ALP por medio de legislación marco, aunque no sea de manera directa. El supuesto es entonces que existan grupos locales dispuestos a financiar la promoción. En México y América Latina, esta aproximación podría ser prometedora para entender a profundidad el mecanismo causal que infiere el resultado estadístico aquí descrito.

**Anexo**  
**Resultados completos**

<b>Variable dependiente = Agenda</b>	<b>Coefficiente</b>	<b>Desv. Est.</b>
Reformas a la constitución estatal	-0.0323***	(0.00494)
Reformas a la constitución estatal (cuadrado)	0.00311***	(0.000440)
Transferencias federales no condicionadas	-0.0839***	(0.0204)
Transferencias federales condicionadas	0.0312	(0.0238)
Transferencias estatales no condicionadas	-0.182***	(0.0235)
Transferencias estatales condicionadas	0.237**	(0.0985)
Yuxtaposición política municipio-estado	0.0146***	(0.00498)
Número efectivo de partidos	0.0115***	(0.00442)
Población	1.70e-07	(2.20e-07)
Año = 1992	-0.000247	(0.00494)
Año = 1993	-0.0137**	(0.00552)
Año = 1994	-0.00709	(0.00661)
Año = 1995	-0.0242***	(0.00860)
Año = 1996	-0.112***	(0.00900)
Año = 1997	-0.158***	(0.00881)
Año = 1998	0.363***	(0.0112)
Año = 1999	0.387***	(0.0115)
Año = 2000	0.551***	(0.0147)
Año = 2001	0.134***	(0.0138)
Año = 2002	0.339***	(0.0145)
Año = 2003	0.239***	(0.0145)
Año = 2004	0.312***	(0.0140)
Año = 2005	0.321***	(0.0148)
Año = 2006	0.249***	(0.0142)
Año = 2007	0.231***	(0.0143)
Año = 2008	0.258***	(0.0150)
Año = 2009	0.247***	(0.0162)
Constante	0.309***	(0.0184)
Observaciones	17,593	
R-cuadrada	0.452	
Número de municipios	1,835	
Errores estándar robustos		
*** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1		

Fuente: elaboración propia.

## Notas

(1) El nivel estado sería equivalente a las provincias o entes intermedios entre un Gobierno federal o central y un Gobierno local o municipal.

(2) Solamente los municipios del estado de Oaxaca fueron excluidos deliberadamente. La gobernanza local de Oaxaca se basa en normas indígenas que se distinguen de las instituciones coloniales heredadas de ayuntamientos o consejos.

(3) El Índice de Molinar adopta un enfoque similar al Índice de Laakso y Taagepera (1979). Sin embargo, Molinar argumenta que el índice de L. y T. no logra captar el número efectivo de partidos cuando los ajustes implican un gran número de partidos compitiendo por cargos políticos.

## Bibliografía

- Agranoff, Robert (2014), "Local Governments in Multilevel Systems: Emergent Public Administration Challenges", en *American Review of Public Administration*, Vol. 44 N° 4, pp. 47-62.
- Agranoff, Robert y Radin, Beryl (2014), "Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: the Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships", en *The Journal of Federalism*, Vol. 45 N° 1, pp. 139-159.
- Asare, Bossman; Cairney, Paul; y Studlar, Donley (2009), "Federalism and Multilevel Governance in Tobacco Policy: the European Union, the United Kingdom, and Devolved UK Institutions", en *Journal of Public Policy*, Vol. 29 N° 1, pp. 79-102.
- Baumgartner, Frank y Jones, Bryan (1993), *Agendas and Instabilities in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bertelli, Anthony y John, Peter (2013), *Public Policy Investment: Priority-Setting and Conditional Representation in British Statecraft*, Oxford, Oxford University Press.
- Breeman, Gerard; Scholten, Peter; y Timmermans, Arco (2014), "Analysing Local Policy Agendas: How Dutch Municipal Executive Coalitions Allocate Attention", en *Local Government Studies*, Vol. 41 N° 1, pp. 1-24.
- Broid, Daniel y Timmons, Jeffrey (2013), "The Political Economy of Municipal Transfers: Evidence from Mexico", en *Publius: the Journal of Federalism*, Vol. 43 N° 4, pp. 551-579.
- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique; Cejudo, Guillermo; Merino, Mauricio;

- y Nieto, Fernando (2008), “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, en *Federalismo y descentralización*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales.
- Carpizo, Jorge (2006), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo 21, 19. ed.
- Casar, María Amparo y Maldonado, Claudia (2010), “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”, en *Problemas, decisiones y soluciones: enfoque de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Centro de Investigación para el Desarrollo (2012), Bases electorales, México, CIDAC, <http://elecciones.cidac.org>, 05-04-2015.
- Christensen, Tom; Laegreid, Per; Roness, Paul G.; y Kjell, Arne Rovik (2007), *Organizational Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, London, Routledge Taylor and Francis Group.
- Cleary, Matthew (2007), “Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 51 N° 2, pp. 283-299.
- Cobb, Roger y Elder, Charles (1971), “The Politics of an Alternative Perspective for Modern Democratic Theory”, en *The Journal of Politics*, Vol. 33 N° 4, pp. 892-915.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011), México.
- Copus, Colin; Wingfield, Melvin; Steyvers, Kristof; y Reynaert, Herwing (2012), “A Place to Party?: Parties and Nonpartisanship in Local Government”, en *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Peter Jon, Karen Mossberger y Susan Clarke (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Denters, Bas y Rose, Lawrence (2005), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- De Remes, Alain (1999), “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, en *Política y Gobierno*, Vol. 6 N° 1, pp. 225-253.
- Faust, Jörg y Harbers, Imke (2011), “On the Local Politics of Administrative Decentralization: Applying for Policy Responsibilities in Ecuador”, en *The Journal of Federalism*, Vol. 42 N° 1, pp. 52-77.
- Gong, Ting y Wu, Alfred M. (2011), “Central Mandates in Flux: Local Noncompliance in China”, en *The Journal of Federalism*, Vol. 42 N° 2, pp. 313-333.

- Grindle, Merilee (2007), *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise for Good Governance*, New Jersey, Princeton University Press.
- Grossback, Lawrence J. (2002), "The Problem of State-Imposed Mandates: Lessons from Minnesota's Local Governments", en *State and Local Government Review*, Vol. 34 N° 3, pp. 183-197.
- Gurr, Ted y King, Desmond S. (1987), *The State and the City*, Chicago, University of Chicago Press.
- Harding, Alan (1995), "Elite Theory and Growth Machines", en *Theories of Urban Politics*, D. Judge, G. Stoker y H. Wolman (eds.), London, Sage.
- Heidbreder, Brianne (2012), "Agenda Setting in the States: How Politics and Policy Needs Shape Gubernatorial Agendas", en *Politics and Policy*, Vol. 40 N° 2, pp. 296-319.
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2003), "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", en *American Political Science Review*, Vol. 97 N° 2, pp. 233-243.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014), *Finanzas públicas estatales y municipales*, México, INEGI, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx>, 02-04-2015.
- John, Peter (2006), "The Policy Agendas Project: a Review", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 13 N° 7, pp. 975-986.
- Jones, Bryan y Baumgartner, Frank (2005), *The Politics of Attention*, Chicago, University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_ (2012), "From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing", en *Policy Studies Journal*, Vol. 40 N° 1, pp. 1-20, <http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431>.
- Karnik, Ajit y Lalvani, Mala (2005), "Urban Local Governments and the Flypaper Effect: Evidence from Maharashtra, India", en *The Journal of Federalism*, Vol. 35 N° 2, pp. 273-295.
- Kingdon, John (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Addison-Wesley Educational Publishers. 2. ed.
- Kübler, Daniel y Pagano, Michael (2012), "Urban Politics as Multilevel Analysis", en *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Peter Jon, Karen Mossberger y Susan Clarke (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Liu, Xincheng; Lindquist, Eric; Vedlitz, Arnold; y Vincent, Kenneth (2010), "Understanding Local Policymaking: Policy Elites

- Perceptions of Local Agenda Setting and Alternative Policy Selection”, en *Policy Studies Journal*, Vol. 38 N° 1, pp. 69-91.
- López Guillén, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa; El Colegio de la Frontera Norte.
- Lujambio, Alonso (2001), “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Marschall, Melissa J.; Rigby, Elizabeth; y Jenkins, Jasmine (2011), “Do State Policies Constrain Local Actors? The Impact of English Only Laws on Language Instruction in Public Schools”, en *Publius: the Journal of Federalism*, Vol. 41 N° 4, pp. 586-609, <http://doi.org/10.1093/publius/pjr003>.
- Merino, Mauricio (2010), “Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: federalismo y municipalismo”, en *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas*, México, Cámara de Diputados. LXI Legislatura.
- Molinar, Juan (1991), “Counting the Number of Parties: an Alternative Index”, en *American Political Science Review*, Vol. 85 N° 4, pp. 1383-1391.
- Moreno-Jaimes, Carlos (2008), *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*, Tlaquepaque, Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Occidente.
- Mossberger, Karen y Stoker, Gerry (2001), “The Evolution of Urban Regime Theory: the Challenge of Conceptualization”, en *Urban Affairs Review*, Vol. 36 N° 6, pp. 810-835.
- Peterson, Paul E. (1981), *City Limits*, Chicago, University of Chicago Press.
- Pierre, Jon (2005), “Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities”, en *Urban Affairs Review*, Vol. 40 N° 4, pp. 446-462.
- \_\_\_\_\_ (2011), *The Politics of Urban Governance*, London, Palgrave Macmillan.
- Rose, Richard (1981), “What if Anything Is Wrong with Big Government?”, en *Journal of Public Policy*, Vol. 1 N° 1, pp. 5-36.
- \_\_\_\_\_ (1990), “Inheritance before Choice in Public Policy”, en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2 N° 3, pp. 263-291.
- Sabatier, Paul A. y Jenkins-Smith, Hank C. (1993), *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach: Theoretical Lenses on Public*

- Policy*, Boulder, Westview Press.
- Schneider, Mark (1995), "Undermining the Growth Machine: the Missing Link between Local Economic Development and Fiscal Payoffs", en *Journal of Politics*, Vol. 54 N° 1, pp. 214-230.
- Seeberg, Henry Bech (2013), "The Opposition's Policy Influence through Issue Politicisation", en *Journal of Public Policy*, Vol. 33 N° 1, pp. 89-107.
- SEGOB (2011), "Manual de transferencias federales para municipios", México, Secretaría de Gobernación, [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/331/1/images/Manual\\_Transferencias.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/331/1/images/Manual_Transferencias.pdf).
- Sellers, Jefferey (2002), "The Nation-State and Urban Governance: toward Multilevel Analysis", en *Urban Affairs Review*, Vol. 37 N° 5, pp. 611-641.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Re-Placing the Nation: an Agenda for Comparative Urban Politics", en *Urban Affairs Review*, Vol. 40 N° 4, pp. 419-445.
- Sellers, Jefferey y Kwak, Sun-Young (2007), "Nested Hierarchies: Local Governance and Intergovernmental Relations in the OECD", paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, August 30.
- Snyder, Richard (2001), "Scaling Down: the Subnational Comparative Method", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36 N° 1, pp. 93-110.
- Soroka, Stuart N. y Wlezien, Christopher (2005), "Opinion-Policy Dynamics: Public Preferences and Public Expenditure in the United Kingdom" en *British Journal of Political Science*, Vol. 35 N° 4, pp. 665-689, <http://doi.org/10.1017/S0007123405000347>.
- Steytler, Nico (2009), "Comparative Conclusions", en *Local Governments and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Nico Steytler (ed.), Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Stock, James y Watson, Mark (2007), *Introduction to Econometrics*, London, Pearson Education.
- Stoker, Gerry (2011), "Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective", en *Public Administration*, Vol. 89 N° 1, pp. 15-31.
- Ter-Minassian, Teresa (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, Internacional Monetary Fund.
- Ward, Peter y Rodríguez, Victoria (1999), *New Federalism and State Government in Mexico*, Austin, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs.
- Wolman, Harold (2012), "What Cities Do: How Much Does

Urban Policy Matter?", en  
*The Oxford Handbook of  
Urban Politics*, Peter Jon,  
Karen Massberger y Susan  
Clarke (eds.), Oxford, Oxford  
University Press.

Ziccardi, Alicia y Arzaluz,  
Socorro (1995), *La tarea de  
gobernar: gobiernos locales  
y demandas ciudadanas*,  
México, Miguel Ángel  
Porrúa.

**El *welfare-mix* español durante la crisis  
y la privatización del riesgo social: los  
casos de la sanidad, los servicios sociales  
y la atención a la dependencia**

**Eloísa del Pino y  
Daniel Catalá Pérez**

### **Eloísa del Pino**

Científica Titular, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Ha sido profesora de varias universidades españolas e investigadora invitada en el Centre d'Études et de la Recherche Sur la Vie Locale (CNRS) de Burdeos, en la School of Social Policy and Social Research (Universidad de Kent), la School of Political Studies (Universidad de Ottawa) y la Universidad de Oxford, entre otros lugares. Dirigió el Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos, en la Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) en España. Sus áreas de especialización son las políticas sociales y el Estado de bienestar, la reforma de la administración pública y la gestión pública, así como las actitudes de los ciudadanos hacia el Estado y las políticas públicas.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:  
Instituto de Políticas y Bienes Públicos  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas  
C/Albasanz, 26-28. 28037 Madrid, España  
E-mail: eloisa.delpino@csic.es

### **Daniel Catalá Pérez**

Graduado en Gestión y Administración Pública por la UPV; está finalizando el Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios (UPV - Universidad de Ansbach) con un TFM sobre la colaboración público-privada como fórmula de prestación de servicios públicos desde la perspectiva del *welfare-mix*. Ha sido becario del programa JAE-INTRO del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), así como del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en España. Recientemente ha sido seleccionado para el programa de Formación de Profesorado Universitario por el Ministerio de Educación. Su proyecto de tesis trata sobre la evaluación de políticas públicas (área en la que ha publicado algunos trabajos y de la que es Experto Universitario por la Universidad de Sevilla) de fomento de la innovación, sustentadas en instrumentos de colaboración público-privada.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Universitat Politècnica de València  
Departamento de Organización de Empresas  
Edificio 7D. Camino de Vera, S/N. 46022 Valencia, España  
E-mail: dacapre@ade.upv.es

## **El *welfare-mix* español durante la crisis y la privatización del riesgo social: los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención a la dependencia\***

*En las dos décadas anteriores a la llegada de la crisis, numerosos países comenzaron a poner en marcha iniciativas que implicaban la participación de otros actores distintos al sector público en el Gobierno y la gestión de las políticas sociales. La difícil situación económica de los últimos años ha revivido el debate sobre las fórmulas del welfare-mix, acerca de cuál deba ser su alcance y, especialmente, sobre sus consecuencias en políticas que, como las sociales, tienen un fuerte impacto entre los ciudadanos en épocas de crisis. El análisis de tres políticas sociales en el caso de España permite observar que el welfare-mix se ha transformado de distintas maneras durante la crisis, atendiendo a diversos motivos, incluida la percepción por parte de los responsables públicos de que se estaba produciendo cierta privatización del riesgo social.*

**Palabras clave:** Servicios Públicos; Servicios Sociales; Política Social; Bienestar Social; Asociación Público Privada; Privatización; Riesgo; España

### **The Spanish Welfare-Mix during the Crisis and the Privatization of Social Risk: Cases of Healthcare, Social Services and the Long-Term Care System**

*In the two decades before the onset of the crisis, many countries began to implement initiatives involving the participation of actors other than the public sector in the management of social policies. In recent years, the difficult economic situation has revived the debate on different welfare-*

---

Recibido: 15-08-2016. Aceptado: 23-09-2016.

(\*) Este trabajo ha sido presentado en varios congresos internacionales y ha sido escrito durante la estancia de uno de los investigadores en la Universidad de Oxford, gracias a la ayuda a la movilidad “Salvador de Madariaga” del Gobierno de España. Se ha beneficiado de los proyectos de investigación CRIGOBBE (Los efectos de la crisis en la gobernanza del sistema de protección social en España: la perspectiva multinivel y del *welfare-mix*), financiado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y CRISAUT (web: [http://crisaut.es/?page\\_id=2&lang=es\\_ES](http://crisaut.es/?page_id=2&lang=es_ES); Capacidad y Estrategias de Reforma frente a la Crisis Fiscal en los Sectores Públicos y las Políticas de Bienestar Autonómicos: Condicionantes y Trayectorias de Cambio), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad español. Parte de este trabajo comenzó con la participación de la investigadora de este equipo en el proyecto “Delivering Public Services: a Greater Role for the Private Sector?”, Public Policy and Management Institute (PPMI), The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), 2014.

*mix formulas, their scope and especially on citizens. In the case of Spain, through the examination of three key social policies, we observe how the welfare-mix has been reformed in many ways during the crisis, responding to various drivers, including the perception by public officials that the crisis was bringing about a certain kind of privatization of social risk.*

**Key words:** Public Services, Social Services; Social Policy; Social Welfare; Public Private Association; Denationalization; Risk; Spain

## **Introducción**

Las transformaciones de la gobernanza del Estado de bienestar, en concreto del llamado *welfare-mix*, y la medida en que estos cambios contribuyen a la privatización de los riesgos despertaron un especial interés en las dos décadas anteriores a la llegada de la crisis (Seeleib-Kaiser, 2008c; Krumm, 2016). En este período, en numerosos países, incluidos los nórdicos, se pusieron en marcha distintos procesos de desplazamiento de las responsabilidades sobre el gobierno de los sistemas de protección social de la esfera pública a la privada, mediante iniciativas que implicaban una mayor participación del tercer sector o del sector informal (la comunidad o las familias) y, especialmente, del sector privado (Klenk y Pavolini, 2015; Seeleib-Kaiser, 2008c; Cunill Grau, 2012, Krumm, 2016).

La utilización de estos mecanismos de política pública para proveer servicios se explica, como se apreciará, por diferentes factores institucionales, socio-económicos y políticos (véase Gingrich, 2011; Greve, 2015; Klenk y Pavolini, 2015; Moulaert, 2013; Krumm, 2016). Uno de los más frecuentes desacuerdos entre quienes desean impulsarlos y sus detractores está relacionado con el efecto de la aplicación de esquemas de *welfare-mix* sobre la ciudadanía. Mediante prestaciones y servicios públicos, las políticas sociales han logrado en gran medida desmercantilizar y socializar las situaciones de necesidad asociadas con, entre otras, la enfermedad, el desempleo o la vejez, de modo que los individuos no dependan completamente de su participación en el mercado laboral para cubrirlas. Desde algunas posiciones políticas se cuestiona que los cambios en la gobernanza del sistema de protección social, especialmente los relacionados con la introducción de instrumentos organizativos o de gestión propios del sector privado, puedan revertir o afectar a estos procesos de desmercantilización y socialización de los riesgos, especialmente en un contexto de crisis, en el que pueden aumentar las situaciones de vulnerabilidad (Esping-Andersen, 1990; Offe, 1984; Seeleib-Kaiser, 2008b; véase la revisión de Gingrich, 2011).

Uno de los más frecuentes desacuerdos acerca de la aplicación de esquemas de *welfare-mix* está relacionado con el efecto sobre la ciudadanía.

No está claro si durante la crisis, la participación de otros actores en la gobernanza del sistema de protección ha continuado o, por el contrario, ha retrocedido. Siguen vigentes los factores que explican el progresivo desplazamiento de responsabilidades desde las instituciones públicas. Sin embargo, en un contexto de crisis, los gobiernos parecen sentir la necesidad de controlar más estrechamente las actividades que realizan y sus efectos, lo que puede llevarles a intentar recuperar parte de las responsabilidades sobre el sistema de protección social.

El propósito de este artículo es analizar hasta qué punto el *welfare-mix* se ha transformado en los últimos años, mediante qué formulas, con qué consecuencias para la ciudadanía y en qué medida las decisiones de cambio se han visto afectadas por el funcionamiento de tales experiencias, especialmente durante la crisis, período en el que las políticas sociales adquieren más relevancia. Algunos estudios han analizado la evolución del uso de este tipo de instrumentos de política pública y los factores que lo explican en diferentes sectores, pero son escasos los que se han centrado en las políticas sociales con una perspectiva micro como la que se requiere en un estudio interesado en los resultados de este tipo de fórmulas y su interacción con las decisiones sobre su transformación (véase por ejemplo, Krumm, 2016; Klenk y Pavolini, 2015). En este trabajo se estudian tres casos en el sector de las políticas sociales españolas (servicios sociales, atención a las personas en situación de dependencia y sanidad). En todos se explora un servicio atendido en un esquema de *welfare-mix*, en el que actores distintos además de la administración pública tienen diferentes grados de participación.

Aunque con estos tres casos no se agotan todos los tipos de cambios que pueden producirse en la gobernanza de un sistema de protección social (véase, por ejemplo, Powell, 2008), acá se trata de compensar el reducido número de estudios con un análisis detallado de cada uno durante un largo período de tiempo. Se han realizado cuarenta entrevistas en profundidad sobre los motivos que impulsaron cambios en el *welfare-mix*, sus características y efectos alrededor de varias dimensiones relacionadas con la privatización de los riesgos. Se entrevistó a decisores públicos, empresarios y organizaciones del tercer sector, así como usuarios y trabajadores de los servicios. Estas entrevistas, que han sido explotadas por dos investigadores, tuvieron una duración media de una hora y se han realizado a lo largo de casi tres años, lo que ha permitido observar cambios en las decisiones adoptadas por los gobiernos. Como anticipo de las conclusiones puede

El *welfare mix* no es una fórmula nueva. Sin embargo, durante la Edad de Oro del bienestar europeo, el Estado era el actor predominante asumiendo no solo la regulación sino también la financiación y provisión de los servicios.

adelantarse que el *welfare-mix* español ha sufrido cambios a lo largo de la última década, a veces en direcciones opuestas, impulsados por motivos diferentes con consecuencias de distinto alcance en lo que se refiere a la privatización de los riesgos.

El artículo se organiza en varias secciones. En la segunda se revisa la literatura y se presenta un marco analítico. En el apartado tercero se describe la evolución del *welfare-mix* español en relación con los casos que van a estudiarse y se analiza cada caso con una perspectiva temporal que llega hasta el momento de terminar este trabajo en el verano de 2016. Finalmente, el último sintetiza las principales conclusiones y presenta sus implicaciones.

### 1. El *welfare-mix* y la privatización del riesgo social

La cobertura de las necesidades sociales por parte de los Estados de bienestar se ha realizado mediante fórmulas diversas de *welfare-mix*, en las que cuatro actores (el sector público, el privado, el tercer sector y el denominado sector informal) han guardado equilibrios diferentes en función del tiempo y el lugar (Spicker, 2008). El *welfare mix* no es, por lo tanto, una fórmula nueva para cubrir las necesidades sociales de los ciudadanos. Sin embargo, durante la Edad de Oro del bienestar europeo, incluso en países de regímenes liberales como el Reino Unido, el Estado era el actor predominante en numerosas políticas sociales, asumiendo no solo su regulación sino también su financiación y la provisión de los servicios (Powell, 2008; véase también Cunill Grau, 2012). Aunque esta no era la única fórmula para conseguirlo, sí se consideraba útil para atender a la mayoría social, logrando a la vez dos de los principales objetivos de los sistemas de protección social: la socialización y la desmercantilización de los riesgos, de modo que los individuos redujeran su dependencia del mercado.

Desde los años 90 se ha producido un retroceso del sector público en la provisión directa de servicios y se han diversificado las fuentes de financiación (para pensiones, Bridgen y Meyer, 2008; Gingrich, 2011; Greve, 2015; para salud, Rothgang ...[et al], 2008). El tercer sector se ha integrado con diversas fórmulas en el marco de la economía social, y el llamado sector informal y los ciudadanos, a través de la denominada coproducción de los servicios o mecanismos de innovación social. El protagonismo del sector privado se ha incrementado mediante fórmulas tradicionales de contratación, la privatización de los servicios u otros métodos más novedosos como la colaboración público-privada -CPP-, que generan algo menos de resistencia social

al conservar el Estado ciertos poderes de regulación e inspección y control (Krumm, 2016). Pero también este protagonismo se ha visto reforzado por la introducción de principios típicos de la gestión privada. Por ejemplo, se condiciona la generosidad de prestaciones o servicios a que el receptor tenga un tipo de comportamiento o pague parte del coste de servicios -copago- (Bult Spiering y Dewulf, 2006; Fantova Azcoaga, 2014; Guillén Rodríguez y Petmesidou, 2008; Longo, Notarnicola y Tasselli, 2015; Martín Castro, 2010; Nauk, 2014; Oosterlynck ...[et al], 2013 y 2015; Torchia, Calabrò y Morner, 2013).

Este artículo pretende estudiar hasta qué punto durante la crisis ha continuado o se ha revertido esta tendencia. La diseminación de las ideas de la Nueva Gestión Pública, el contexto de austeridad permanente en el que se desenvuelven los gobiernos, la presión ciudadana por conseguir más servicios y la pujanza de valores individualistas como la libertad de elección del tipo de servicio que se desea recibir, el auge de las ideas ligadas a “la sociedad del bienestar”, la presunción de que el sector privado funciona mejor o el intento de innovar en la gestión o de democratizar la misma y determinadas tradiciones o posiciones ideológicas de los gobiernos son, de acuerdo con la literatura científica, algunos de los factores que llevaron a reducir el papel del sector público e incorporar otros actores (Gingrich, 2011; Greve, 2015; Klenk y Pavolini, 2015; Moulaert, 2013; Krumm, 2016).

La literatura no llega a conclusiones claras sobre si las restricciones presupuestarias provocadas por las políticas de consolidación fiscal han hecho que los gobiernos incrementen o no el uso de estos instrumentos para la provisión de determinados servicios públicos con la intención de reducir sus gastos bajo el supuesto de que otros actores podrían ser más eficientes. De hecho, también es posible que la crisis haya afectado al *welfare-mix* de una manera similar a la que lo ha hecho sobre otra dimensión vertical o multinivel de la gobernanza. En este caso, los gobiernos han tratado de incrementar el control y reducir el papel de otros niveles de Gobierno, e incluso de recentralizar con el fin de controlar mejor sus cuentas y los resultados de sus políticas (Braun y Trein, 2014: 346). Además, otros factores como la opinión pública pueden obstaculizar el uso de estas fórmulas para las políticas sociales en un contexto de crisis, en el que el papel de la provisión pública se percibe más relevante.

En el sector de las políticas sociales, la mayor preocupación del uso de estos mecanismos tiene que ver con su impacto en la ciudadanía, especialmente en un contexto de crisis. Algunos trabajos han identificado procesos en los que una disminución del papel del

sector público no ha supuesto *a priori* la privatización del riesgo social e incluso que la participación de otros actores ha permitido incrementar la cobertura del Estado de bienestar (Andersen, 2008; Clegg, 2008; Seeleib-Kaiser, 2008a). Sin embargo, otros han detectado que la privatización del riesgo se produce con más frecuencia cuando se recurre a este tipo de fórmulas, ocurre más fácilmente en unas políticas que en otras y en relación con algunos colectivos debido a los efectos *creaming* o *cherry picking* por los que los actores pueden excluir a determinados colectivos de los servicios o disminuir la calidad de los mismos para quienes no pueden pagarlos. Las condiciones laborales también parecen verse afectadas en un contexto en el que estos trabajadores tendrían también un peor acceso a los servicios públicos. Algunos análisis señalan que estos tipos de procesos devienen en la pérdida de control por parte del Estado, sin que esté claro si suponen un ahorro para el erario, mientras se produce el consiguiente riesgo de maximización de los intereses por parte de otros actores privados (Bridgen y Meyer, 2008; Jantz y Klenk, 2015; Pavolini, 2015; Theobald, 2015).

En resumen, la crisis ha podido afectar al *welfare-mix* aunque no es claro hasta qué punto los gobiernos han reforzado su compromiso con estas fórmulas o mediante qué instrumentos concretos. El efecto de los cambios en la gobernanza del bienestar necesita ser medido atendiendo a diferentes dimensiones de la privatización del riesgo. En este trabajo se analizan algunas de las dimensiones propuestas en los estudios que están ligados a la mercantilización e individualización de los riesgos que las políticas sociales tradicionalmente provistas por el Estado habían tratado de atenuar. Entendemos que existe una privatización del riesgo cuando: a) disminuye la cobertura, ya que se hace más difícil acceder a determinado tipo de servicios; b) empeora la calidad de los servicios, lo que también obliga a los usuarios a buscar alternativas para recibirlos; c) cuando se produce un deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores; y d) si, como consecuencia de estos procesos de cambio, la administración disminuye su control sobre una actividad que antes era pública mientras otros actores privados logran maximizar su interés.

## **2. El *welfare mix* de la sanidad, la dependencia y los servicios sociales en España**

Desde mitad de los años 80, los diferentes gobiernos españoles empezaron a contar con la implicación del sector privado y del tercer sector para desplegar nuevos bienes y servicios públicos. Se recurrió

**En España, progresivamente el sector empresarial ha ido ganando terreno al tercer sector, especialmente en la atención a las personas mayores.**

a diversas fórmulas que fueron desde las privatizaciones hasta novedosos mecanismos de CPP, pasando por otros instrumentos más tradicionales como la contratación con empresas privadas o con el tercer sector y en algunas ocasiones se recurrió a la participación de los propios usuarios a través del copago.

Por lo que se refiere a las políticas analizadas en este artículo, a partir de los 90, se consolida la participación del tercer sector y del sector privado en los servicios sociales, dejando en segundo plano la provisión pública directa de los servicios. Progresivamente el sector empresarial ha ido ganando terreno al tercer sector, especialmente en la atención a las personas mayores, muy relevante después de la aprobación de la ley de dependencia en 2006. Si en 1995, el empleo privado en este sector era del 50%, en 2010 alcanzaba ya porcentajes cercanos al 80%. Solo el 30% de los centros de servicios sociales son de titularidad pública, siendo el 70% de titularidad privada con gran presencia del sector no lucrativo (Fantova Azcoaga, 2007). Aun así, el peso del empleo de la economía social es en España de 6,7 frente al 7,41 de la UE (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2013; Monzón y Chaves, 2012).

España cuenta con un Sistema Nacional de Salud (SNS) financiado mediante impuestos generales, de provisión mayoritariamente pública y gestionado por los gobiernos regionales. El llamado informe Abril (Informe y Recomendaciones de la Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud), de 1991, es considerado por los expertos el punto de partida para la experimentación con otras fórmulas diferentes a la provisión directa. Aunque en un primer momento, muchas de sus recomendaciones parecieron aparcarse (por ejemplo, el establecimiento de copagos, empresarización de la provisión sanitaria, favorecer el papel de los seguros y la provisión privada, laboralizar al personal sanitario, entre otros), poco a poco algunas medidas fueron puestas en marcha en las diferentes regiones (Sánchez Bayle, 2013). Desde la promulgación de la Ley 15/1997 de 25 de abril de Habilidad de Nuevas Formas de Gestión del Sistema Nacional de Salud, que, entre otros, fue aprobada por los votos de los dos principales partidos, manteniendo la gestión pública directa, se han incorporado prácticas gerencialistas y se ha recurrido a diferentes tipos de organizaciones con personalidad jurídica diferenciada con el fin de flexibilizar la gestión (Abellán, 2013: 282). Desde el punto de vista de la gestión indirecta, se han utilizado variadas fórmulas (personal sanitario contratado como autónomo, entidades no lucrativas o empresas mercantiles). En 2011, solo un tercio de los 452 hospitales

**España es uno de los países europeos que más apuestan por la fórmula de la CPP desde que a finales de los años 90 los gobiernos de los tres niveles comenzaron a utilizarla.**

del Servicio Nacional de Salud estaban gestionados directamente por la administración (datos del Ministerio de Sanidad).

En particular, España es uno de los países europeos que más apuestan por la fórmula de la CPP desde que a finales de los años 90 los gobiernos de los tres niveles comenzaron a utilizarla (Allard y Trabant, 2008: 3; Krumm, 2016). Este instrumento facilita el que el sector privado pueda hacerse cargo de diversas tareas que van desde el diseño, la financiación y la gestión. Entre 1998 hasta 2006, el 69% de los proyectos de CPP terminados correspondían a las administraciones autonómicas, concentrándose la mayoría en Madrid, Cataluña, Andalucía y Valencia (Allard y Trabant, 2008). A diferencia del Reino Unido, donde el grueso de las CPP se produce en educación y sanidad, en España es en el sector de las infraestructuras en el que más se ha recurrido a esta fórmula, sumando más de la mitad del total de CPP (Allard y Trabant, 2008). Aun así, desde 2000 se ha producido una gran diversificación de los sectores (energías renovables, defensa, prisiones o servicios de empleo, por ejemplo), siendo ya importante en el caso de la sanidad. En las últimas dos décadas, la CPP ha incrementado su importancia en este sector, especialmente en algunas regiones como Valencia, donde el 20 por ciento de la población recibe atención sanitaria a través de esta fórmula (Mendoza García, 2013: 86), como se apreciará en el caso del Hospital de la Ribera. Algunos autores han contado alrededor de 25 experiencias de CPP en España entre 1995 y 2012 (Acerete, Stafford y Stapleton, 2011).

En 2008, un informe advertía que España mantenía una visión cortoplacista interesada especialmente en el cálculo presupuestario, escaso interés por la evaluación e incluso ausencia de instituciones de control y del *expertise* suficiente en las administraciones y especialmente en las regionales en relación con la CPP. En comparación con el Reino Unido, el proceso español es menos riguroso en cuanto a la evaluación, no solo al final del proceso sino en la fase de comparación de las ofertas. Allard y Trabant comparan la situación en España con una serie de criterios que la Comisión Económica para la Europa de las Naciones Unidas sugirió en 2005 para fomentar y gestionar efectivamente los proyectos de CPP y acaban concluyendo que “es evidente que en España el gobierno no ha asumido un papel mínimo” (Allard y Trabant, 2006: 84). Por ejemplo, se ponía de manifiesto la práctica de las bajadas temerarias, según la cual se rebaja agresivamente el precio de la ofertas (hasta un 35%) y una vez ganado el proyecto, la empresa renegocia. Un estudio del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) recomendó despolitizar el equipo de adjudicador.

En el ámbito de las políticas sociales, en España existen muy pocos análisis sobre los efectos de unos u otros modelos de *welfare-mix* en los ciudadanos o los trabajadores, con la excepción quizá del ámbito educativo, donde se ha comparado el rendimiento escolar de los alumnos de distintos tipos de colegios, por ejemplo. En sanidad, los estudios existentes no parece avalar diferencias claras entre las distintas fórmulas de gestión (Sánchez Martínez, Abellán Perpiñán y Oliva Moreno, 2013). Todo ello hace necesario profundizar en el análisis.

**a) La colaboración público privada en sanidad. El caso del Modelo Alzira**

El primer Gobierno que hizo uso de la Ley de 1997 de Habilitación de Nuevas Formas de Gestión del SNS fue el de la Comunidad Valenciana con la puesta en marcha en 1999 del llamado Modelo Alzira, que toma su nombre del Hospital de la Ribera construido en la ciudad de Alzira. Se utilizó la entonces novedosa fórmula de CPP a través de una concesión administrativa. A diferencia de otros modelos de CPP, como las Concesiones de Obra Pública (en inglés, *Private Finance Initiative*, PFI) en las que el ente concesionario construye la infraestructura a cambio de la gestión de los servicios no asistenciales (como limpieza, lavandería o aparcamiento), en las concesiones administrativas el sector privado construye y gestiona el hospital, incluidos los servicios de bata blanca por un período determinado, tras el cual el edificio revierte al Estado en propiedad.

Según los defensores de este modelo, en un contexto general de escasez de recursos, el Gobierno regional podría afrontar la construcción de infraestructuras y la provisión de ciertos servicios muy apreciados por los ciudadanos transfiriendo costes a períodos posteriores; aludían, además, a la potencial capacidad de modernización de la gestión y la innovación que esta iniciativa podía suponer; sin embargo, la evidencia empírica sobre el resultado de otras experiencias era escasa (Acerete, Stafford y Stapleton, 2011; Arrufat, 2011; Araujo, 2013).

El grupo de empresas (una unión temporal de empresas, UTE) que promovió el proyecto estaba formado por una compañía de servicios sanitarios, tres bancos (cajas de ahorro) regionales y dos empresas constructoras. El proyecto estaba financiado por medio de una cápita de 204 euros por residente al año, que se incrementaría anualmente de acuerdo con la inflación. El contrato inicial implicaba un pago de 47 millones de euros por año para 230.000 residentes por parte de la administración durante 10 años. El hospital abrió en 1999, pero el contrato terminó anticipadamente en 2003. El Gobierno regional

**Existe un consenso general sobre las condiciones necesarias para que las fórmulas de CPP consigan satisfacer los objetivos de calidad, garantía de equidad en el acceso y la eficiencia. Estas son: transferencia de riesgo, competencia, control, y existencia de un regulador independiente.**

pagó a las empresas 69,3 millones de euros (43,3 millones se abonaron en concepto de infraestructura y 26 como compensación por pérdidas de beneficio).

De forma inmediata se abrió otro proceso de adjudicación. Como en el primer proceso, se presentó el mismo grupo de empresas en solitario. Este proceso obligaba al depósito de la elevada cantidad de 72 millones de euros (Acerete, Stafford y Stapleton, 2011). El nuevo contrato cubría la atención primaria así como la especializada, esta vez mediante una cápita de 379 euros (en 2015 ascendió a más de 737 euros). El Gobierno autonómico y la propia UTE justifican la resolución de primer contrato debido a su propósito de mejorar la eficiencia, lo que a su juicio iba a conseguirse incluyendo en la concesión también la atención primaria, puesto que la concesionaria tendría un incentivo para el cuidado integral de la salud. Además, atribuyen los problemas existentes al proceso de aprendizaje alrededor de una experiencia pionera como el Modelo Alzira.

Existe un consenso general sobre las condiciones necesarias para que las fórmulas de CPP consigan satisfacer los objetivos de calidad, garantía de equidad en el acceso y la eficiencia, de modo que sean beneficiosas realmente para el Estado, la ciudadanía y las propias empresas que tienen inicialmente intereses contrapuestos. Estas son: transferencia de riesgo, competencia, control, y existencia de un regulador independiente (Abellán Perpiñán, 2013; Barlow, Roehrich y Wright, 2013; Torchia, Calabrò y Morner, 2013). A continuación se verá cómo se entrelazan estas condiciones con las dimensiones definidas en este trabajo para analizar la privatización del riesgo.

#### *La cobertura y el acceso*

El hospital debe pagar a la administración regional el 100% del coste del tratamiento de los residentes en Alzira que opten por buscar atención en otros hospitales, mientras que el hospital recibe un 80% del coste cuando trata a pacientes de otra área de salud (Sekhri, Feachem y Ni, 2011). Según los responsables de la administración regional, no existen datos que puedan avalar el rechazo del hospital hacia determinados tipos de pacientes. Al contrario, la política general del hospital parece basarse en la captación del mayor número posible de pacientes. Esta política se habría visto favorecida además por la aprobación de una normativa que facilita la libre elección. Una importante crítica a esta estrategia es que incentiva la captación de pacientes, rompiendo algunos principios básicos del sistema como la continuidad asistencial o la coordinación de niveles asistenciales.

Varios análisis sugieren que el control de flujo de pacientes entre hospitales es deficiente y muy poco transparente por lo que no es posible obtener conclusiones precisas (Acerete, Stafford y Stapleton, 2011 y 2013; Mendoza García, 2013: 68). Además, según algunos entrevistados y autores se ha producido la deliberada restricción de algunas tecnologías en los hospitales públicos de las zonas colindantes para beneficiar al hospital de Alzira (Acerete, Stafford y Stapleton, 2011; Benedito, 2010). Mendoza García (2013: 68) menciona el aumento de los partos atendidos en el Hospital de la Ribera en un 37,3%, mientras en el mismo período el incremento registrado en el conjunto de los hospitales públicos, asociado a variaciones en la natalidad, apenas alcanzó un 2,4%. Este fenómeno se atribuye a que se ofrecía anestesia epidural en este centro y se restringía en los públicos. El hospital de Alzira se habría beneficiado por los ingresos adicionales generados por tratar pacientes de fuera del hospital, inferiores al coste que supone su prestación.

#### *La calidad del servicio*

En Alzira, la transferencia del riesgo se produciría mediante la cápita. La concesionaria estaría incentivada para proteger la salud de los ciudadanos, puesto que recibe una cantidad fija por asegurado. El riesgo teórico de este mecanismo es que la concesionaria reduzca los niveles de calidad y cantidad del servicio, con el propósito de que la empresa pueda seguir garantizándose el beneficio.

En el caso Alzira, los pacientes se muestran mayoritariamente satisfechos tanto con la amabilidad como con la atención sanitaria según una encuesta realizada por la Consejería de Sanidad y la Universidad Miguel Hernández (Redacción Médica, 2014), siendo estos porcentajes similares a los del sistema sanitario español en general (Acerete, Stafford y Stapleton, 2011 y 2013). Algunos usuarios refieren quejas sobre el costo del *parking*, las carencias en número de efectivos en determinadas horas, el estado de algunas infraestructuras (pintura de las paredes de las habitaciones) o el hecho de que las habitaciones están ocupadas por dos pacientes (un 40 por ciento de ellas según el Sindicato de Médicos de Asistencias Públicas, SIMAP), cuando fueron diseñadas para uno.

Por lo que se refiere a los resultados en salud, los datos existentes no permiten llegar a conclusiones generales definitivas sobre los méritos del Hospital de la Ribera en relación con otros hospitales de la región. El Hospital afirma haber registrado una demora media quirúrgica menor a otros hospitales de la región a pesar de realizar

operaciones con un índice de complejidad de 1,67 sobre 2, similar a otros grandes hospitales valencianos. La administración regional reconoce la facilidad del hospital para recurrir a fórmulas que les permiten afrontar con más rapidez estos problemas.

#### *La calidad del empleo*

En general, se admite que una de las claves para obtener cierto margen de beneficios está relacionada con la gestión más flexible de los recursos humanos que se puede realizar desde estas fórmulas de prestación de servicios (Rosado, 2010). Una encuesta de satisfacción laboral, en la que participó el 43% de la plantilla, muestra que esta ha mejorado en los últimos años hasta alcanzar 4,33 puntos en una escala de 1 a 6. Sin embargo, el sindicato SIMAP critica las condiciones laborales y salariales de la mayoría de los trabajadores, la infradotación de la plantilla o la reducción de la misma como en el caso de los médicos de guardia (Abril y Prats, 2013; Acerete, Stafford y Stapleton, 2011). En la actualidad, al menos una parte de los trabajadores de Alzira cree que la reversión del modelo puede beneficiarles en sus condiciones laborales.

#### *El control y la eficiencia*

El riesgo que las empresas de Alzira deberían haber asumido en la primera fase de esta experiencia no fue tal, puesto que finalmente se produjo un rescate. Como en otros hospitales de la región, se procedió a elevar la cápita inicial (Urbanos y Meneu, 2015). Según diferentes análisis, las pérdidas durante los primeros años de gestión del hospital fueron importantes y se debieron a diferentes razones (véase Acerete, Stafford y Stapleton, 2011; Arrufat, 2011). La cápita de 204 euros era temeraria porque estaba muy por debajo del coste estimado general en España y, por lo tanto, sería difícil para el hospital prestar los servicios clínicos requeridos, además de obtener un beneficio que repartir entre los accionistas. Los ingresos debían cubrir el coste del hospital, que finalmente fue muy superior al previsto. Este dinero debía devolverse a los socios antes de que las infraestructuras revirtieran a la administración. Como la concesión se había realizado por un período corto de tiempo (10 años), el dinero que había que devolver tuvo un impacto negativo en la cuenta de resultados. Asimismo, hubo algunos problemas relacionados con cierto reparo inicial por parte de los centros de atención primaria para aceptar ciertas directrices de este hospital. Además, algunos conflictos laborales también supusieron algunos costes. Por último,

la Sindicatura de Cuentas regional identificó en 2007 algunas irregularidades en la forma en que el contrato inicial fue rescindido y, específicamente, en la forma de cálculo de la indemnización pagada a la empresa y la cantidad finalmente resultante, que era parecida a la cuantía que se exigía a las empresas que quisieran presentarse a la nueva licitación (Urbanos y Meneu, 2015: 14).

La participación de un número reducido de empresas en este tipo de procesos de externalización sanitaria llevada a cabo por los gobiernos regionales españoles se ha denunciado en un informe realizado por la Comisión Nacional de la Competencia: “en la amplia mayoría de procedimientos analizados desde 1997, se presentó un único candidato”. Se alerta de que en ocasiones se solicitan requisitos de acceso innecesariamente exigentes y se han identificado numerosos casos de aplicación de criterios “ad hoc”, que solo algunas empresas concretas pueden cumplir, cerrando así el mercado (Urbanos y Meneu, 2015). Por ejemplo, en los pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares del Área de Salud de la Ribera se recoge como uno de los criterios de solvencia técnica para la construcción del hospital, el haber sido adjudicatario con anterioridad para la construcción de obra pública de características similares del futuro hospital (*ibidem*).

Respecto al coste, recientemente Arenas (2013) concluye que la media del gasto sanitario en atención primaria y especializada en las concesiones durante 2012 fue menor a la de la gestión directa, hasta en un 11,7%, aunque algunos departamentos de gestión pública tienen un gasto per cápita menor que el de las concesiones (dos de diecinueve). Desde Ribera Salud sostienen que si pudieran calcularse estas diferencias superarían el 25% de ahorro. Finalmente, algunos análisis han sugerido cómo podría realizarse este cálculo pero enumeran serias dificultades para realizarlo (Caballer Tarazona y Vivas Consuelo, 2016), la primera de las cuales consistiría en “contar con datos veraces de ambas partes”, tal y como reconoce un entrevistado en la administración en 2016.

Además de la escasez de datos públicos y de la dificultad de control de la facturación intercentros, algunos trabajos sugieren otros problemas sustantivos como los grandes costes ocultos del sistema, derivados de su supervisión, que no pueden ser contabilizados adecuadamente: la carencia en las concesiones de los servicios clínicos especializados que suelen ser los más caros y el hecho de que en la cápita no se incluyan algunos costes como la farmacia o el transporte sanitario. Caballer Tarazona y Vivas Consuelo (2016) creen que los

datos no son concluyentes como para recomendar un tipo u otro de gestión, teniendo ambos inconvenientes y debilidades. Peiró y Meneu (2012) afirman que en las concesiones administrativas sanitarias en Valencia no hay evidencia clara de que estas puedan mejorar los costes de la hospitalización que tienen los hospitales de gestión directa (véase Abellán Perpiñán, 2013; sobre CPP en otros lugares véase Alonso Alonso, Clifton y Díaz Fuentes, 2015; IASIST, 2012; McKee, Edwards y Atun, 2006; Sánchez Martínez, Abellán Perpiñán y Oliva Moreno, 2013). Acerete ...[et al] (2011) afirman que “los datos disponibles nos llevan a la conclusión de que el segundo contrato [en el caso de Alzira] no es un buen trato para la Consejería de la Salud del Gobierno de Valencia, tal y como pretende la narrativa oficial”.

Aunque parte del accionariado del hospital está actualmente en manos de la empresa Centene, multinacional especializada en salud, todos los entrevistados han estado de acuerdo en el creciente riesgo que supone la elección de *partners* estables en las concesiones administrativas, ya que es frecuente que estas empresas de salud pueden terminar vendiendo su parte del negocio a fondos de capital riesgo, como ocurre en la actualidad en algunas concesiones valencianas.

Finalmente, el Modelo Alzira arrastra el estigma de sus primeros años. En todo este tiempo, el proyecto ha sido objeto de un fuerte rechazo desde la oposición política y entre buena parte de los profesionales sanitarios valencianos. Esta situación hizo que en cierto modo el Gobierno valenciano se encontrara de algún modo capturado y le ha sido difícil reconocer abiertamente los problemas que se han producido. Tras las elecciones regionales de 2015, el nuevo Gobierno de izquierdas no parece tener la voluntad de prorrogar el contrato que finaliza en 2018, aunque en el momento de escribir este texto (verano de 2016) no se tenga todavía clara qué fórmula se utilizará para seguir prestando los servicios.

### **b) *La introducción del copago en la atención a las personas en situación de dependencia***

Los copagos son una práctica habitual en algunas áreas del espacio socio-sanitario español, como la compra de medicamentos o los servicios sociales (Montserrat Codorníu, 2009). En el caso concreto de la política de atención a las personas en situación de dependencia que se plasmó en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, promulgada en 2006 y que puso en marcha el Sistema de Atención a la Dependencia (SAAD), se preveía que

al menos un tercio de sus necesidades de financiación se cubrirían con la aportación de los usuarios al pago de servicios (Montserrat Codorníu, 2007), mientras que el resto de los recursos provenían de las administraciones central y regional (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2013).

El acceso al SAAD es un derecho subjetivo a un nivel básico de protección y se produce por la solicitud del beneficiario. Cada beneficiario es evaluado conforme un baremo por parte de la administración pública, la cual le reconocerá un grado de dependencia. Cada grado de dependencia da derecho a una serie de servicios y prestaciones. Es la administración junto al propio beneficiario o su familia quienes deciden qué tipo de prestaciones (por ejemplo, el pago de servicios, ayuda a domicilio, teleasistencia, residencias o centros de día) tendrán a su disposición.

Los cálculos iniciales sobre los potenciales usuarios del SAAD fueron desbordados por la realidad y empezó a necesitar más recursos de los previstos. Además, el fuerte impacto de la crisis se tradujo en importantes recortes que retrasaron la plena implementación de la ley que estaba prevista para 2015, se endurecieron los requisitos para acceder a las prestaciones y servicios, se redujeron las cuantías, al menos un 15%, y la intensidad, al ponerse en marcha un sistema de incompatibilidades entre servicios y prestaciones, que antes resultaban compatibles, y se incrementó la aportación de los usuarios (Moreno Fuentes, 2015; Del Pino, 2013; Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2013).

En la ciudad de Madrid, algo más de un 9% y casi un 20% de los mayores de 65 años se benefician en 2015 de dos servicios del SAAD: el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) y la Teleasistencia (según datos del Área de Gobierno de Equidad, Derechos Sociales y Empleo del Ayuntamiento). Ambos servicios representan un porcentaje modesto (28,6%) de las prestaciones de servicios asociados a la dependencia en España (CES, 2014), pero se trata de servicios muy apreciados por los ciudadanos, porque les permiten continuar en su hogar con cierto grado de autonomía.

Los servicios de teleasistencia y SAD van dirigidos a discapacitados y a personas mayores de 65 años que por su estado de salud, soledad y aislamiento los necesiten. La teleasistencia consiste en un dispositivo tecnológico conectado a la red telefónica que permite la comunicación manos libres desde el domicilio del usuario con una central de atención que funciona las 24 horas del día, los 365 días del año. El terminal

se complementa con una unidad de control remoto en forma de colgante o pulsera, que al pulsarlo se conecta inmediatamente con la central de atención. En algunos casos ofrece, además, dispositivos periféricos como detectores de gas o humo, entre otros. En el SAD, una persona especializada como auxiliar domiciliario se hace cargo de: 1) la atención personal, incluyendo apoyo en la higiene personal, apoyo en la movilización dentro del hogar, ayuda en la toma de medicamentos y acompañamientos puntuales fuera del hogar; y 2) la atención doméstica, que puede ir desde la limpieza cotidiana de la vivienda a la preparación de comidas.

El Ayuntamiento tenía un sistema de copago de los servicios sociales que prestaba que, en opinión de sus responsables técnicos, contribuía a la sostenibilidad del sistema y a la responsabilización de los usuarios con su uso. En marzo de 2013, con el Partido Popular (conservador) en el Gobierno, el Ayuntamiento de Madrid justificó el incremento del copago como una medida necesaria dada la situación de crisis y la aplicación de las medidas de ajuste decididas por el Gobierno de la nación (aunque esta normativa no fue aplicada en otros gobiernos). En parte, estas medidas fueron revertidas después por el mismo equipo de Gobierno al aproximarse las elecciones, lo que fue tachado de electoralismo por la oposición.

En cuanto al servicio de teleasistencia, en los últimos años ha habido tres modificaciones respecto a su precio. Hasta marzo de 2013, solo pagaban por este servicio que prestaba el Ayuntamiento, los pensionistas que cobraban la pensión máxima contributiva (de alrededor de 2.500 euros) y tenían menos de 80 años. Los mayores de esta edad, aunque contaran con rentas elevadas, estaban exentos de pagar. Sin embargo, desde marzo de 2013, el copago se aplicó también a los nuevos usuarios debido a la adaptación de un decreto nacional de 2012 (que implementaba una modificación del copago establecido en la Ley de 2006). Aquellos que ya venían usando el servicio y percibían una pensión superior a los 460,29 euros, también comenzarán a pagar un copago que se articula en cinco tramos a partir de enero de 2014. Esta medida afectó al 66% de los pensionistas usuarios del servicio. En tercer lugar, a partir de octubre de 2014 se aplicó una exención a aquellos con ingresos por debajo de 614,29 euros, que continúa en verano de 2016.

Por lo que se refiere al SAD, el Ayuntamiento venía prestándolo desde los años 80 y siempre con copago en función de la renta. Los beneficiarios del servicio prestado por el propio Ayuntamiento ascendían a alrededor de 50.000 en 2013. A ellos se unieron cerca de 4.000

usuarios que se incorporaban por la vía de la Ley de Dependencia y hasta entonces eran atendidos por el Gobierno regional. Para algunos de estos últimos, el paso de un sistema a otro podía suponer un incremento sustantivo del copago puesto que el Gobierno regional cobraba 1,31 euros por la hora de atención y en el Ayuntamiento puede variar entre 0,57 y 7,31 euros, en función de los ingresos de perceptor que se organizan en catorce tramos, estando exento el grupo que percibe ingresos inferiores a 460,29 euros. En los casos en que los usuarios son atendidos durante un elevado número de horas (puede llegar a ser 70 horas por mes) en función de su grado de dependencia, el coste puede ser significativo.

#### *Cobertura y acceso*

Es casi imposible estimar el impacto del copago en atención a la dependencia a nivel nacional. Un informe del Tribunal de Cuentas (2014) detectó que numerosos gobiernos regionales no habían adaptado sus normativas a los principios establecidos por la legislación del Estado central, que existía una gran variedad de regulaciones sobre tarifas y acerca de cómo establecer la capacidad económica de los usuarios de los servicios, y que muchos gobiernos regionales no proporcionan información o no lo hacen con suficiente calidad sobre estos aspectos. Además, los municipios pueden también establecer copago por los servicios de proximidad (la teleasistencia y el SAD) (Montserrat Codorníu y Montejo Sarrias, 2013; Montserrat Codorníu, 2009; Vilaplana Prieto, 2011).

Distintos autores han estimado que el incremento del copago en el SAAD ha sido sustantivo, superándose incluso el tercio que inicialmente se había planificado (Barriga Martín ...[et al], 2014; Montserrat Codorníu y Montejo Sarrias, 2013). A juicio de este último trabajo, la forma en que se ha establecido el copago pone de manifiesto que tiene, por encima de otras finalidades, un propósito recaudatorio y que, por afectar en mayor medida a las rentas medias-bajas, ocasionará importantes “cotas de inequidad” (Montserrat Codorníu y Montejo Sarrias, 2013: 96).

Respecto de Madrid, en el caso analizado, antes del incremento del copago en marzo de 2013, el servicio de teleasistencia tenía alrededor de 133.000 beneficiarios. Según los cálculos del Ayuntamiento, alrededor del 34,3% de los usuarios de la teleasistencia estarían exentos de pago, ya que sus rentas se situaban por debajo de esos 460 euros. De esta forma, 87.609 personas abonaban parte del coste

**Es posible encontrar un hogar donde un auxiliar domiciliario es remunerado durante unas horas por el Ayuntamiento y copagado por el usuario, y otras horas es remunerado enteramente por el usuario.**

de la teleasistencia en comparación con las 2.650 personas que lo financiaban antes. Fruto de la implementación del copago, algunos usuarios comenzaron a renunciar a este servicio. El propio Ayuntamiento, sin embargo, decidió que algunos de ellos fueran eximidos del pago al ser considerados de especial riesgo, incluso aunque pudieran pagarlo. Sin embargo, unos 3.400 usuarios dieron de baja el servicio por efecto del copago.

El Ayuntamiento reconoce que se produjeron bajas debido al copago y que algunos usuarios redujeron el número de horas en que utilizaban el SAD. Sin embargo, no es posible conocer cuántas de estas bajas se debieron al incremento del copago. De las casi 8.000 bajas en 2013 (cifras similares a 2014), un 21% se debió a que el usuario rechazó el servicio, pero el Ayuntamiento no recoge información sobre los motivos de este rechazo. Sin datos seguros, la entonces responsable del servicio estimaba que las bajas debidas a la introducción del copago pudieron ser alrededor de 400. Además, se recibieron numerosas reclamaciones.

#### *La calidad del servicio*

La combinación del incremento del copago y el recorte del número de horas de atención a domicilio ha resultado problemática para algunos beneficiarios del sistema, que se quejan del empeoramiento de la atención que reciben porque los auxiliares están a veces solo unos minutos en sus casas. Además, se han visto obligados a contratar un tiempo de atención extra, a veces, directamente con la empresa que provee el servicio. Por lo tanto, es posible encontrar un hogar donde un auxiliar domiciliario es remunerado durante unas horas por el Ayuntamiento y copagado por el usuario (con un tope de 7,32 euros la hora), y otras horas es remunerado enteramente por el usuario (en las entrevistas realizadas se pagan hasta 17 euros la hora). Los familiares prefieren utilizar los servicios de este auxiliar, ya conocido, que contratar a un tercero que, aunque pueda resultar más barato, puede complicar mucho la logística del hogar y alterar la tranquilidad de la persona que necesita los cuidados.

#### *El control y la eficiencia*

El esfuerzo administrativo en términos de implementación del copago “fue enorme”, a juicio de una responsable del Ayuntamiento. No se ha estimado el coste de la implementación. Sin embargo, el copago incrementó los ingresos alrededor de 4,5 millones de euros en 2014, lo que representa alrededor del 19% de SAD en Madrid (24 millones de euros).

En el nuevo contexto de crisis y aplicación de la Ley citada, las entidades de la economía social y pequeñas empresas que tradicionalmente se habían dedicado a este sector se vieron desplazadas por la competencia de grandes empresas.

### **c) La entrada de las grandes empresas en el sector de la dependencia y los servicios sociales: el caso del Servicio de Atención a Domicilio**

El Servicio de Atención a Domicilio (SAD), descrito más arriba, supone una ayuda valiosa para las personas cuya independencia personal está restringida pero desean permanecer en su hogar. Aunque este tipo de servicios venía prestándose desde 1979, la aprobación de la Ley de Dependencia en 2006 consolidaba estos servicios haciéndolos universales y comprometiendo así una financiación pública importante proveniente de las administraciones central y autonómicas. El nuevo compromiso de financiación pública, el progresivo y agudo envejecimiento de la población que han convertido a España en el país más envejecido del mundo (UNFPA, 2014) y la pérdida de negocios en áreas como la construcción, la limpieza industrial o la seguridad como consecuencia de la crisis, han atraído a nuevas empresas al sector de la atención domiciliaria (véase Deloitte, 2008).

Además, en el contexto de la primera fase de la crisis que coincidió con la primera fase de implementación de la Ley de Dependencia, el Ayuntamiento (gobernado por la derecha) adoptó algunas medidas para la gestión del sistema que impactaron en la gobernanza del sistema y para los ciudadanos. Con la llegada de un nuevo Gobierno de izquierdas, en parte estas medidas han sido revertidas sin que de momento se pueda apreciar el resultado.

En el nuevo contexto de crisis y aplicación de la Ley citada, las entidades de la economía social y pequeñas empresas que tradicionalmente se habían dedicado a este sector se vieron desplazadas por la competencia de grandes empresas. Las primeras se lamentan especialmente de la legislación europea que ha venido aplicándose hasta la fecha y las normas de contratación españolas (Directiva 2004/18/CE y Ley de Contratos del Sector Público de 14 de noviembre de 2014). Asimismo, se quejan del modo en que las administraciones regionales o municipales gestionan el proceso de licitación del SAD. En concreto, hay cuatro requisitos que son muy complejos de satisfacer por determinados tipos de entidades o empresas pequeñas.

En primer lugar, el Ayuntamiento de Madrid aumentó tanto la duración de los contratos de SAD como el volumen de los mismos. Por un lado, el SAD atiende a más usuarios que antes, y por el otro, el Ayuntamiento ha decidido agrupar más los paquetes de licitación que antes se ofrecían fragmentados. La necesidad de entregar un aval de alrededor del 5% de la licitación, expulsa del mercado a algunas empresas.

En segundo lugar, el Ayuntamiento de Madrid dictó una nueva norma el 26 de abril de 2012 que concedía un peso creciente al criterio del precio en detrimento de las especificaciones técnicas en las licitaciones. Como la mayoría de empresas afirma cumplir las especificaciones técnicas, es finalmente el precio el que decide las adjudicaciones. Según esta norma el precio representaba al menos un 65% y los restantes criterios como máximo un 35%. Las grandes empresas pueden competir mejor gracias a un coste más bajo de su estructura. Además algunas empresas de menor tamaño se quejan de que en ocasiones se presentan ofertas con precios temerarios que logran expulsarlas definitivamente del mercado. En Cataluña, por ejemplo, la *Confederació*, patronal que engloba 1.200 organizaciones no lucrativas, solicitó al Gobierno catalán que no se concedan concursos a propuestas desproporcionadamente bajas.

En tercer lugar, los plazos de pago a proveedores por parte de las administraciones se han llegado a dilatar mucho más de los que establece la legislación vigente durante los últimos años debido a la crisis. Esto ha resultado inasumible por algunas empresas. En el Ayuntamiento de Madrid, los plazos de pago a proveedores se han reducido drásticamente en el último año gracias al apoyo de los planes estatales de financiación del pago a proveedores y ahora no alcanzan los 30 días desde el momento en que el Ayuntamiento acepta la factura. Sin embargo, 4.000 entidades catalanas agrupadas en la Taula del Tercer Sector, mostraron públicamente su preocupación por el retraso de los pagos del Gobierno catalán en el mes de septiembre de 2014.

El cambio de color político en el Gobierno cambia también la instrucción de 2012 mediante un decreto del Ayuntamiento de 23 de septiembre de 2015. Se elimina la obligación de otorgar 65 puntos a la oferta con precio más bajo, introduciendo diversas fórmulas con las que se calcula un 75 por ciento del precio, que incluyen además otros criterios de calidad de servicio y respeto al empleo de calidad, así como otras cláusulas sociales, de género, de comercio justo o medioambientales. En esta misma línea, una nueva norma (la Instrucción 1/2016) introduce criterios de naturaleza social en los pliegos de contratación. Esta incorporación se produce en el contexto de la transposición al derecho español de la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión y la Directiva 2014/24/UE que incluyen la necesidad de mejorar la eficiencia y que la contratación pública sirva también para perseguir objetivos de carácter social. Ambas Directivas debían transponerse al ordenamiento español antes del 18 de abril de 2016.

### *La equidad en el acceso*

La participación de empresas, atraídas por la financiación pública, ha facilitado que se incremente rápidamente el número de usuarios de los servicios (a nivel nacional, del 1,7% de la población a un 4,7% de los mayores de 65 años). En principio, en un sistema en el que las administraciones públicas tienen experiencia regulatoria y la regulación del precio es muy concreta, el acceso no se ve limitado por la participación de las grandes empresas.

### *La calidad del servicio y del empleo*

Especialmente las cooperativas del sector alegan que esto ha perjudicado tanto a los trabajadores como a los usuarios. En su opinión, los trabajadores de las grandes empresas tienen peores condiciones salariales y, en general, peores condiciones de trabajo, puesto que las empresas no se ven obligadas a reinvertir parte de sus beneficios en la formación de los trabajadores. Los usuarios están generalmente satisfechos con el servicio, aunque se quejan de la rotación de los trabajadores y de la escasez de horas en las que estos están en su casa, y manifiestan cierta preocupación por las condiciones de trabajo de los empleados que les atienden (véase también Ruiz Cañete, 2011; Tous Zamora y Bermúdez González, 2011).

### *La eficiencia y el control*

Todos los cambios mencionados obligan a las organizaciones a realizar ajustes internos en cuanto a su estructura. La respuesta de las organizaciones de la economía social y del Tercer Sector está siendo ganar tamaño e implantación territorial en el sector sociosanitario, especialmente en el caso de las cooperativas de iniciativa social, recurriendo (en torno a un 47% de los casos) a fórmulas de cooperación empresarial mediante el establecimiento de servicios compartidos, uniones temporales de empresas, alianzas estratégicas, redes comerciales y centrales de compra y colaboraciones en la externalización de servicios o el desarrollo de mercados sociales promovidos desde empresas sociales que no requieren el intercambio de dinero para su funcionamiento (COCETA, 2010; Morales Gutiérrez, 2011).

En este sentido, el sector puede ganar en eficiencia y profesionalidad. Sin embargo, la competencia entre empresas ha obligado al Ayuntamiento de Madrid a estar muy atento, desestimando ofertas debido a precios que se han considerado excesivamente bajos y que, según las propias empresas, iban a conseguirse remunerando de manera muy precaria a sus trabajadores. Además, los gestores entrevistados

La ideología de los gobiernos también explica la selección y posterior revisión de determinadas fórmulas de *welfare-mix* elegidas.

convienen en el problema del control de las empresas especialmente en época de crisis, cuando estas empresas ven peligrar su margen de beneficios. Se menciona la necesidad de disponer de un sistema de control que permita interponer penalidades cuando son necesarias, así como la dificultad de interponerlas en determinadas ocasiones o las limitaciones para rescindir contratos, ya que la administración es la que finalmente debe garantizar la continuidad de los servicios.

### 3. Conclusiones

Como en otras experiencias internacionales, los factores que han conducido a la introducción de cambios en el *welfare-mix* en las tres políticas sociales españolas analizadas, incluyen la necesidad de satisfacer las demandas de más servicios en un contexto de recursos limitados en el que la participación de terceros podía contribuir a la puesta en marcha de servicios que quizá de otra forma se hubieran tenido que posponer o solo habrían podido ser puestos en marcha si otros programas públicos, *a priori* menos necesarios, se hubieran retrasado o descartado; y a la creencia, a veces sin que exista clara evidencia empírica, de que determinadas fórmulas pueden ser más baratas, de mayor calidad o más eficientes. Sin embargo, la ideología de los gobiernos también explica la selección y posterior revisión de determinadas fórmulas de *welfare-mix* elegidas.

Los cambios en la gobernanza del *welfare-mix* se han puesto en marcha utilizando diferentes instrumentos de política pública de tipo organizativo (CPP), financiero (copago) y regulatorio, modificando una norma sobre la gestión de la contratación pública. En los tres casos analizados, la gobernanza del *welfare-mix* se ha transformado de distintas maneras. Podría hablarse de una primera fase más mercantilizadora, en la que se intensificó el papel del sector privado o de prácticas relacionadas con la gestión privada. En una segunda fase, distintos factores relacionados con el funcionamiento insatisfactorio de estas experiencias, pero también motivos vinculados a los valores o a la ideología o a la proximidad de las elecciones hicieron que parte de las decisiones tomadas en un momento inicial se revirtieran o planearan revertirse. El aumento del copago se redujo, parece que se planea volver a la gestión pública del hospital analizado y, por último, aunque no se ha implementado un mecanismo de gestión pública para el sistema de ayuda a domicilio, sí se han limitado algunos de los rasgos del carácter marcadamente mercantil que estaba manifestando la provisión de este servicio para dar más espacio a fórmulas de la economía social.

Una clara conclusión de este análisis es la ausencia de mecanismos de evaluación de estas experiencias. Con esta carencia no solo se incumple la necesidad de rendir cuentas en el caso de servicios que siguen siendo de titularidad pública, sino que además es imposible valorar y adoptar decisiones sobre cuál es el modelo socialmente más justo y económicamente más eficiente. Se trata de un desafío difícil, ya que la administración española está todavía poco acostumbrada a analizar los impactos de los programas que ella misma diseña y ejecuta, y ahora, además, se le pide el reto de evaluar políticas que implementan otros actores ajenos a la administración.

En los casos analizados no quedan claros ventajas e inconvenientes, a veces debido a que simplemente no existen buenos datos con los que realizar una valoración sólida. Con el aumento del copago no está claro si tuvo alguna ventaja de las que habitualmente se le reconocen como moderador de la demanda excesiva de los servicios o para proporcionar más recursos a la administración; o simplemente logró expulsar a algunos usuarios del sistema, parte de los cuales hubo que recuperar, ni tampoco queda claro el coste de la implantación del mismo. En el caso de las concesiones sanitarias no se sabe si suponen un ahorro para los contribuyentes y si sus resultados en salud son mejores y no deja de ser extraordinariamente llamativo que la propia administración reconozca que todo ello se podría evaluar si se contara con datos veraces por ambas partes. Finalmente, tanto en este último caso como en relación con la incorporación de las grandes empresas a la gestión de los servicios, el esfuerzo realizado por la administración en la supervisión y control no está cuantificado, aunque se estima que es significativo si se quiere velar por la calidad del servicio e incluso por las condiciones laborales de los trabajadores.

Aun teniendo en cuenta las limitaciones de los datos, se pueden presentar algunas conclusiones sobre lo que acá se ha llamado la privatización del riesgo. La participación de otros actores ha posibilitado en algunos casos el incremento de la oferta de servicios a la ciudadanía. Sin embargo, como ha demostrado el caso del copago en servicios sociales, es necesario estar muy atento a las situaciones de exclusión que estos mecanismos pueden plantear y a los problemas de selección de clientela por parte de otros actores, dejando a la administración los casos más difíciles. En el caso del hospital analizado, los ciudadanos ya recibían atención sanitaria pública, pero este hospital ha permitido acercarles la atención. Los datos no permiten confirmar que en este caso se descarten pacientes, pero lo que sí se

La paradoja que puede producirse es que efectivamente el riesgo que debían asumir terceros actores se socialice, mientras que solo se privaticen los beneficios.

produce es un esfuerzo activo para la captación de pacientes que, como se ha explicado, puede impactar negativamente en el conjunto del sistema sanitario.

Los datos manejados no permiten afirmar que el mayor recurso a estas fórmulas empeore la calidad de los servicios, pero tampoco que la mejore. Cuando se han conseguido datos, los resultados son similares a fórmulas de gestión directa. Sí parece claro que las condiciones laborales se ven afectadas muchas veces a la baja, con mecanismos de tipo mercantil frente a la gestión pública directa u otras fórmulas de economía social.

La administración no parece ser del todo capaz de garantizar las condiciones para asegurar el funcionamiento adecuado de algunas de estas experiencias complejas como la transferencia de riesgo a las empresas, la competencia, la independencia de los reguladores, el control, y presenta carencias en relación con el *expertise* público en materia de evaluación. Se trata de un reto importante, porque la paradoja que puede producirse es que efectivamente el riesgo que debían asumir terceros actores se socialice, mientras que solo se privaticen los beneficios.

## Bibliografía

- Abellán Perpiñán, José María (2013), *El sistema sanitario público en España y sus comunidades autónomas: sostenibilidad y reformas*, Madrid, Fundación BBVA.
- Abril, Guillermo y Prats, Jaime (2013), “Los gigantes de la sanidad privada”, en *El País*, Madrid, [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/01/03/actualidad/1357233012\\_416495.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/01/03/actualidad/1357233012_416495.html), 08-08-2016.
- Acerete, Basilio; Stafford, Anne; y Stapleton, Pamela (2011), “Spanish Healthcare Public Private Partnerships: the ‘Alzira Model’”, en *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 22 N° 6, pp. 533-549.
- \_\_\_\_\_ (2013), “PPPs in Spain: Critical Financial Analysis of Toll Road and Healthcare Cases”, paper presented at the Public-Private Partnership Conference Series CBS-Sauder-Monash, Vancouver, Canada, June 12-14.
- Allard, Gayle y Trabant, Amanda (2006), *La tercera vía: en la frontera entre público y privado: Public-Private Partnerships*, Madrid, Centro PwC & ie del Sector Público. Cátedra Económico - Financiera.
- \_\_\_\_\_ (2008), “Public-Private Partnerships in Spain: Lessons and Opportunities”, en *International Business and*

- Economics Research Journal*, Vol. 7 N° 2, pp. 1-24.
- Alonso Alonso, José Manuel; Clifton, Judith Catherine; y Díaz Fuentes, Daniel (2015), "The Impact of New Public Management on Efficiency: an Analysis of Madrid's Hospitals", en *Health Policy*, Vol. 119 N° 3, pp. 333-340.
- Andersen, Jørgen Goul (2008), "Welfare State Transformations in an Affluent Scandinavian State: the Case of Denmark", en *Welfare State Transformations*, Martin Seeleib-Kaiser (ed.), London, Palgrave Macmillan.
- Araujo Barceló, Alejandro (2013), "La colaboración público-privada: entre indeterminación, flexibilidad e incertidumbre", Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (Documentos; N° 4).
- Arenas Díaz, Carlos Alberto (2013), "Eficiencia de las concesiones administrativas sanitarias de la Comunidad Valenciana", Madrid, Sociedad Española de Directivos de la Salud, <http://sedisasigloxxi.es/spip.php?article373>, 08-08-2016.
- Arrufat, Miquel (2011), "Infraestructuras, equipamientos y concesiones administrativas: ¿qué papel ha de tener el sector público de salud?", en *Anuario Partners 2011: reflexiones sobre la cooperación público-privada*, Albert Serra Martín y Mónica Reig (eds.), Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.
- Barlow, James; Roehrich, Jens; y Wright, Steve (2013), "Europe Sees Mixed Results from Public-Private Partnerships for Building and Managing Health Care Facilities and Services", en *Health Affairs (Project Hope)*, Vol. 32 N° 1, pp. 146-154.
- Barriga Martín, Luis Alberto; Brezmes Nieto, María Jesús; García Herrero, Gustavo; y Ramírez Navarro, José Manuel (2014), *XII Dictamen: informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, Madrid, Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales.
- Benedito, Juan (2010), "La experiencia valenciana de las concesiones administrativas en la sanidad pública", en *¿Por nuestra salud?: la rehabilitación de los servicios sanitarios*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Braun, Dietmar y Trein, Philipp (2014), "Federal Dynamics in Times of Economic and Financial Crisis", en *European Journal of Political Research*, Vol. 53 N° 4, pp. 803-821.
- Bridgen, Paul y Meyer, Traute (2008), "Politically Dominant but Socially Flawed: Projected Pension Levels for Citizens at Risk in Six European Multi-Pillar Pension Systems", en *Welfare State Transformations*, Martin Seeleib-Kaiser (ed.), London, Palgrave Macmillan.

- Bult Spiering, Mirjam y Dewulf, Geert (eds.) (2006), *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Caballer Tarazona, María y Vivas Consuelo, David (2016), "A Cost and Performance Comparison of Public Private Partnership and Public Hospitals in Spain", en *Health Economics Review*, Vol. 6 N° 17, pp. 1-7.
- Cabeza García, Laura y Gómez Ansón, Silvia (2007), "The Spanish Privatisation Process: Implications on the Performance of Divested Firms", en *International Review of Financial Analysis*, Vol. 16 N° 4, pp. 390-409.
- CES (2014), *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2013*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- Clegg, Daniel (2008), "From Liberal Statism to Statist Liberalism: the Transformation of Unemployment Policies in Europe", en *Welfare State Transformations*, Martin Seeleib-Kaiser (ed.), London, Palgrave Macmillan.
- COCETA (2010), *Cuando se trata de personas, las cooperativas llevan la iniciativa. Cooperativas de trabajo de iniciativa social: radiografía de un sector*, Madrid, Confederación Española de Empresas de Trabajo Asociado.
- Costas, Antón y Germà, Bel (2001), "La privatización y sus motivaciones en España: de instrumento a política", en *Revista de Historia Industrial*, Vols. 19-20, pp. 105-132.
- Cunill Grau, Nuria (2012), "¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 52, pp. 5-44.
- Del Pino, Eloísa (2013), "The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment", en *Politics and Society in Contemporary Spain: from Zapatero to Rajoy*, Bonnie N. Field y Alfonso Botti (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Deloitte (2008), *Perspectivas de futuro de los servicios de atención a la dependencia: el servicio de atención a la dependencia (SAD). Estudio del marco conceptual, oferta, demanda y modelo de costes*, Madrid, Deloitte.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Fantova Azcoaga, Fernando (2007), "Algunas notas sobre la calidad de los empleos, la formación y la cualificación profesional en el ámbito de los servicios sociales en España", documento presentado en el 1er Foro del Parlamento Europeo sobre Servicios Sociales de Interés General, Lisboa, Portugal, 17 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Diseño de políticas sociales: fundamentos*,

- estructura y propuestas*, Madrid, Editorial CCS.
- Gingrich, Jane R. (2011), *Making Markets in the Welfare State: the Politics of Varying Market Reforms*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Greve, Bent (2015), *Welfare and the Welfare State: Present and Future*, Oxon, Routledge.
- Guillén Rodríguez, Ana Marta y Petmesidou, María (2008), "The Public-Private Mix in Southern Europe: What Changed in the Last Decade?", en *Welfare State Transformations*, London, Palgrave Macmillan.
- IASIST (2012), *Hospitales: top 20. Benchmarks para la excelencia*, Barcelona, IASIST.
- Jantz, Bastian y Klenk, Tanja (2015), "Marketization and Managerialization of Active Labor Market Policies in a Comparative Perspective", en *Restructuring Welfare Governance: Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism*, Tanja Klenk y Emmanuele Pavolini (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Klenk, Tanja y Pavolini, Emmanuele (eds.) (2015), *Restructuring Welfare Governance: Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Krumm, Thomas (2016), *The Politics of Public Private Partnerships in Western Europe: Comparative Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Longo, Francisco; Notarnicola, Elisabetta; y Tasselli, Stefano (2015), "A Framework to Assess Welfare Mix and Service Provision Models in Health Care and Social Welfare: Case Studies of Two Prominent Italian Regions", en *BMC Health Services Research*, Vol. 15 N° 152, pp. 1-12.
- Marbán Gallego, Vicente y Rodríguez Cabrero, Gregorio (2013), "Sistemas mixtos de protección social: el tercer sector en la producción de bienestar", en *Presupuesto y Gasto Público*, N° 71, pp. 61-82.
- Martín Castro, María Belén (2010), "Estado y pluralismo de bienestar: políticas y tendencias en la Agenda Social. Consideraciones desde el caso español", en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. 40 N° 112, pp. 143-173.
- McKee, Martin; Edwards, Nigel; y Atun, Rifat (2006), "Public-Private Partnerships for Hospitals", en *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 84 N° 11, pp. 890-896.
- Mendoza García, María José (2013), "Privatizaciones en el País Valenciano", en *La contrarreforma sanitaria: análisis y alternativas a la privatización de la sanidad pública*, Marciano Sánchez Bayle (ed.), Madrid, La Catarata.
- Montserrat Codorníu, Julia (2007), "Evolución y perspectivas de la financiación del Sistema para la Autonomía y la Atención

- a la Dependencia”, en *Documentación Administrativa*, Nos. 276-277, pp. 411-442.
- \_\_\_\_\_ (2009), “La ‘tercera vía de financiación’: la contribución económica del usuario”, en *Presupuesto y Gasto Público*, N° 56, pp. 127-143.
- Montserrat Codorniu, Julia y Montejo Sarrias, Iván (2013), *El copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, Madrid, Fundación Caser.
- Monzón, José Luis y Chaves, Rafael (2012), *La economía social en la Unión Europea*, Bruselas, Comité Económico y Social Europeo.
- Morales Gutiérrez, Alfonso Carlos (2011), “Modelos de integración y desarrollo estratégico de las cooperativas sociosanitarias andaluzas”, en *CIRIEC - España: Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 71, pp. 203-226.
- Moreno Fuentes, Francisco Javier (2015), “Challenges and Reforms in Long-Term Care Policy in Spain”, Madrid, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (Estudios/ WorkingPapers GIGAPP; N° WP-2015-03).
- Moulaert, Frank (2013), *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Nauk, Gisela (2014), *Integrated Social Policy: Rethinking the Role of the State, the Market and Civil Society in the Provision of Social Protection and Social Services*, Beirut, United Nations; Economic and Social Commission for Western Asia.
- Offe, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*, John Keane (ed.), Cambridge, MIT Press.
- Oosterlynck, Stijn ...[et al] (2013), “Exploring the Multi-Level Governance of Welfare Provision and Social Innovation: Welfare Mix, Welfare Models and Rescaling”, Antwerpen, Poverty, Social Policy and Innovation (ImPRovE Discussion Papers; N° 13/12).
- \_\_\_\_\_ (2015), “Local Social Innovation and Welfare State Restructuring: Analysing Their Relationship”, Antwerpen, Poverty, Social Policy and Innovation (ImPRovE Discussion Papers; N° 15/15).
- Pavolini, Emmanuele (2015), “Marketization and Managerialization of Health Care Policies in Europe in a Comparative Perspective”, en *Restructuring Welfare Governance: Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism*, Tanja Klenk y Emmanuele Pavolini (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Peiró, Salvador y Meneu, Ricard (2012), “Eficiencia en la gestión

- hospitalaria pública: directa vs privada por concesión”, en *Nada es gratis (blog)*, en <http://nadaesgratis.es/sergi-jimenez/eficiencia-en-la-gestion-hospitalaria-publica-directa-vs-privada-por-concesion>, 08-08-2016.
- Powell, Martin (2008), “Welfare State Reforms in the United Kingdom”, en *Welfare State Transformations*, Martin Seeleib-Kaiser (ed.), London, Palgrave Macmillan.
- Redacción Médica (2014), “La Ribera cumple las expectativas del 97% de sus pacientes”, <http://www.redaccionmedica.com/autonomias/valencia/el-97-de-los-pacientes-de-la-ribera-recomendaria-este-centro-4550&previo=7598234578>, 08-08-2016.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio y Marbán Gallego, Vicente (2013), “La atención a la dependencia en una perspectiva europea: de la asistencialización a la cuasi-universalización”, en *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, Eloísa del Pino y María Josefa Rubio (coords.), Madrid, Tecnos.
- Rosado, Luis (2010), “La sostenibilidad y los recursos humanos del Sistema Nacional de Salud: el modelo de concesión administrativa de la Comunidad Valenciana”, en *Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI*, Vol. 8 N° 1, pp. 51-62.
- Rothgang, Heinz; Cacace, Mirella; Frisina, Lorraine; y Schmid, Achim (2008), “The Changing Public-Private Mix in OECD Health-Care Systems”, en *Welfare State Transformations*, London, Palgrave Macmillan.
- Ruiz Cañete, Olga (2011), “La economía social y la atención a la dependencia en España: una aproximación a través de los centros de larga estancia”, en *CIRIEC - España: Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 71, pp. 147-174.
- Sánchez Bayle, Marciano (2013), “La contrarreforma sanitaria”, en *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 123, pp. 63-72.
- Sánchez Martínez, Fernando Ignacio; Abellán-Perpiñán, José María; y Oliva Moreno, Juan (2013), “Gestión pública y gestión privada de servicios sanitarios públicos: más allá del ruido y la furia, una comparación internacional”, Madrid, Real Instituto Elcano (Documento de Trabajo; N° 4/2013).
- Seeleib-Kaiser, Martin (2008a), “Multiple and Multi-Dimensional Welfare State Transformations”, en *Welfare State Transformations*, Martin Seeleib-Kaiser (ed.), London, Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Welfare State Transformations*, London, Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (2008c), “Welfare State Transformations in Comparative Perspective:

- Shifting Boundaries of ‘Public’ and ‘Private’ Social Policy?”, en *Welfare State Transformations*, Martin Seeleib-Kaiser (ed.), London, Palgrave Macmillan.
- Sekhri, Neelam; Feachem, Richard; y Ni, Angela (2011), “Public-Private Integrated Partnerships Demonstrate the Potential to Improve Health Care Access, Quality, and Efficiency”, en *Health Affairs (Project Hope)*, Vol. 30 N° 8, pp. 1498-1507.
- Spicker, Paul (2008), *Social Policy: Themes and Approaches*, Bristol, Policy Press 2. ed.
- Theobald, Hildegard (2015), “Marketization and Managerialization of Long-Term Care Policies in a Comparative Perspective”, en *Restructuring Welfare Governance: Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism*, Tanja Klenk y Emmanuele Pavolini (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Torchia, Maria Teresa; Calabrò, Andrea; y Morner, Michèle (2013), “Public-Private Partnerships in the Health Care Sector: a Systematic Review of the Literature”, en *Public Management Review*, Vol. 17 N° 2, pp. 236-261.
- Tous Zamora, Dolores y Bermúdez González, Guillermo José (2011), “Estudio de la imagen corporativa de las resistencias de mayores en el sector solidario”, en *CIRIEC - España: Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 71, pp. 175-202.
- Tribunal de Cuentas (2014), *Informe de fiscalización sobre medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Madrid, Tribunal de Cuentas.
- UNFPA (2014), *State of World Population 2014*, New York, United Nations Population Fund.
- Urbanos, Rosa María y Meneu, Ricard (2015), “La colaboración público-privada en sanidad”, en *Economía de la gestión pública: cuestiones fundamentales*, Emilio Albi Ibáñez y Jorge Onrubia Fernández (eds.), Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Vilaplana Prieto, Cristina (2011), “El copago en las prestaciones económicas de la Ley de la Dependencia”, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra. Centre de Recerca en Economia i Salut; Fundación Caser (Documentos de Trabajo CRES - Fundación Caser; N° 5).

# **Modelo de madurez en gestión para organizaciones del tercer sector**

**Rosana da Rosa Portella Tondolo  
Vilmar Antonio Gonçalves Tondolo  
Manuela Rösing Agostini  
Aléssio Bessa Sarquis y  
Simone Portella Teixeira de Mello**

### **Rosana da Rosa Portella Tondolo**

Doctora en Administración por la Universidad do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Brasil. Posdoctora por la Universidad do Sul de Santa Catarina. Profesora adjunta de la Facultad de Administración y de Turismo de la Universidad Federal de Pelotas (UFPEL) Brasil. Ha sido docente en las carreras de Administración, Ciencias Contables y Recursos Humanos. Actúa en el área de Administración, con énfasis en gestión organizacional, capital social organizacional, gestión de las organizaciones del tercer sector, transparencia y rendición de cuentas en organizaciones sociales, e innovación social.

### **Vilmar Antonio Gonçalves Tondolo**

Doctor en Administración por la Universidad de Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Brasil. Profesor adjunto del Instituto de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables de la Universidad Federal do Rio Grande. Profesor del Programa de Maestría en Administración de la Universidad Federal do Rio Grande.

### **Manuela Rösing Agostini**

Profesora del Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), Brasil. Doctorando en Administración en el Programa de Posgrado en Administración de la Universidad de Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

### **Aléssio Bessa Sarquis**

Doctor en Administración por la Universidad de São Paulo (USP), Brasil. Profesor del Programa de Maestría en Administración de la Universidad do Sul de Santa Catarina (UNISUL).

### **Simone Portella Teixeira de Mello**

Doctora en Educación por la Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Posdoctora por la Universidad Federal de Santa Catarina. Profesora asociada de la Facultad de Administración y de Turismo de la Universidad Federal de Pelotas (UFPEL).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: [rosanatondolo@gmail.com](mailto:rosanatondolo@gmail.com)

[vtondolo@gmail.com](mailto:vtondolo@gmail.com)

[manuagostini@yahoo.com.br](mailto:manuagostini@yahoo.com.br)

[alessio.sarquis@unisul.br](mailto:alessio.sarquis@unisul.br)

[sptmello@gmail.com](mailto:sptmello@gmail.com)

## Modelo de madurez en gestión para organizaciones del tercer sector

*Debido a la creciente preocupación de las organizaciones sociales y sus stakeholders por el perfeccionamiento del proceso de gestión organizacional, este estudio presenta un modelo de madurez en gestión para organizaciones del tercer sector. Para ello se ejecutó el trabajo en dos etapas. Primeramente, en la elaboración del modelo se aplicó una investigación exploratoria-cualitativa con la recolección de datos secundarios y primarios, provenientes de la revisión literaria y entrevistas en profundidad con una organización no gubernamental de Brasil. En segundo lugar, en la verificación del instrumento de medición se aplicó una investigación exploratoria, cuantitativa, en forma de encuesta de campo con trece organizaciones del tercer sector. Los resultados presentan un modelo teórico de madurez en gestión constituido por cinco dimensiones y 16 variables, y un instrumento de medición pretestado, aplicables en el tercer sector. Los resultados indican también que las organizaciones sociales analizadas poseen distintos niveles de madurez, que la dimensión Comunicación es la más desarrollada, y que las dimensiones Beneficiarios, Estrategia y Planes, y Sociedad y Redes Colaborativas son las que merecen mayor atención por parte de los gestores.*

**Palabras clave:** Público No Estatal; Organización No Gubernamental; Organización Sin Fines de Lucro; Desarrollo Organizacional; Modelos Administrativos; Brasil

### Management Maturity Model for Nonprofit Organizations

*Due to the growing concern of social organizations and their stakeholders with the improvement of the organizational management process, this study presents a management maturity model for nonprofit organizations. Thus, the work was performed in two stages. First, in developing the model, exploratory qualitative research was applied with collection of secondary and primary data from theoretical and in-depth interview with NGO. Second, the verification of the measuring instrument, an exploratory, quantitative research was conducted in the form of survey with 13 nonprofit organizations. The results present a theoretical model of maturity in management with five dimensions and 16 variables, and a pre-tested measurement instrument. The results also indicate that the proposed model and measurement instrument are applicable in the third sector, which analyzed social organizations have different levels of maturity, that the Communication dimension is the most developed, and that the dimensions Strategy/Plans and Society/Collaborative Networks are those that deserve greater attention by managers.*

---

Recibido: 23-05-2016. Aceptado: 02-08-2016.

**Key words:** Non Governmental Public; Non-Governmental Organization; Non-Profit Organization; Organizational Development; Administrative Models; Brazil

## **Introducción**

**E**n el tercer sector, el tema “proceso de gestión” todavía está poco explorado, tanto en las investigaciones académicas como en la práctica gerencial de las organizaciones (Tondolo, 2014). Sin embargo, en las últimas décadas, la cantidad de organizaciones sin fines de lucro ha aumentado continuamente, aun cuando el volumen de recursos disponibles no haya crecido en la misma proporción (Khieng, 2014). De hecho, la competencia por recursos privados y públicos ha provocado inquietud en el sector, pero ha contribuido al perfeccionamiento del proceso de gestión de las organizaciones.

En esta lógica, analizar las formas de captación de recursos, el porcentaje de recursos aplicados en proyectos sociales y la eficiencia en el uso de los recursos obtenidos es un tema relevante, ya que esta información puede contribuir con las decisiones del gestor y mejorar el proceso de gestión de la organización (Valencia, Queiruga y González-Benito, 2015). No obstante, la gestión de las organizaciones del tercer sector es todavía un tema incipiente, y, poco a poco, aquellos mecanismos adoptados de la gestión pública y la gestión privada (con fines de lucro) empiezan a ser sustituidos por mecanismos de gestión propios del tercer sector. Con el aumento de las exigencias legales y la fiscalización gubernamental, estas organizaciones han percibido que el proceso de gestión es una cuestión relevante para el alcance de sus objetivos (Tondolo, 2014).

Esta preocupación de los gestores se ha reflejado en la práctica de las organizaciones, en la mejor gestión de los recursos y, consecuentemente, en la capacidad de captación de recursos. Las organizaciones que tienen claro dónde aplican sus recursos y que actúan de forma más organizada tienden a recibir más fácilmente recursos de terceros (Khieng, 2014). Frente a esto, se ha hecho creciente la presión por lograr una gestión más sostenible y estructurada en las organizaciones del tercer sector, cuya sustentabilidad radica en las exigencias legales y de las partes interesadas, cada vez más preocupadas por saber cómo se aplican los recursos y donaciones.

Teniendo en cuenta este contexto, se vuelve central el desarrollo de modelos teóricos e instrumentos que auxilien en el perfeccionamiento del proceso de gestión de esas organizaciones. Asimismo, modelos

Es creciente la presión por lograr una gestión más sostenible y estructurada en las organizaciones del tercer sector, cuya sustentabilidad radica en las exigencias legales y de las partes interesadas, cada vez más preocupadas por saber cómo se aplican los recursos y donaciones.

e instrumentos que sean multidimensionales, que permitan una evaluación más amplia y enfocada en los aspectos esenciales. Así, el propósito de este estudio es desarrollar un modelo de madurez en gestión para organizaciones del tercer sector. Este artículo presenta las etapas realizadas en la construcción de un modelo e instrumento de medición para evaluar la madurez en gestión en el tercer sector, con vistas a contribuir a la práctica de las organizaciones y fomentar nuevos estudios y desarrollos teóricos.

Cabe resaltar que este modelo de madurez en gestión puede ser útil tanto para las organizaciones que lo utilizan como para las políticas públicas desarrollistas. En primer lugar, porque puede posibilitar que la organización identifique sus fuerzas y debilidades, permitiendo que focalice su atención en las mejoras de procesos. En segundo lugar, el poder público podrá identificar las organizaciones del tercer sector que estarían aptas para llevar a cabo las actividades que les delegue, y podría asociar este modelo de madurez en gestión a nuevas políticas públicas con vistas al desarrollo y perfeccionamiento de dichas organizaciones.

Además de esta sección introductoria, el artículo aborda una revisión de la literatura acerca de los temas de gestión de organizaciones del tercer sector y su proceso de madurez, seguida de la descripción de los aspectos metodológicos del estudio, de la presentación de los resultados y de las consideraciones finales.

## 1. Revisión de la literatura

### *Gestión de las organizaciones del tercer sector*

En Brasil, como en la mayoría de los países, se verifica un incremento en la actuación del tercer sector en las políticas públicas (Fernandes, Maciel y Barros, 2011).

Las organizaciones del tercer sector presentan peculiaridades en su forma de gestión, ya que, en gran medida, dicha gestión no es profesionalizada. Ese aspecto puede explicarse porque los gestores tienen formación en áreas como psicología, asistencia social y pedagogía, entre otras. Además, muchos actúan de manera voluntaria, volviendo, así, el cobro por resultados un aspecto bastante delicado (Tondolo, 2014).

Otra cuestión sensible relacionada con la gestión de las organizaciones del tercer sector es la movilización de recursos físicos, financieros y humanos, los cuales son imprescindibles para la sustentabilidad organizacional (Tondolo, 2014). La manera cómo se movilizan estos

La gestión de proyectos auxilia los procesos organizacionales y posibilita la sustentabilidad organizacional mediante la captación de recursos.

recursos y la competencia existente entre las organizaciones introducen una lógica de competitividad en el sector (Khieng, 2014). El tercer sector tenía como premisa, hasta entonces, la lógica cooperativa y colaborativa de las organizaciones (Bitencourt ...[et al], 2010).

En ese sentido, una de las formas más utilizadas de captación de recursos financieros por las organizaciones del tercer sector es a través de proyectos, los cuales pueden ser financiados por organizaciones públicas, privadas y bancos de desarrollo (Froelich, 1999; Campos y Andion, 2011). De esta manera, la gestión de proyectos denota la realidad de estas organizaciones, ya que auxilia los procesos organizacionales y posibilita la sustentabilidad organizacional mediante la captación de recursos (Froelich, 1999; Coelho y Gonçalves, 2011).

Entre las peculiaridades que envuelven a este sector destacan la movilización de actores que actúan de forma voluntaria y la limitación de recursos financieros, siendo esta última considerada como restrictiva de sus actividades, dado que tales recursos se originan de donaciones y sociedades de fomento (United Nations, 2003; Salamon, 2010).

La gestión de estas organizaciones es relevante, especialmente en lo que atañe a la medición de los resultados presentados por sus proyectos, así como por la evaluación e impacto generado en el contexto social (Campos y Andion, 2011; Fernandes, Maciel y Barros, 2011). Sin embargo, la gestión de estas organizaciones todavía presenta limitaciones en lo concerniente a la medición de resultados y evaluaciones (Campos y Andion, 2011).

En relación con estudios anteriores realizados en el tercer sector, destaca la existencia de lagunas en el contexto gerencial, las cuales pueden explorarse teórica y empíricamente. Los procesos organizacionales se conducen con la utilización de herramientas y conceptos adaptados del primer o segundo sector, que muchas veces no se corresponden con las reales necesidades de las organizaciones (Benjamin, 2008; Campos y Andion, 2011; Salamon, 2010).

Ante ello, desarrollar una lógica de actuación basada en procesos organizacionales definidos y transparentes acaba siendo una necesidad de las organizaciones del tercer sector, ya que procesos eficientes y eficaces de gestión son de gran significación en el contexto competitivo.

### ***Madurez en proceso***

Para definir la madurez en proceso se hace necesario aclarar previamente qué se entiende por proceso y, a partir de ello, identificar las acciones y consecuentes etapas de la madurez. Siguiendo este

precepto, Barbará (2006: 137) conceptúa proceso como un “conjunto de acciones ordenadas e integradas para un propósito productivo específico, al fin del cual se generarán productos y/o servicios y/o información”.

En una perspectiva complementaria, Rummler y Brache (1994) comprenden el proceso como una serie de etapas desarrolladas para generar un producto o servicio, configurándose como una cadena de agregación de valores, visto que cada etapa del proceso debe añadir valor a las etapas que la preceden. Siguiendo los mismos planteamientos, Davenport (1994) aduce que un proceso debe ser comprendido como una ordenación específica de las actividades en el tiempo y en el espacio, las cuales tienen un comienzo, un fin, entradas y salidas bien clarificadas, así como una ordenación para la acción.

Frente a ello, este estudio entiende por proceso las actividades/ acciones realizadas por las organizaciones del tercer sector, estando estas ordenadas en el tiempo y en el espacio, con un inicio (entradas), desarrollo y un fin (salidas), siendo definidas para estructurar una acción, la cual puede ser la generación de productos, servicios o información.

Así, los procesos pueden mensurarse en niveles según su evolución, y la nomenclatura atribuida a esta clasificación es la madurez de los procesos. El concepto de madurez en proceso es ampliamente discutido en la literatura, aunque no haya una perspectiva predominante. Sen, Ramamurthy y Sinha (2012) muestran que el concepto de madurez se refiere a un progreso desde un estado inicial hasta un estado más avanzado, señalando que el progreso ocurre por medio de transiciones desde los estados intermedios hasta los niveles más elevados de madurez. Así, una definición que está presente en gran parte de los conceptos se refiere a una etapa de evolución de los procesos organizacionales, en la cual existe un progreso en el desarrollo de las actividades que realiza la organización.

Becker, Knackstedt y Pöppelbub (2009) identificaron que los más de 100 modelos de madurez analizados, con el fin medir los niveles de madurez, tenían objetivos distintos y premisas inherentes a cada uno. Con todo, Khoshgoftar y Osman (2009) concluyen que: 1) el desarrollo de una organización se describe por un número limitado de niveles de madurez (generalmente entre 4 y 6 niveles); 2) los niveles se caracterizan por ciertos requisitos que solo se superarán cuando la organización los alcance; y 3) los niveles se ordenan desde una escala inicial hasta su límite superior, que sería el alcance de la perfección organizacional.

Cada modelo de madurez contempla cuestiones específicas de gestión y niveles de evolución diferenciados. Sin embargo, en casi todos los modelos se destacan aspectos relacionados a procesos clave de las organizaciones.

Quintella y Rocha (2007), al analizar los distintos modelos de niveles de madurez, destacan que el primer modelo propuesto por Crosby en 1979, posteriormente se adaptó para el CMM (*Capability Maturity Model*) con el fin de evaluar el proceso de desarrollo de software. Otros modelos surgieron a lo largo del tiempo, como el *Project Management Maturity Model*, el OPM3 (*Organizational Project Management Maturity Model*), desarrollado por el *Project Management Institute* (PMI), entre otros. Más recientemente, en Brasil destacan el Modelo de Madurez para PDP (Proceso de Desarrollo de Producto), de Rozenfeld, Scalice y Amaral (2005), y el Prado-MMGP (Modelo de Madurez en Gerenciamiento de Proyectos), desarrollado por Prado (2012).

En un intento por sustituir y agregar todos estos modelos de madurez, desde 1991 el Departamento de Defensa de los Estados Unidos y el Comité de Ingeniería de Sistemas de la Asociación Industrial de Defensa Nacional (NDIA), con la participación de varias organizaciones de todo el mundo, ha estado desarrollando y aplicando el CMMI (*Capability Maturity Model Integration*), que tiene cinco niveles de madurez de procesos, los cuales son acumulativos, es decir, el nivel 1 -inicial- no tiene ninguna actividad en el proceso; mientras los demás niveles presentan actividades acumulativas y más desarrolladas que el nivel anterior (Quintella y Rocha, 2007).

De esta manera, cada modelo de madurez contempla cuestiones específicas de gestión y niveles de evolución diferenciados. Sin embargo, en casi todos los modelos se destacan aspectos relacionados a procesos clave de las organizaciones, como: prácticas de gestión, comunicación interna y externa, relación con *stakeholders*, gestión estratégica, desarrollo de personal, desarrollo de proyectos y productos, entre otros. Además, se resalta que las especificidades de cada tipo de organización deben estar contempladas en los modelos propuestos.

## 2. Aspectos metodológicos

El presente estudio se ejecutó en dos etapas. La etapa 1 involucró la elaboración de un modelo teórico y un instrumento de medición para la evaluación del nivel de madurez de la gestión en organizaciones del tercer sector, y requirió la aplicación de una investigación exploratoria-cualitativa a través de la recolección de datos secundarios y primarios provenientes de la revisión de la literatura y la entrevista de validación con una organización no gubernamental. La etapa 2 abarcó la aplicación de un pretest del instrumento de medición para verificar la necesidad de perfeccionamiento y la efectividad del cuestionario, y requirió una investigación exploratoria-cuantitativa

en forma de encuesta de campo (*survey*) con organizaciones del tercer sector.

En la etapa 1, la construcción del modelo teórico y del instrumento de medición comprendió la identificación de constructos/dimensiones y variables presentes en el proceso de gestión de organizaciones del tercer sector, la elaboración de las cuestiones y la determinación de la forma de evaluación y de acumulación de los niveles de madurez en el proceso. El modelo e instrumento de medición propuestos fueron inspirados en la pericia sobre el contexto gerencial de las organizaciones del tercer sector, que se identificó a partir de la revisión de la literatura descrita. La lógica de evaluación del cuestionario se basó en Prado (2004), Miles y Snow (2003) y Conant, Mokwa y Varadarajan (1990); y la lógica acumulativa de los niveles de madurez, en Prado (2004) y Ferdows y De Meyer (1990).

La construcción del instrumento de medición incluyó también la validación por miembros de la dirección de la ONG “Parceiros Voluntários”, organización no gubernamental sin fines de lucro, apartidista, fundada en 1997, ubicada en Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, y que actúa en la promoción de trabajos voluntarios en el área de gestión/administración de organizaciones sociales. Se eligió esta organización porque tiene un proceso de gestión estructurado, utiliza herramientas de gestión (*Balanced Score Card*, Gestión por Proyectos), dispone de metas y planes de acción e invierte en la profesionalización de su proceso de gestión. Además, la organización promueve el trabajo voluntario y la cualificación de personas e instituciones por medio de tecnologías sociales y voluntariado.

En la etapa 2, la verificación de la efectividad del instrumento de medición comprendió la aplicación de un pretest con 13 organizaciones sociales de Rio Grande do Sul, que aceptaron voluntariamente participar del estudio (muestreo por conveniencia). Se seleccionaron también los elementos muestrales con el apoyo de la ONG “Parceiros Voluntários”, que indicó las organizaciones consolidadas en el mercado y con participación en programas de capacitación de la ONG, de las cuales tres pertenecían y diez no pertenecían a la red de colaboradores/asociados de la ONG (muestreo por intencionalidad). La aplicación del pretest se hizo en el ambiente de la ONG “Parceiros Voluntários” y contempló llenar un cuestionario estructurado (Instrumento de medición de la madurez en gestión de organizaciones del tercer sector) por parte de los participantes y la presentación de críticas, sugerencias y dificultades encontradas en el llenado del cuestionario.

Se analizaron los datos recolectados inicialmente en el pretest de forma cuantitativa, lo que implicó el cálculo de la puntuación obtenida por cada organización por dimensión de evaluación, y, posteriormente, la determinación del nivel de madurez en gestión de cada organización, según el modelo teórico de evaluación propuesto. En cuanto a los datos sobre sugerencias, críticas y limitaciones, el análisis se hizo de forma cualitativa y comprendió la identificación de las necesidades de ajustes/mejoras y la revisión final del instrumento de medición. El análisis de sugerencias, críticas y limitaciones reveló la necesidad de ajustes en la ortografía de palabras, en la secuencia de las respuestas y de adición de alternativas de respuestas en algunas preguntas. Los resultados indicaron también la necesidad de elaboración de un glosario de las terminologías técnicas utilizadas, con el propósito de facilitar la comprensión y la interpretación del cuestionario por los participantes. El **Apéndice** contiene la versión final del instrumento de medición tras la revisión final con datos del pretest, que se hizo en conjunto con un miembro de la ONG “Parceiros Voluntários”.

### **3. Proposición del modelo e instrumento de medición**

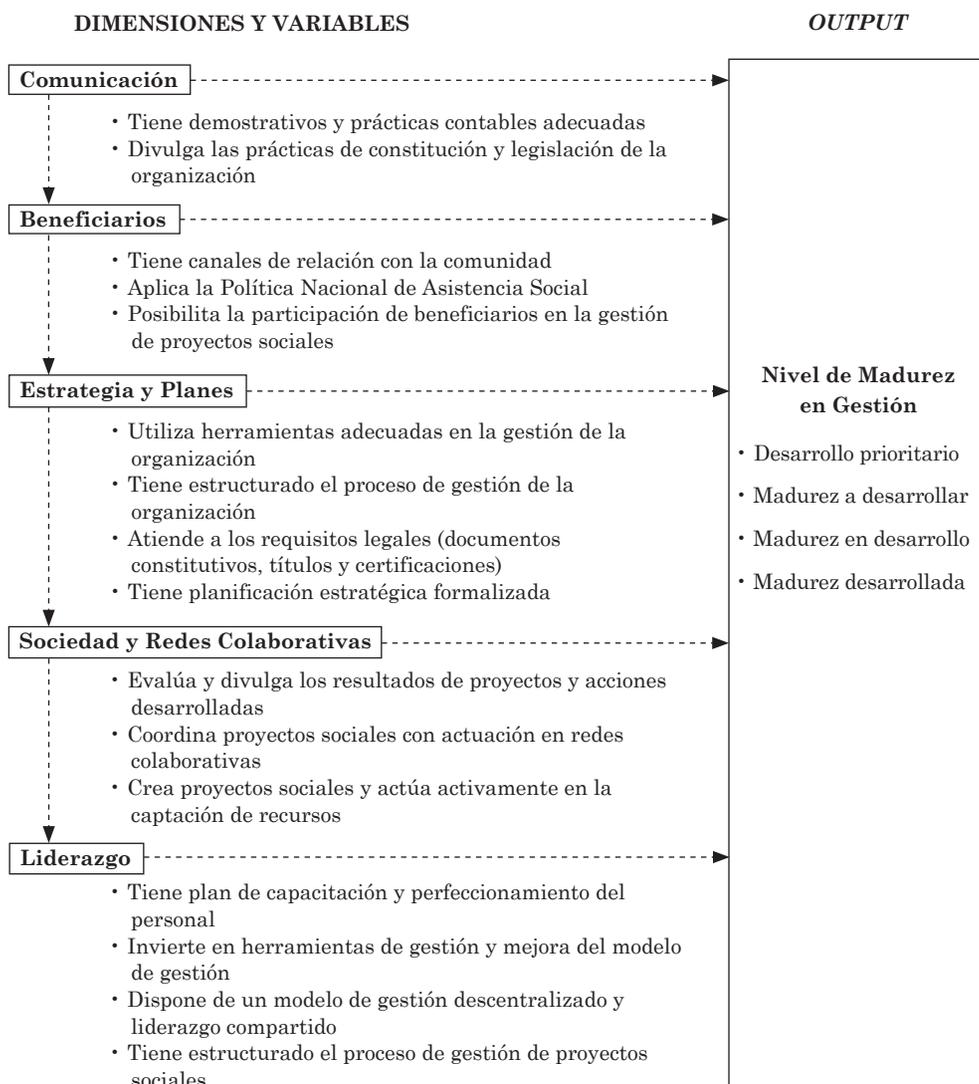
El Cuadro 1 contiene el modelo de evaluación de la madurez en gestión propuesto para organizaciones del tercer sector, el cual está compuesto por cinco dimensiones: Comunicación, Beneficiarios, Estrategia y Planes, Sociedad y Redes Colaborativas, y Liderazgo. En el modelo, la dimensión Comunicación contiene dos variables: demostrativos contables y divulgación de las prácticas legales de la organización. La dimensión Beneficiarios contiene tres variables: canales de relación con la comunidad, Política Nacional de Asistencia Social y participación de los beneficiarios en la gestión de proyectos sociales.

Cabe hacer un paréntesis para aclarar el significado de la Política Nacional de Asistencia Social. Es una política pública del Gobierno brasileño, la cual inserta la asistencia social en el sistema de bienestar social, concebido este como campo de la seguridad social, y se configura a partir de un triángulo conjuntamente con la salud y la previsión social (Gobierno de Brasil, 2005).

La dimensión Estrategia y Planes contiene cuatro variables: uso de herramientas de gestión, proceso de gestión estructurado, atención a los requisitos de la legislación vigente y planificación estratégica. La dimensión Sociedad y Redes Colaborativas contiene tres variables: actuación en redes colaborativas, creación de proyectos sociales y evaluación de resultados de proyectos/acciones realizadas. Finalmente, la dimensión Liderazgo contiene cuatro aspectos: capacitación de personal, desarrollo

del modelo de gestión, proceso estructurado de gestión de proyectos sociales y liderazgo compartido. La identificación del nivel de madurez en gestión requiere la evaluación del desempeño de la organización en cada una de las cinco dimensiones y 16 variables de medición.

**Cuadro 1**  
**Modelo de madurez en gestión para organizaciones del tercer sector**

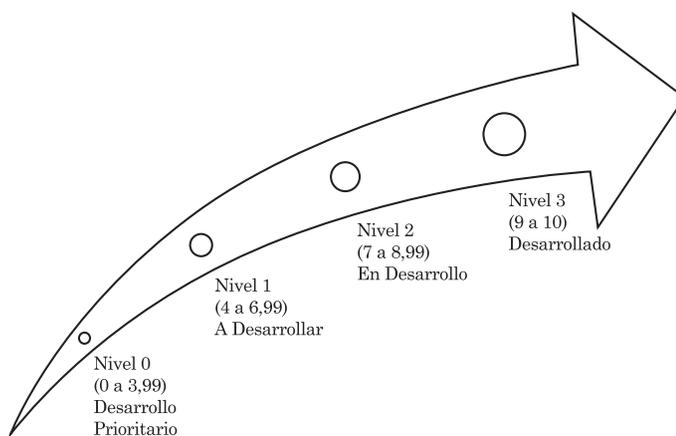


Fuente: elaboración propia.

El instrumento de medición propuesto está constituido por 17 cuestiones, que abarcan las cinco dimensiones y 16 variables del modelo teórico de madurez en gestión propuesto (véase Apéndice). Las cuestiones están elaboradas en formato de múltiple elección, cada una con cuatro alternativas de respuestas (lo que representa 68 alternativas/puntos de observación). Como sugieren Prado (2004) y Ferdows y Meyer (1990), el instrumento de medición propuesto tiene en cuenta que, primero, el nivel de madurez de la organización es acumulativo, es decir, para que la organización alcance un nivel de madurez más elevado debe haber superado el nivel anterior (más básico) y, segundo, se debe señalar solo una alternativa de cada cuestión, la que mejor describa la práctica, estructura y/o características del proceso de gestión de la organización.

Para identificar el nivel de madurez de la organización, debe sumarse la puntuación obtenida en todas las dimensiones de evaluación y, luego, dividirse el resultado por 5 (cantidad de dimensiones). El resultado final será una nota en la escala de 0 a 10, habiendo la posibilidad de que se clasifique la organización en: nivel 0, desarrollo prioritario, cuando la nota sea entre 0 y 3,99; nivel 1, madurez a desarrollar, cuando la nota sea entre 4 y 6,99; nivel 2, madurez en desarrollo, cuando la nota sea entre 7 y 8,99; nivel 3, madurez desarrollada, cuando la nota final sea entre 9 y 10. El Gráfico 1 ilustra el proceso de evolución, a través de los distintos niveles de madurez en gestión de las organizaciones del tercer sector.

**Gráfico 1**  
**Niveles de madurez en gestión para organizaciones del tercer sector**



Fuente: elaboración propia.

Para determinar el nivel de madurez de cada dimensión de evaluación, el modelo propuesto establece que primero se calcule la puntuación obtenida en cada cuestión/pregunta del instrumento de medición. Para ello se necesita transformar las respuestas de las alternativas (elaboradas en escala nominal) a una escala numérica de puntuación (0 a 10). La Tabla 1 presenta el criterio de cálculo para la identificación de la puntuación obtenida, según la alternativa de respuesta señalada.

**Tabla 1**  
**Criterio para cuantificación de las respuestas/alternativas**

Respuesta/ alternativas	Puntos obtenidos
A	0
B	2
C	6
D	10

Fuente: elaboración propia.

Tras el cálculo de la puntuación obtenida en cada cuestión, se debe sumar el total de puntos obtenidos en cada dimensión de evaluación, luego multiplicar el resultado por 10 y después dividir el nuevo resultado por el número de cuestiones. El resultado final obtenido identifica el nivel de madurez de la organización en el ámbito de la dimensión evaluada. Por ejemplo, en la dimensión Comunicación, si la organización ha señalado las siguientes respuestas: Cuestión 1 = C y Cuestión 2 = B, los puntos obtenidos son:  $6 + 2 = 8$ . Y el nivel de madurez en la dimensión es:  $(8 \times 10)/20 = 4,0$ . Así, en la dimensión Comunicación, el nivel de madurez de la organización es 1 (madurez a desarrollar), según ilustra la Tabla 2, un cuadro de puntuación que auxilia en la determinación del nivel de madurez de la organización por dimensión de evaluación.

**Tabla 2**  
**Cuadro de puntuación y nivel de madurez por dimensión de evaluación**

Dimensiones	Puntos obtenidos	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
		(0 a 3,99)	(4 a 6,99)	(7 a 8,99)	(9 a 10)
Comunicación			4,00		
Beneficiarios					
Estrategia y Planes					
Sociedad y Redes Colaborativas					
Liderazgo					

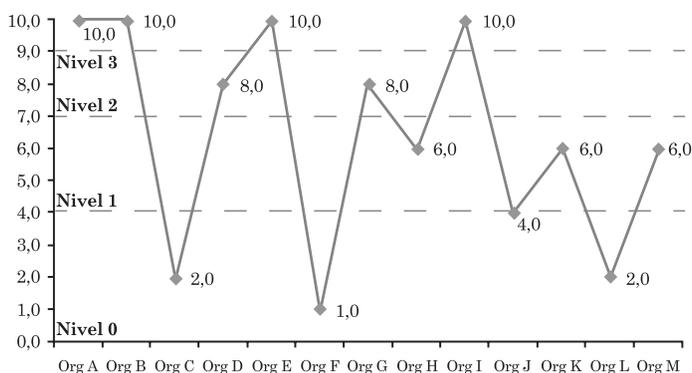
Fuente: elaboración propia.

## Resultados del pretest del instrumento de medición propuesto

Para ilustrar la aplicación del modelo teórico propuesto, esta sección presenta los resultados de la etapa de pretest del instrumento de medición, que implicó la evaluación del nivel de madurez en gestión de 13 organizaciones sociales de Rio Grande do Sul participantes (organizaciones A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L y M). Como prevé el modelo teórico propuesto, se presentan inicialmente los resultados por dimensión de evaluación (Comunicación, Beneficiarios, Estrategia y Planes, Sociedad y Redes Colaborativas, Liderazgo) y, en seguida, el resultado final del nivel de madurez de cada organización analizada.

El Gráfico 2 presenta los resultados de la evaluación de la madurez en la dimensión Comunicación por organización analizada. Del total investigado (n = 13), solo cuatro organizaciones sociales obtuvieron nota 10,0 y se clasificaron en el nivel 3 (madurez desarrollada); dos organizaciones obtuvieron nota 8,0, clasificándose en el nivel 2 (madurez en desarrollo); cuatro organizaciones obtuvieron notas entre 4,0 y 6,0, posicionándose en el nivel 1 (madurez a desarrollar); las otras tres organizaciones obtuvieron notas entre 1,0 y 2,0 y se encuentran en el nivel 0 (desarrollo prioritario). De esta manera, el 69,2% de las organizaciones analizadas (nueve de ellas) tiene madurez en gestión que carece de mejoras en la dimensión Comunicación, sea en las prácticas contables (por ejemplo, balance patrimonial, cuentas de resultados y actas de asambleas) y/o en la divulgación a las partes interesadas (por ejemplo, auspiciadores, beneficiarios y Gobierno). Sin embargo, esta es la dimensión que presenta la mayor cantidad de organizaciones sociales (cuatro de ellas) con madurez en el nivel 3 (madurez desarrollada).

**Gráfico 2**  
**Resultados de madurez en la dimensión Comunicación**



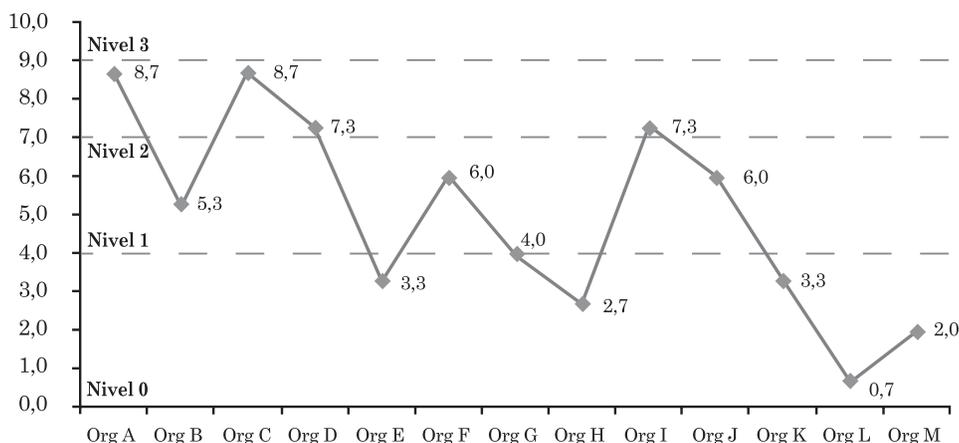
Fuente: elaboración propia.

En los resultados obtenidos en la dimensión *Comunicación* es posible observar que no hay regularidad en el factor de realización de prácticas que son fundamentales para toda y cualquier organización, es decir, de comunicar a la comunidad prácticas adoptadas por la organización. Uno de los elementos analizados en esta dimensión se refiere a la práctica de rendir cuentas por medio de estados contables y entrega de informes que contienen las prácticas de la organización. Como se observó en la bibliografía consultada, se percibe que uno de los factores de mayor aceptación y credibilidad en las organizaciones sociales sería la práctica de la transparencia y demostración pública de sus acciones, así como el aporte de documentos legales y constitutivos.

Prácticas de mejora de la comunicación pueden ser adoptadas por organizaciones sociales con el objetivo de incrementar las relaciones con las partes interesadas e intensificar una gestión transparente y ética. Herramientas y aplicaciones tecnológicas están cada vez más presentes y accesibles, y las organizaciones pueden usufructuar de determinadas herramientas tecnológicas para divulgar sus documentos, balances contables y prácticas de gestión adoptadas. La organización de esta documentación, y su posterior divulgación, podrá auxiliar a las organizaciones sociales en una mejor visualización de las necesidades jurídicas y contables que se deben satisfacer y/o mejorar.

El Gráfico 3 contiene los resultados de la evaluación de la madurez por organización en la dimensión *Beneficiarios*. Del total investigado, cuatro organizaciones sociales están clasificadas en el nivel 2 (madurez en desarrollo), de las cuales dos cuentan con nota 8,7 y las demás con nota 7,3; cuatro organizaciones están clasificadas en el nivel 1 (madurez a desarrollar), de las que una tiene nota 4,0, la segunda, 5,3 y las demás, 6,0; las otras cinco organizaciones obtuvieron nota igual o inferior a 3,3, clasificándose en el nivel 0 (desarrollo prioritario). Así, en la dimensión Beneficiarios, ninguna de las organizaciones que se analizaron se encuentra en el nivel 3 (madurez desarrollada) y el 69,2% de ellas (nueve organizaciones) se halla en los niveles 0 y 1, con madurez a desarrollar o desarrollo prioritario. Incluso hay una organización que obtuvo solamente nota 0,7, revelando una reducida madurez en esa dimensión y con elevada deficiencia en aspectos relacionados a la aplicación de la Política Nacional de Asistencia Social, la disponibilidad de canales de relación con la comunidad y la participación de beneficiarios en la gestión de los proyectos sociales. Inclusive esta es la dimensión que presenta mayor cantidad de organizaciones sociales (cinco de ellas) con madurez en el nivel 0 (desarrollo prioritario).

**Gráfico 3**  
**Resultados de madurez en la dimensión Beneficiarios**



Fuente: elaboración propia.

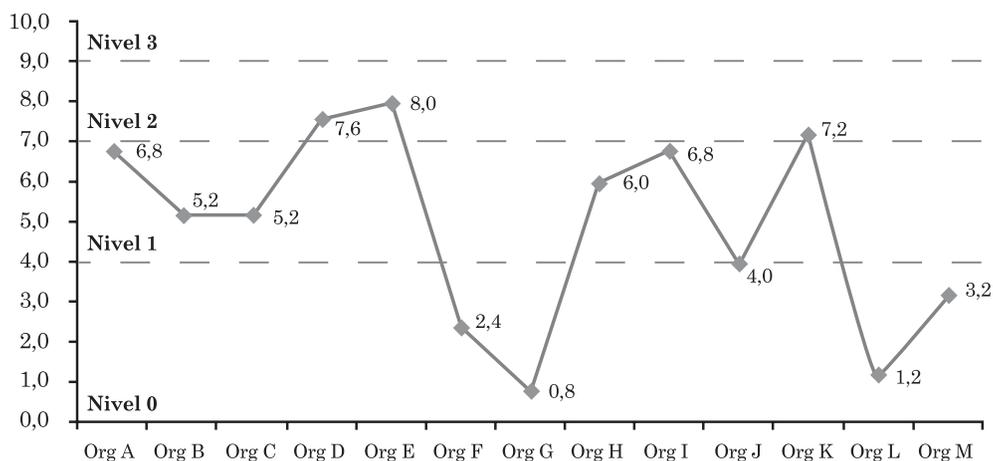
Al observar la dimensión Beneficiarios, se percibe que la mayoría de las organizaciones sociales investigadas no está estimulando la participación activa de sus beneficiarios en la elaboración conjunta de sus proyectos y procesos organizacionales. Una de las maneras encontradas para medir esta dimensión es el análisis sobre los canales de comunicación que utilizan las organizaciones para que sus beneficiarios puedan someter sugerencias o críticas. Parte de las organizaciones sociales investigadas no está invirtiendo tiempo ni espacio para garantizar que la comunidad pueda contribuir con los proyectos.

A partir de la literatura analizada, se sabe que una de las maneras de concretar proyectos sociales se da mediante el involucramiento activo de comunidades y partes interesadas. Muchos proyectos que objetivan beneficios sociales no son plenamente exitosos en razón de que no comprenden la realidad de su público objetivo. Una de las formas posibles de sanar esta dificultad es por medio de canales de comunicación activos, como redes sociales, correo electrónico, página *web* del proyecto, una central de defensoría, etc. Otra manera es por medio de la creación de mecanismos de participación activa de los beneficiarios, como reuniones esporádicas para presentar resultados y oír opiniones, grupos de apoyo y proyectos interactivos, cuestionarios o investigaciones de opinión, etc. Cada organización social deberá

analizar su público y encontrar maneras accesibles de comunicarse e interactuar, generando, así, beneficios mutuos para la organización y la comunidad.

El Gráfico 4 muestra los resultados de la evaluación de la madurez en la dimensión *Estrategia y Planes*, por organización. De las 13 organizaciones sociales investigadas, tres están clasificadas en el nivel 2 (madurez en desarrollo), con notas entre 7,2 y 8,0; seis organizaciones están clasificadas en el nivel 1 (madurez a desarrollar), con notas entre 4,0 y 6,8; las otras cuatro organizaciones están clasificadas en el nivel 0 (desarrollo prioritario), con notas entre 0,8 y 3,2. Así, en la dimensión *Estrategia y Planes*, ninguna de las organizaciones que se analizaron se encuentra en el nivel 3 (madurez desarrollada) y 76,9% de ellas (10 organizaciones) se halla en los niveles 0 y 1, con madurez a desarrollar o desarrollo prioritario. Los resultados indican que esas organizaciones carecen de planificación estratégica, de procesos de gestión estructurado, de uso de herramientas de gestión adecuadas y/o de atención a los requisitos de la legislación vigente.

**Gráfico 4**  
**Resultados de madurez en la dimensión Estrategia y Planes**



Fuente: elaboración propia.

Como se visualiza en la bibliografía sobre gestión de organizaciones del tercer sector, las prácticas de gestión son incipientes y las herramientas que utilizan los gestores de estas organizaciones muchas veces son informales y no consolidadas. Los resultados encontrados en

este estudio demuestran que las organizaciones sociales investigadas están en niveles de madurez muy bajos, lo que explica que prácticas de gestión tales como 5W2H, PDCA y FODA no sean conocidas y tampoco aplicadas por los gestores. Esos resultados pueden ser un reflejo de la no profesionalización de los cargos de gestión en las organizaciones sociales, dado que las actividades de gestión están a cargo de profesionales, muchos de los cuales son voluntarios, que ejercen o tienen formación en otras carreras, distintas a la de administración.

En ese sentido, en las organizaciones sociales investigadas no se elaboran o ejecutan prácticas como la planificación de acciones futuras y se desconocen aspectos legales de la organización. Como un intento por mejorar el desempeño en esta dimensión, las organizaciones pueden desarrollar cursos de capacitación en gestión y/o buscar profesionales especializados en esta área. Un mayor nivel de madurez de los procesos en esta dimensión podrá propiciar mejoras gerenciales significativas para las organizaciones del tercer sector, ganando en eficiencia y garantizando, así, mayores posibilidades de alcanzar sus objetivos sociales.

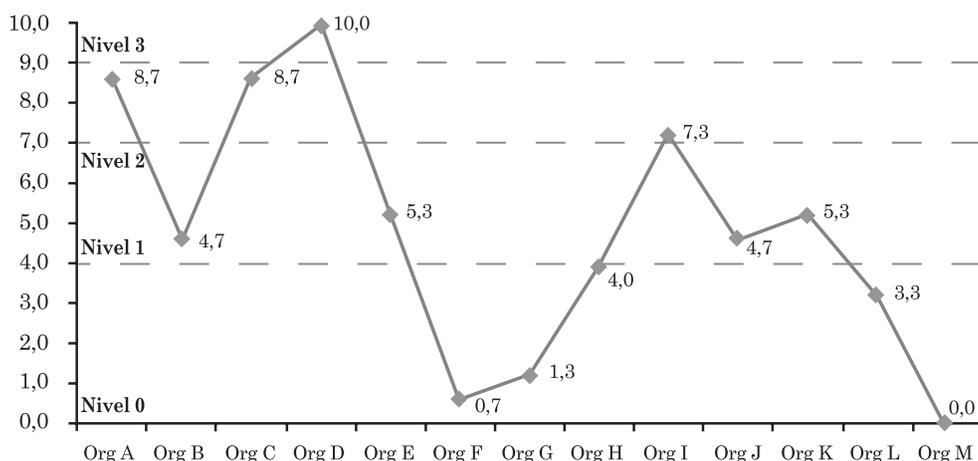
El Gráfico 5 presenta los resultados de la evaluación de la madurez en la dimensión *Sociedad y Redes Colaborativas*, por organización. De las 13 organizaciones sociales investigadas, una obtuvo nota máxima y está clasificada en el nivel 3 (madurez desarrollada); dos organizaciones están clasificadas en el nivel 2 (madurez en desarrollo), ambas con nota 8,7; cinco organizaciones están clasificadas en el nivel 1 (madurez a desarrollar), con notas entre 4,0 y 5,3; las otras cuatro están clasificadas en el nivel 0 (desarrollo prioritario), todas con notas igual o inferior a 3,3. Así, el 69,2% de las organizaciones analizadas (nueve de ellas) está en los niveles 0 o 1, con madurez a desarrollar o desarrollo prioritario en la dimensión *Sociedad y Redes Colaborativas*, dos de ellas con nota 0 y 0,7. Tales organizaciones revelaron la ausencia de madurez en esta dimensión y deficiencias en aspectos como creación de nuevos proyectos sociales, coordinación de proyectos sociales en redes colaborativas y evaluación de los resultados de los proyectos/acciones desarrollados.

En la dimensión *Sociedad y Redes Colaborativas* se buscó identificar elementos sobre cómo las organizaciones sociales monitorean sus proyectos sociales e interactúan con otros actores que pueden colaborar con sus actividades. En el factor sobre monitoreo, evaluación y divulgación de los resultados se vuelve a la necesidad de herramientas de gestión que permitan que las organizaciones puedan elaborar acciones, medir el impacto de sus acciones y divulgar estos resultados.

Como se puede observar, las organizaciones sociales, en razón de que no disponen de tales herramientas, no pueden medir el impacto de lo que están practicando. Así, herramientas de gestión eficientes podrán auxiliar en la identificación de las prácticas y esfuerzos que están adoptando las organizaciones, y que, muchas veces, no están generando impactos significativos.

Otro elemento que se observó en esta dimensión se refiere a las relaciones que las organizaciones sociales pueden establecer con otras organizaciones o comunidades, lo que les permitiría un intercambio de información, de prácticas y de conocimientos para un mutuo perfeccionamiento. Muchas organizaciones sociales trabajan de forma aislada y sus prácticas no son compartidas con otras organizaciones, lo que conlleva pérdidas y esfuerzo adicional. La participación en redes colaborativas podría intensificar la búsqueda de nuevas herramientas de gestión, profesionalización de actividades y proyectos sociales.

**Gráfico 5**  
**Resultados de madurez en la dimensión Sociedad y Redes Colaborativas**

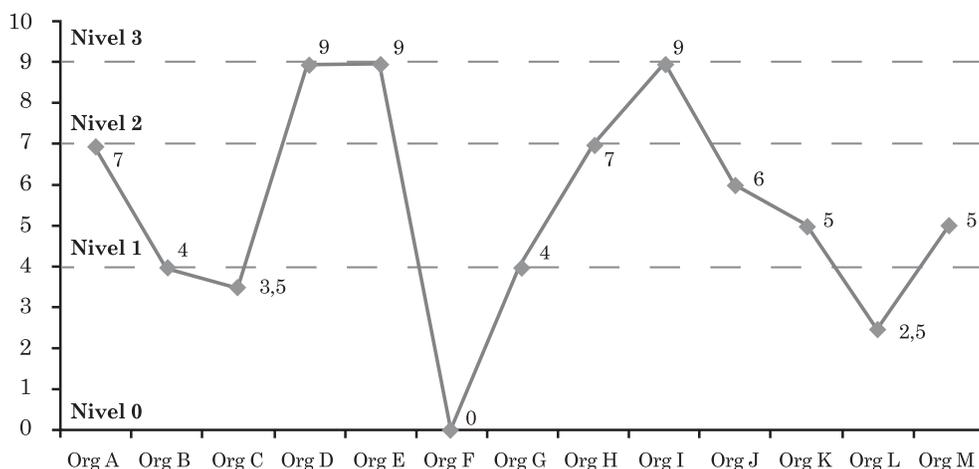


Fuente: elaboración propia.

El Gráfico 6 contiene los resultados de la evaluación de la madurez en la dimensión *Liderazgo*, por organización. De las 13 organizaciones sociales investigadas, tres obtuvieron nota 9,0, clasificándose en el nivel 3 (madurez desarrollada); dos organizaciones alcanzaron nota 7,0 y están clasificadas en el nivel 2 (madurez en desarrollo); cinco

organizaciones obtuvieron notas entre 4,0 y 6,0, posicionándose en el nivel 1 (madurez a desarrollar); tres organizaciones están clasificadas en el nivel 0 (desarrollo prioritario), con nota igual o inferior a 3,5. Así, en la dimensión Liderazgo, 61,5% de las organizaciones analizadas (ocho de ellas) está en los niveles 0 o 1, con madurez a desarrollar o desarrollo prioritario, y una de ellas obtuvo nota 0,0. Esas organizaciones necesitan mejorar el nivel de madurez en gestión en esa dimensión, mediante inversión en capacitación de personal, en el modelo de gestión descentralizado, en la estructuración del proceso de gestión de proyectos sociales y/o en liderazgo compartido.

**Gráfico 6**  
**Resultados de madurez en la dimensión Liderazgo**



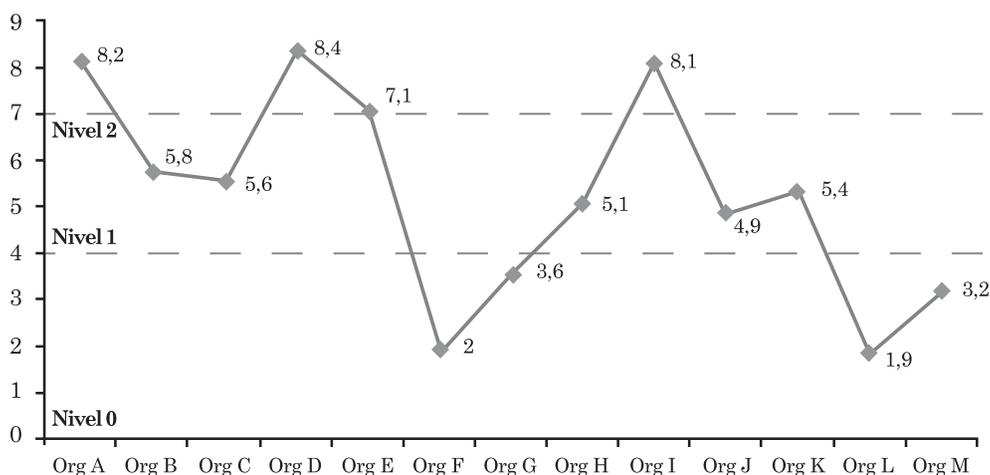
Fuente: elaboración propia.

En la dimensión Liderazgo, en la que se analiza el involucramiento de los colaboradores y voluntarios en la toma de decisiones, se observa que ninguna de las organizaciones alcanzó nivel máximo. Nuevamente, se percibe que las organizaciones sociales deberían invertir en capacitación y profesionalización de sus colaboradores para una actuación más activa en los procesos de toma de decisiones.

Finalmente, el Gráfico 7 presenta los resultados de la evaluación general de la *madurez en gestión* de las 13 organizaciones sociales investigadas. Los resultados muestran que cuatro organizaciones obtuvieron notas entre 7,1 y 8,4 (Org. A, D, E e I), clasificándose en

el nivel 2 (madurez en desarrollo); cinco organizaciones alcanzaron nota entre 4,9 y 5,8 (B, C, H, J y K), clasificándose en el nivel 1 (madurez a desarrollar); cuatro organizaciones (F, G, L y M) obtuvieron nota igual o inferior a 3,6 y están clasificadas en el nivel 0 (desarrollo prioritario). Ninguna de ellas alcanzó el nivel de madurez máximo, equivalente al nivel 3 (madurez desarrollada).

**Gráfico 7**  
**Resultados de la evaluación general de la madurez**  
**en gestión de las organizaciones**



Fuente: elaboración propia.

Es conveniente señalar que siete de las organizaciones sociales que se analizaron (cuatro clasificadas en el nivel 2) ya tienen madurez desarrollada en alguna dimensión evaluada (en la dimensión Comunicación, las organizaciones A, B, E e I; en la de Liderazgo, las organizaciones D, E e I; en la de Sociedad y Redes Colaborativas, la organización D) y ahora necesitan centrarse en la mejora de otras dimensiones del proceso de gestión. La organización A necesita, por ejemplo, mejorar las dimensiones Estrategia y Planes y Liderazgo; la organización D, las dimensiones Comunicación, Beneficiarios y Estrategia y Planes; la organización E, las dimensiones Beneficiarios y Sociedad y Redes Colaborativas; la organización I, las dimensiones Beneficiarios, Estrategia y Planes, y Sociedad y Redes Colaborativas.

Las organizaciones sociales con peor desempeño de madurez en gestión son F, G, L y M; todas con elevada deficiencia en las dimensiones Estrategia y Planes, y Sociedad y Redes Colaborativas. Además, la organización L tiene elevada deficiencia en las dimensiones Comunicación, Beneficiarios y Liderazgo; la organización F, en la dimensión Comunicación y Liderazgo; y la organización M, en la dimensión Beneficiarios.

#### **4. Consideraciones finales**

Este estudio buscó desarrollar un modelo de madurez en gestión para organizaciones del tercer sector. Para ello se ejecutó el estudio en dos etapas.

Los resultados de la etapa 1 contienen el modelo teórico propuesto para evaluar la madurez en gestión de organizaciones del tercer sector, compuesto de cinco dimensiones y 16 variables de medición. Incluye también el instrumento de medición propuesto, que contiene 17 cuestiones de múltiple elección, en la forma de cuestionario autoadministrado. En el modelo propuesto, la madurez en gestión en el tercer sector puede ser evaluada por dimensión y/o desempeño general de la organización. La evaluación por dimensión posibilita que se verifique el desempeño en los distintos aspectos del proceso de gestión y que se identifiquen las prioridades para mejorar la madurez de la organización. Se recomienda que se consideren prioritarios los aspectos/dimensiones cuyo nivel de madurez sea 0 (desarrollo prioritario). Por su parte, la evaluación general (desempeño consolidado) permite que se verifique el desempeño de la organización a lo largo del tiempo, el desempeño obtenido en relación con el deseado (meta), y/o que se compare su desempeño en relación con otras organizaciones.

Los resultados de la etapa 2 contienen también el instrumento de medición propuesto, pretestado y revisado a partir de datos recolectados de 13 organizaciones sociales y con el apoyo de la ONG "Parceiros Voluntários". Los resultados indican que el instrumento de medición propuesto es coherente con las especificidades del tercer sector y su aplicación es viable en organizaciones sociales. El instrumento se reveló de fácil aplicación, con relleno rápido (10 a 15 minutos) y de relativamente simple comprensión, especialmente si es apoyado por un glosario de las terminologías técnicas utilizadas. Los resultados indican además que los datos recolectados pueden ser tabulados sin dificultad y presentados en formato de gráficos de línea, facilitando la visualización del desempeño general y por dimensión.

**El modelo, al reflejar la capacidad de gestión de las organizaciones del tercer sector, puede facilitar que se direccionen políticas públicas al fortalecimiento de estas organizaciones. Por otra parte, al identificar organizaciones del tercer sector que tengan un nivel elevado en gestión, puede actuar en el apoyo e implementación de nuevas políticas públicas.**

Los resultados del estudio también ilustran la aplicación del modelo teórico propuesto en la evaluación del nivel de madurez en gestión de 13 organizaciones sociales de Rio Grande do Sul. Dichos resultados muestran que las organizaciones sociales investigadas presentan distintos niveles de madurez en gestión, que la dimensión Comunicación es la más desarrollada (cuatro organizaciones obtuvieron nota máxima), y que las dimensiones Beneficiarios, Estrategia y Planes, y Sociedad y Redes Colaborativas son las que merecen mayor atención por parte de los gestores (hay por lo menos cuatro organizaciones con nota inferior a 3,99).

Como contribuciones del estudio, se destacan el desarrollo de un modelo teórico para evaluar la madurez en gestión de organizaciones del tercer sector, un tema todavía poco explorado en las investigaciones académicas (Tondolo, 2014), y la presentación de un instrumento de medición testeado, cuya lógica de evaluación atiende las recomendaciones de Prado (2004), Miles y Snow (2003) y Conant, Mokwa y Varadarajan (1990). El estudio contribuye también a la ampliación del conocimiento sobre la situación del proceso de gestión de las organizaciones sociales investigadas y posibilitó la identificación de directivas para futuros estudios y desarrollos teóricos sobre el tema.

Cabe destacar además que el modelo, al reflejar la capacidad de gestión de las organizaciones del tercer sector, puede facilitar que se direccionen políticas públicas al fortalecimiento de estas organizaciones, las cuales desempeñan un papel fundamental en la sociedad. Por otra parte, al identificar organizaciones del tercer sector que tengan un nivel elevado en gestión, puede actuar en el apoyo e implementación de nuevas políticas públicas.

En el ámbito gerencial, el estudio contribuye al desarrollo de un modelo de evaluación con instrumento de medición que pueden utilizar gestores del tercer sector en el análisis de la madurez en gestión de organizaciones (de diferentes tipos y tamaños), en la evaluación del desempeño del proceso de gestión en varias dimensiones relevantes (Comunicación, Beneficiarios, Estrategia y Planes, Sociedad y Redes Colaborativas, y Liderazgo) y en la identificación de oportunidades o prioridades de mejoras en la madurez en gestión de la organización.

Como orientación para futuros estudios, se recomienda la realización de investigaciones cuantitativas con una muestra más amplia (tipo probabilística) para confirmar la efectividad del instrumento de medición propuesto, inclusive con la verificación de la consistencia interna. Se sugiere también la ejecución de estudios cualitativos para

la comprensión de los resultados de este trabajo, específicamente por qué la dimensión Comunicación es la más desarrollada, y por qué Beneficiarios, Estrategia y Planes, y Sociedad y Redes Colaborativas son las dimensiones más deficientes. Además, se recomienda replicar esta investigación en otros ramos/tipos de organizaciones del tercer sector (por ejemplo, fundaciones, empresas sociales juveniles y entidades filantrópicas) o en otras regiones/estados de Brasil para comprender mejor la madurez en gestión de las organizaciones del tercer sector.

## Bibliografía

- Barbará, Saulo (org.) (2006), *Gestão por processos: fundamentos, técnicas e modelos de implementação: foco no sistema de gestão de qualidade com base na ISO 9000:2000*, Rio de Janeiro, Qualitymark.
- Becker, Jörg; Knackstedt, Ralf; y Pöppelhub, Jeans (2009), "Developing Maturity Models for IT Management: a Procedure Model and Its Application", en *Business and Information Systems Engineering*, Vol. 1 N° 3, pp. 213-222.
- Benjamin, Lehn M. (2008), "Account Space: How Accountability Requirements Shape Nonprofit", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 37 N° 2, pp. 201-223.
- Bitencourt, Claudia Cristina ...[et al], (2010), "Doing Better by Doing Good: the Experience of a Virtual Community Network in Brazil", en *International Journal of Business and Systems Research*, Vol. 4 N° 2, pp. 209-226.
- Campos, Lucila Maria de Souza y Andion, Maria Carolina Martinez (2011), "Avaliação de projetos sociais em organizações da sociedade civil: um estudo sobre concepções e práticas", en *Anais do XXXV Encontro da Anpad - Enanpad*, Rio de Janeiro, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.
- Coelho, Michele Queiroz y Gonçalves, Carlos Alberto (2011), "Avaliação de projetos sociais: a perspectiva da comunidade", en *Revista Alcance - Eletrônica*, Vol. 18 N° 04, pp. 436-447.
- Conant, Jeffrey S.; Mokwa, Michael P. y Varadarajan, P. Rajan (1990), "Strategic Types, Distinctive Marketing Competencies and Organizational Performance: a Multiple Measures-Based Study", en *Strategic Management Journal*, Vol. 11 N° 5, pp. 365-383.
- Davenport, Thomas (1994), *Reengenharia de processos: como inovar na empresa através da tecnologia da*

- informação*, Rio de Janeiro, Campus.
- Ferdows, Karsa y De Meyer, Arnoud (1990), “Lasting Improvements in Manufacturing Performance: in Search of a New Theory”, en *Journal of Operations Management*, Vol. 9 N° 2, pp. 168-185.
- Fernandes, Rosa Maria Castilhos; Maciel, Ana Lucia Suárez; y Barros, Xênia Maria Tamborena (2011), *Estudo sobre o terceiro setor no Rio Grande do Sul: perfil, gestão e impactos sociais*, Porto Alegre, Fundação Irmão José Otão.
- Froelich, Karen A. (1999), “Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 28 N° 3, pp. 246-268.
- Gobierno de Brasil (2005), “Política Nacional de Assistência Social - PNAS-2004”, Brasília, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social.
- Khieng, Sothy (2014), “Funding Mobilization Strategies of Nongovernmental Organizations in Cambodia”, en *Voluntas*, Vol. 25 N° 6, pp. 1441-1464.
- Khoshgoftar, Mohammad y Osman, Omar (2009), “Comparison of Maturity Models”, paper presented at the 2nd IEEE International Conference on Computer Science and Information Technology, Beijing, China, August 8-11.
- Miles, Raymond E. y Snow, Charles C. (2003), *Organizational Strategy, Structure, and Process*, New York, Stanford Business Classics.
- Prado, Darci (2004), *Gerenciamento de programas e projetos nas organizações*, Belo Horizonte, INDG Tecnologia e Serviços. 3. ed.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Gerenciamento de portfólios, programas e projetos nas organizações*, Nova Lima, INDG Tecnologia e Serviços. 5. ed.
- Quintella, Heitor Luiz Murat de Meirelles y Rocha, Henrique Martins (2007), “Nível de maturidade e comparação dos PDPs de produtos automotivos”, en *Produção - Online*, Vol. 17 N° 1, pp. 199-215.
- Rozenfeld, Henrique; Scalice, Régis; y Amaral Daniel (2005), “Proposta de um modelo de maturidade para o processo de desenvolvimento de produtos”, en *Anais do V Congresso Brasileiro de Gestão do Desenvolvimento de Produto*, Curitiba, Brasil, 10 a 12 de agosto.
- Rummler, Geary A. y Brache, Alan P. (1994), *Melhores desempenhos das empresas:*

- uma abordagem prática para transformar as organizações através da reengenharia*, São Paulo, Makron Books.
- Salamon, Lester (2010), "Putting the Civil Society Sector on the Economic Map of the World", en *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 81 N° 2, pp. 167-210.
- Sen, Arun; Ramamurthy, K.; y Sinha, Atish P. (2012), "A Model of Data Warehousing Process Maturity", en *IEEE Transactions of Software Engineering*, Vol. 38 N° 2, pp. 336-353.
- Tondolo, Rosana da Rosa Portella (2013), "Aspectos emergentes entre o terceiro setor e a inovação social: um olhar a partir do contexto brasileiro", en *Revista Brasileira de Gestão e Inovação*, Vol. 1 N° 1, pp. 21-36.
- \_\_\_\_\_ (2014), "Desenvolvimento de capital social organizacional em um projeto interorganizacional no terceiro setor", São Leopoldo, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação em Administração. Tesis de Doutorado em Administração.
- Tondolo, Rosana da Rosa Portella y Bitencourt, Claudia Cristina (2012), "Mensuração do capital social em projetos desenvolvidos no terceiro setor: uma proposta a partir do projeto Transparência e Prestação de Contas em OSCs no Rio Grande do Sul", en *Anais do XXXVI Encontro Nacional da Anpad - Enanpad*, Rio de Janeiro, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.
- United Nations (2003), *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, New York, United Nations.
- Valencia, Luz Amira Rocha; Queiruga, Dolores; y González-Benito, Javier (2015), "Relationship between Transparency and Efficiency in the Allocation of Funds in Nongovernmental Development Organizations", en *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 26 N° 6, pp. 2517-2535.

## **Apéndice**

### **Instrumento de medición de la madurez en gestión de organizaciones del tercer sector**

#### **I) Dimensión Comunicación**

1. Con respecto a las demostraciones y prácticas contables, su organización (C):

- a) No tiene demostraciones contables (ejemplo: balance patrimonial, demostración del resultado del ejercicio y demostración de flujo de caja).
- b) Tiene algunas prácticas contables.
- c) Divulga sus demostraciones contables a las partes interesadas (ejemplo: auspiciadores, Gobierno, comunidad y beneficiarios).
- d) Rinde cuentas regularmente de los recursos obtenidos (financieros, físicos y humanos) y divulga sus demostrativos contables e informes de actividades.

2. Con respecto a la divulgación de las prácticas de constitución/legislación, su organización (C):

- a) No divulga sus documentos constitutivos/legales.
- b) Divulga a las partes interesadas sus documentos constitutivos/legales.
- c) Divulga a las partes interesadas sus documentos constitutivos/legales y el estatuto.
- d) Divulga a las partes interesadas sus documentos constitutivos, estatuto, actas de asambleas y documentos de elecciones/nombramiento de presidencia y dirección.

#### **II) Dimensión Beneficiarios**

3. Con respecto a la relación con comunidad/beneficiarios, la organización (B):

- a) No dispone de canal para recibir críticas y sugerencias de la comunidad.
- b) Dispone de correo electrónico para recibir críticas y sugerencias de la comunidad y partes interesadas.
- c) Dispone de página web y medios sociales (ejemplo: Facebook) para recibir críticas y sugerencias de la comunidad y partes interesadas.
- d) Dispone de Defensoría para atención a los beneficiarios, partes interesadas y comunidad en general.

4. Con respecto a la Política Nacional de Asistencia Social, su organización (BPNAS):

- a) Desconoce la Política Nacional de Asistencia Social.
- b) Conoce en parte la Política Nacional de Asistencia Social y la legislación pertinente, pero no las aplica.
- c) Conoce en su totalidad y aplica la Política Nacional de Asistencia Social.
- d) Conoce en su totalidad y aplica la Política Nacional de Asistencia Social, y

la difunde para que otras organizaciones puedan tener acceso a los mismos beneficios.

5. Con respecto a la participación de beneficiarios en la gestión, su organización (BPBG):

- a) No utiliza y tampoco estimula la participación de beneficiarios en la gestión de los proyectos sociales.
- b) Utiliza y estimula la participación de beneficiarios en la identificación de necesidades de la comunidad.
- c) Utiliza y estimula la participación de beneficiarios en la elaboración de proyectos sociales.
- d) Utiliza y estimula la participación de beneficiarios en la elaboración y en la evaluación de los resultados de los proyectos sociales realizados.

### **III) Dimensión Estrategia y Planes**

6. Con respecto a la gestión organizacional y al uso de herramientas de gestión, su organización (GPO):

- a) No dispone de herramientas de gestión implementadas (ejemplo: 5W2H, FODA y PDCA).
- b) Utiliza parcialmente o pocas herramientas de gestión.
- c) Utiliza todas las siguientes herramientas de gestión: 5W2H, FODA y PDCA.
- d) Tiene implantadas todas las herramientas de gestión mencionadas y otras adicionales (ejemplo: gestión de calidad).

7. En cuanto a la práctica de gestión de proyectos sociales, su organización (GPS):

- a) Desconoce y no utiliza prácticas de gestión de proyectos sociales.
- b) Conoce y ha implantado prácticas de gestión de proyectos sociales.
- c) Tiene implantadas prácticas de gestión de proyectos sociales, que son inclusive testeadas y utilizadas rutinariamente por los gestores de los proyectos.
- d) Tiene implantadas prácticas de gestión de proyectos sociales, con cultura y estructura adecuadas (ejemplo: oficina de gestión de proyectos).

8. Con respecto a los aspectos legales, su organización (LALB):

- a) No tiene CNPJ y Estatuto Social.
- b) Tiene CNPJ, Estatuto Social y Actas de Asambleas.
- c) Tiene CNPJ, Estatuto Social, Actas de Asambleas y licencia de funcionamiento.
- d) Tiene todos los documentos constitutivos, certificaciones y/o titulaciones que requieren los órganos responsables y de fiscalización.

9. Con respecto a los títulos y certificaciones, su organización (LTC):

- a) Desconoce los títulos y certificaciones necesarios.
- b) Conoce en parte los títulos y certificaciones necesarios, y desea obtenerlos.
- c) Posee los títulos/certificaciones necesarios, de acuerdo con su área de actuación y naturaleza jurídica.
- d) Posee todos los títulos/certificaciones necesarios y los divulga para que otras organizaciones puedan tener acceso a los beneficios de la legislación.

10. Con respecto a la planificación organizacional, su organización (EPPE):

- a) No dispone de planificación para las acciones futuras.
- b) Conoce la planificación estratégica y desea implementarla.
- c) Tiene planificación estratégica formalizada, con acciones programadas en ejecución.
- d) Tiene cultura de planificación y adopta la planificación como herramienta de gestión.

#### **IV) Dimensión Sociedad y Redes Colaborativas**

11. En cuanto a la evaluación de resultados de las acciones realizadas, la organización (GCR):

- a) No realiza la evaluación de resultados de las acciones desarrolladas en la comunidad.
- b) Realiza la evaluación de resultados de las acciones desarrolladas en la comunidad, pero de forma esporádica o solamente cuando es exigida por el auspiciador.
- c) Evalúa periódicamente los resultados de las acciones desarrolladas en la comunidad.
- d) Evalúa y divulga periódicamente los resultados de las acciones desarrolladas en la comunidad.

12. En cuanto a la práctica de redes colaborativas, su organización (RC):

- a) Desconoce el concepto de redes colaborativas.
- b) Conoce el concepto de redes colaborativas y busca implantarlo en la organización.
- c) Tiene implantado el concepto y moviliza sus recursos actuando en redes colaborativas.
- d) Coordina proyectos y actúa como articulador de una red colaborativa.

13. En cuanto a la elaboración de proyectos sociales, su organización (SRCPS):

- a) No elabora proyectos sociales.
- b) Crea y redacta sus proyectos sociales, pero estos, la mayoría de las veces, no son aprobados por financiadores.

- c) Crea, redacta y aprueba la mayoría de los proyectos sociales ante los financiadores.
- d) Tiene desarrollada la lógica de elaboración de proyectos sociales y la utiliza activamente en la captación de recursos, no presentando dificultades en la elaboración, redacción, gerenciamiento y rendición de cuentas.

#### **V) Dimensión Liderazgo**

14. En cuanto a la capacitación de personal, su organización (LDP):

- a) No invierte y tampoco incentiva la capacitación de colaboradores y voluntarios.
- b) Tiene algunas acciones de instrucción, pero esporádicas o en fase inicial.
- c) Tiene capacitación y perfeccionamiento para algunas funciones/cargos.
- d) Tiene capacitación y perfeccionamiento para todas las funciones/cargos, abordando aspectos como relaciones humanas, liderazgo, negociación, conflictos y motivación personal.

15. En cuanto al uso de herramientas de gestión, su organización (LDOPR):

- a) No invierte en la capacitación e implementación de herramientas de gestión.
- b) Busca la capacitación e implementación de herramientas de gestión.
- c) Está invirtiendo en la capacitación e implementación de herramientas de gestión.
- d) Tiene cultura y proceso de mejora continua de las herramientas de gestión.

16. Considerando el desarrollo en la gestión de proyectos, su organización (LDOPJ):

- a) No busca implementar un proceso estructurado de gestión de proyectos sociales.
- b) Busca implementar un proceso estructurado de gestión de proyectos sociales.
- c) Está implantando un proceso estructurado de gestión de proyectos sociales.
- d) Tiene cultura y proceso estructurado de gestión de proyectos sociales.

17. En cuanto a la participación de los colaboradores en la gestión/decisión, su organización (LC):

- a) No permite la participación de los colaboradores en la gestión/decisión.
- b) Desea implantar la participación de los colaboradores en la gestión/decisión.
- c) Posibilita la participación de los colaboradores en la gestión/decisión.
- d) Dispone de un modelo de gestión/decisión descentralizado y liderazgo compartido entre los colaboradores.

## **Experiencias Clave**



**Desarrollo de capacidades estatales  
para gobiernos locales: dimensiones e  
indicadores para su diagnóstico**

**Andrés Gilio**



## Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico\*

### Introducción

La pregunta por cómo definir, evaluar y fortalecer las capacidades estatales es una de las cuestiones que ocupa un lugar privilegiado en los debates políticos y académicos a nivel nacional e internacional.

Durante los últimos 10 años se estableció un consenso sobre la idea de que la existencia de un marco institucional que permita garantizar la legitimidad de los gobiernos democráticos, el Estado de Derecho y la efectividad del Estado para brindar bienes y servicios públicos es fundamental para que un país alcance un desarrollo sostenible. En este sentido, distintos organismos, foros y actores institucionales han reconocido que el fortalecimiento de las capacidades estatales representa una tarea urgente para los Estados.

En particular, el avance de la democratización en los Estados de América Latina durante la última década implicó poner en el centro de la escena política regional a los gobiernos locales como los promotores del desarrollo institucional en busca de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública, con el fin de acortar la brecha entre el Estado y la ciudadanía.

Sin embargo, en dicho desarrollo se hizo visible un despliegue desigual de las capacidades estatales de las ciudades. Según el Informe final de conclusiones y recomendaciones del *Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles*, organizado por el CLAD (2015), las mayores dificultades encontradas corresponden a un desacople en la transferencia de competencias y recursos a los niveles subnacionales de Gobierno, a un desconocimiento sobre el régimen legal y a la falta de coordinación interjurisdiccional para lograr una gestión pública de calidad.

En consecuencia, los desafíos a nivel local se traducen en esfuerzos vinculados a la innovación y modernización de las capacidades institucionales para responder de forma eficaz y oportuna a los retos planteados. Dichos esfuerzos se encuentran en sintonía con un modelo de gestión pública orientado a resultados que busca democratizar las administraciones públicas y, principalmente, poner al ciudadano como el principal servidor público.

---

Recibido: 21-06-2016. Aceptado: 04-09-2016.

(\*) Documento elaborado por **Andrés Gilio** en el marco de la cooperación técnica entre el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Andrés Gilio es profesor de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (dirección electrónica: andresgilio@gmail.com).

Este nuevo panorama está estrechamente relacionado con la problemática de mejorar la habilidad del Estado para desempeñar sus funciones de una manera efectiva, eficiente y sostenible. En este contexto se busca aumentar la productividad del sector público, abrir las burocracias, redistribuir las responsabilidades públicas, promover un proceso de descentralización para considerar las demandas de las poblaciones locales, y garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas, entre otras acciones.

En nuestra región, esta conceptualización se relaciona con el rol de los Estados y su reposicionamiento en el centro de la escena política en detrimento de aquellas posturas que buscaban su extrema reducción con la promesa de que el mercado generaría por sí solo las condiciones de crecimiento e incluso de integración social.

En este sentido, la importancia de la capacidad institucional desde las diferentes perspectivas es, a su vez, contemporánea con el énfasis sobre el fortalecimiento de los niveles locales de Gobierno. Sin embargo, herramientas que permitan evaluar dicha capacidad a nivel subnacional no se han desarrollado en abundancia. Dicha ausencia resulta ser una preocupación, ya que son dichas jurisdicciones las que representan un aspecto sustancial para el gasto público, la provisión de bienes y servicios públicos y la promoción del desarrollo.

En Argentina, durante el año 2010, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) realizó un mapa de la calidad institucional de la provincia de Córdoba, donde reunió una serie de indicadores para analizar los elementos clave de la institucionalidad de las provincias argentinas (Lardone, Page y Roggero, 2010). El estudio de caso formó parte de un proyecto marco de “Evaluaciones Subnacionales de Buen Gobierno”, que también se desarrolló en Perú y Ecuador.

A nivel municipal, en 2006, la CAF diseñó un programa que permite actuar a nivel de los gobiernos locales, identificando y priorizando las áreas susceptibles de mejoras con mayor impacto a corto plazo, teniendo en cuenta la situación financiera de dichas jurisdicciones. El mismo fue puesto a prueba en Venezuela. Los resultados satisfactorios alentaron la creación del Programa Regional para la Actualización y Mejora de la Gestión Local (PRAMEG) con el fin de consolidar los procesos de fortalecimiento y modernización institucional a nivel municipal. En 2007 se llevó adelante un Plan Piloto del PRAMEG para contar con un diagnóstico de diez municipios de la región andina de la CAF que permitiera identificar aquellos componentes susceptibles de ser optimizados en términos de generar capacidades y competencias estatales en un corto, mediano y largo plazo. En este sentido, el PRAMEG es un antecedente valioso para el presente informe, ya que busca proporcionar a los municipios herramientas de gestión.

Siguiendo dichos lineamientos, este trabajo tiene como objetivo construir y proponer ciertas dimensiones e indicadores que permitan evaluar y hacer un diagnóstico sobre las capacidades estatales de los gobiernos municipales.

Para ello, en una primera instancia se realizará un breve recorrido conceptual sobre la noción de capacidad institucional. En segundo lugar se definirá el alcance del informe y su importancia para avanzar en la comprensión de las administraciones públicas a nivel local.

En un tercer apartado se desarrollarán las dimensiones e indicadores. Finalmente se presentará una breve conclusión, donde se destaquen los componentes clave y desafíos para llevar adelante un diagnóstico de las capacidades estatales a nivel local para una gestión de calidad.

## 1. ¿Qué entender por capacidad estatal?

El concepto de capacidad estatal o institucional es una noción compleja y en permanente movimiento de sentido, ya que ha sido interpretada de diversas maneras y se ha instalado en el ámbito político en diferentes contextos históricos. En esta movilidad reside su potencia para identificar los elementos que configuran la llamada estatalidad<sup>1</sup>. “El Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal” (Abal Medina y Cao, 2012: 46).

El recorrido conceptual que aquí se propone no pretende ser un estudio exhaustivo sobre la noción de capacidad estatal. Se busca presentar las definiciones que han tenido mayor incidencia en los postulados y prácticas estatales en la región y que actualmente sirven como marco teórico para este estudio.

Se parte de la idea de que la capacidad estatal es la habilidad de los organismos estatales para alcanzar los fines que les fueron asignados. Dicha aptitud es entendida a partir de la existencia de un conjunto de componentes, entre los cuales se encuentran los recursos humanos, organizacionales, financieros y legales, entre otros. En este sentido, un Estado puede ser capaz porque cumple adecuadamente con ciertas funciones que le han sido asignadas (Iazzetta, 2012), es decir, el adjetivo capaz se encuentra asociado no a la capacidad “para hacer algo” sino “de hacer” acciones particulares.

Las diferentes definiciones de la capacidad estatal dependen de su alcance y de las dimensiones que se consideren para integrarla. En este sentido, el informe retomará algunos puntos en común con los estudios más difundidos sobre el tema y tendrá en cuenta los cambios que se han sucedido en el funcionamiento del Estado en general.

Entre las definiciones clásicas de la capacidad estatal se encuentra la de Grindle (1997: 34), quien la define como “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable”. La autora clasifica dicha capacidad en habilidades técnicas, administrativas, institucionales y políticas. En términos generales, la literatura sobre el tema identifica la capacidad estatal con la capacidad extractiva/fiscal (Tilly, 1992; Cárdenas, 2010); también la define desde la capacidad administrativa coercitiva. Otros trabajos diferencian la capacidad institucional con la de Gobierno. Cárdenas (2010: 15) define la capacidad estatal como “la capacidad de un Estado para extraer recursos impositivos de su población”. En este trabajo se

considera que dicha capacidad extractiva es una de las dimensiones de la capacidad estatal, pero no se la puede equiparar con la noción misma de capacidad estatal, ya que sería reducir este concepto multifacético a un solo elemento, perdiendo de vista otras dimensiones igualmente importantes. De esta forma, se coincide con Weller y Ziegler (2008), quienes definen la capacidad estatal como aquella que permite implementar políticas públicas, y la capacidad extractiva es considerada como un indicador indirecto de dicho concepto.

Otra perspectiva relaciona la capacidad estatal con la dimensión administrativa. Esta línea se encuentra estrechamente vinculada a la noción burocrática weberiana de la administración pública, en la que destaca la selección y actuación de funcionarios bajo criterios meritocráticos (Evans y Rauch, 1999). Es decir, se relaciona con las habilidades técnico-burocráticas de los aparatos estatales enfocándose en los recursos humanos y en la organización. Un estudio clásico que sigue esta corriente teórica es el de Skowronek (1982) sobre la construcción de las capacidades administrativas en Estados Unidos, centrándose en la administración pública y el ejército. También, se encuentra el trabajo de Sikkink (1993), que entiende dicha dimensión como la eficacia administrativa del aparato estatal en relación con factores organizativos, de procedimiento y de recursos humanos. Geddes (1994) la asocia a la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran el vínculo con los actores políticos.

Argumentos similares ofrecen organismos internacionales como el Banco Mundial, que reconoce la importancia de desarrollar una gestión estatal de calidad. En ese marco, en 1997 se publica un informe donde se plantean tres elementos fundamentales para mejorar la calidad institucional: una fuerte capacidad central para formular y coordinar políticas públicas; sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios, y personal motivado y capaz (Banco Mundial, 1997: 92-93).

Por su parte, los trabajos de Repetto (2003 y 2007) definen la capacidad institucional como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”. El autor sostiene que pensar la capacidad estatal solo desde su dimensión administrativa es insuficiente, por ende plantea la integración de la capacidad política como otra dimensión donde se plasme la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2007: 54).

En sintonía, Alonso (2001) destaca la importancia de no limitar el análisis de las capacidades estatales únicamente a la dimensión administrativa y sugiere incorporar una aproximación que contemple la lógica y acción de los actores políticos. De esta manera, se sostiene la necesidad de articular las capacidades políticas con las capacidades administrativas de un Estado para aplicar una definición de capacidad

estatal que integre las habilidades internas y externas del Estado (Abal Medina y Cao, 2012: 48). Así, la capacidad estatal/institucional se desarrolla teniendo en cuenta no solo la existencia de cuadros burocráticos, sino también las acciones de los actores sociopolíticos. Entre estas acciones destacan la participación política y las formas de negociación entre los actores junto a la voluntad política de cada uno de ellos.

Desde una perspectiva regional, en la década de 1980 se hacía referencia al fortalecimiento institucional como vía para mejorar las habilidades del Estado, centrándose en las técnicas de reingeniería organizacional. Es decir, se buscaba modificar las estructuras internas y las estrategias de los organismos públicos para permitir dar respuesta a problemas concretos de la organización y sus cuadros técnicos.

En los años noventa, la noción de calidad institucional cobra un nuevo sentido. Con base en los procesos de ajuste estructural y cambio de paradigma del Estado de bienestar al Estado mínimo, la capacidad estatal para responder a las demandas de la sociedad se vio limitada y reducida. En paralelo se estableció un nuevo consenso que puso en agenda la necesidad de fortalecer las instituciones estatales en pos de un desarrollo sostenible (Banco Mundial, 1998). De esta manera, el centro de las intervenciones pasó por la búsqueda de un “buen gobierno” (Grindle, 1997; Tandler, 1997).

Las definiciones más reconocidas han provenido de organismos internacionales abocados a la temática, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Según el Consejo Científico del CLAD (1998: 6), “la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado”. Por su parte, el PNUD (2010: 2) define la capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible”. En el manual “Medición de la capacidad” (PNUD, 2010) el organismo no solo define los términos, sino también busca hacer recomendaciones a los gobiernos valorando tanto los aportes de la Nueva Gerencia Pública como los de la gestión orientada a resultados.

Actualmente, la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la noción de gobernanza (*governance*), es decir, hace referencia a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. “Esta capacidad se construye fortaleciendo la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre

las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales” (Ospina, 2002: 4).

Así, se plantea la necesidad de construir un “mejor Estado” y con él fortalecer las capacidades de la gestión pública a través de un conjunto de reformas que impliquen, por ejemplo, la introducción de tecnologías con el fin de adaptar las estructuras y funciones de los gobiernos para dar respuesta a los problemas públicos y formular, evaluar y rendir cuentas sobre las políticas públicas desarrolladas. En este sentido, Oszlak (2014: 1) afirma que “tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución”. De forma contraria, la ausencia de “disponibilidad de recursos humanos y materiales, tecnologías de gestión apropiadas, marco normativo explícito, estructuras y procesos bien diseñados, coordinación interinstitucional y manejo profesional de carrera funcional” (Oszlak, 2014: 3) puede entenderse como déficit de calidad institucional.

A los fines de este informe, se sostiene, junto a Bernazza, Comotto y Longo (2015: 22), que un Estado que toma decisiones para alcanzar el desarrollo sostenible y una mayor inclusión socioeconómica es la variable que define su capacidad. Estas decisiones están sostenidas por sistemas tecnoburocráticos y “suponen la formulación de una visión y un proyecto de gobierno, la capacidad de liderar ese proyecto y transformar las instituciones para el logro de los objetivos de desarrollo, la capacidad de conformar y conducir equipos, de comunicar, motivar y movilizar” (Bernazza ...[et al], 2015: 22). Todos estos elementos hablan de la capacidad estatal de los organismos públicos que interesa analizar y evaluar en este documento.

Es así como a partir del recorrido conceptual realizado es posible contribuir al diseño de dimensiones e indicadores que permitan medir capacidades estatales a nivel subnacional. Para ello, se debe tener en cuenta, por un lado, la singularidad de la actividad estatal que obliga a distinguir las capacidades propias de la gestión de lo público que no pueden desarrollarse en el sector privado o no estatal y, por el otro, que dichas capacidades son dinámicas y, por ende, no pueden valorarse siempre de la misma forma. En definitiva, la evaluación de las capacidades estatales implica la formulación de recomendaciones más que de herramientas absolutas, que permitan ponderar a futuro fortalezas y debilidades para mejorar y alcanzar una gestión pública de calidad.

## **2. Justificación y alcance**

El fortalecimiento institucional es un aspecto central para alcanzar los objetivos de desarrollo de los Estados. Así, la capacidad estatal desempeña un papel determinante en la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía.

En términos generales, la realidad de las ciudades de América Latina ha demostrado cierta debilidad en su capacidad de implementar políticas públicas orientadas a los ciudadanos. Dicha deficiencia se encuentra vinculada a la capacidad fiscal, al grado de profesionalización de los recursos humanos y a la interacción entre los distintos actores políticos.

Teniendo en cuenta la importancia que tienen los gobiernos subnacionales para alcanzar dicha meta y los diagnósticos desfavorables sobre su capacidad institucional, es necesario desarrollar documentos e investigaciones útiles para los gestores públicos, que les permitan modificar los cursos de acción y enfocarse en mejorar las capacidades.

Este informe busca ser una de tales herramientas que colabore en la gestión cotidiana de lo público. En este sentido, aspira a realizar un aporte sobre las capacidades estatales asumiendo que es posible desagregar la capacidad estatal en indicadores que puedan demostrar mayor o menor presencia, y observar empíricamente la compleja noción de capacidad estatal/institucional.

En consecuencia, lo que aquí se propone no es más que una hoja de ruta con el fin de seleccionar indicadores para un futuro Índice y evaluación de las capacidades estatales.

### 3. Dimensiones e indicadores

La diversidad de sentidos y significados que posee la expresión capacidad estatal plantea la necesidad de aclarar su multidimensionalidad. Es por ello que su operacionalización enfrenta algunos obstáculos a la hora de definir las dimensiones e indicadores que permiten su medición y evaluación. Algunos trabajos, como el de Cárdenas (2010: 5), sostienen que “todas las mediciones de capacidad estatal son altamente colineales y endógenas; por consiguiente, es apropiado seleccionar unas pocas que estén muy correlacionadas entre sí”. Otros autores, como Weller y Ziegler (2008), establecen que existen dos grandes tendencias para elaborar índices y mediciones de la capacidad estatal: la primera se concentra en encuestas a expertos sobre el *policy environment* de un país, y la segunda sugiere utilizar los impuestos y los aspectos financieros y extractivos de las administraciones.

Aquí se sostiene que un análisis sobre capacidades estatales implica una comparación entre las capacidades deseadas y las efectivamente existentes. En este sentido, los activos y las necesidades en materia de capacidades pueden servir como base para la formulación de respuestas tendientes a una futura modificación.

Además, como bien se señala en el reporte *Un Estado más efectivo: capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*, de CAF (2015: 20), la evaluación de las “capacidades públicas debe distinguir entre los resultados de la acción del Estado y las capacidades que determinan esos resultados.

Por ejemplo, un indicador sobre percepción de corrupción en el Gobierno (...), no permite indagar sobre cuáles son los determinantes (capacidades) que explican este resultado: fallas en la selección de personal (...)

En este sentido, en la gestión de lo público intervienen diferentes capacidades que inciden en el éxito de las acciones estatales. Estas capacidades específicas -que serán llamadas dimensiones- se relacionan con los recursos financieros, recursos humanos, insumos tecnológicos, estructuras institucionales coherentes y la participación ciudadana que complementa los sistemas de rendición de cuentas internos y que permiten transparentar las políticas públicas, entre otros.

Por ello, para llevar adelante un primer diagnóstico sobre las capacidades estatales a nivel municipal, aquí se propone tener en cuenta las dimensiones administrativa/institucional, política y extractiva/fiscal, que conforman los pilares sobre los que se estructura. Cualquier evaluación debe tener en cuenta estos tres componentes para desarrollar un enfoque relacional que reconozca que la capacidad estatal no solo son los cuadros administrativos y técnicos, sino también la relación que estos mantienen con la ciudadanía y con los recursos financieros. Por ende, se considera al Estado como algo más que un aparato burocrático, ya que se pone atención a las dimensiones políticas y financieras en las cuales se procesan intereses y relaciones tanto internas como externas al entramado de la organización pública. Es en este sentido que se entiende que la capacidad estatal tiene a estas tres dimensiones como fundamentales. Ellas van a estar integradas por una lista de indicadores que se pone a consideración y que no pretende ser completa ni perfecta. Seguramente se podrían observar otros ítems<sup>2</sup> y, justamente, la definición de los componentes de cada una de las dimensiones es un riesgo; allí radica el límite de toda propuesta de evaluación. Es por ello que se opta por presentar un conjunto de indicadores que se estima son innovadores y eficaces para observar la presencia de la capacidad estatal en los gobiernos subnacionales. La elección de cada uno de estos indicadores se expone con un texto inicial y se desagregan en componentes observables.

### ***Dimensión administrativa institucional***

Un Estado capaz es aquel que toma decisiones en relación al desarrollo sostenible y la inclusión; estas variables determinan el alcance de su capacidad. En este contexto, las políticas públicas implementadas por los gobiernos están sostenidas por los sistemas tecnoburocráticos. De esta manera, la dimensión administrativa es definida como la capacidad organizacional que permite establecer procesos administrativos estandarizados y capital humano profesionalizado para la provisión eficaz y eficiente de bienes públicos en una ciudad. En esta línea argumentativa, Evans (1996) enfatiza que para lograr la eficacia burocrática resulta decisiva la concentración de los expertos a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo. En este sentido, el perfil profesional de los funcionarios

es uno de los factores determinantes de las capacidades estatales en los gobiernos subnacionales.

Dentro de dicha dimensión se encuentran los siguientes indicadores: Empleo Público, Compras y Contrataciones, y Diseño Estructural.

A continuación se describen brevemente estos indicadores y sus componentes observables para una mayor precisión del tipo de medición y diagnóstico que se puede realizar de la dimensión administrativa institucional.

#### a) *Indicador Empleo Público/Servicio Civil*

La región, en los últimos diez años, ha vivido grandes transformaciones vinculadas al desarrollo económico, social y tecnológico que han permitido la inclusión de más ciudadanos dentro del sistema democrático. Parte de dicho proceso se llevó adelante de forma exitosa debido al rol de la burocracia estatal en la implementación de políticas públicas, es decir “un conjunto de funcionarios civiles encargados de trasladar a la realidad lo decidido sobre el papel por los órganos políticos. De la manera en que este servicio civil esté organizado y realice su trabajo dependerá en buena medida el desarrollo económico de un país, la legitimidad del Estado y, en última instancia, la consolidación de la democracia” (BID, 2006: 7). En este sentido, es posible afirmar que el mayor activo de las instituciones son las personas que las componen, y en el Estado son aquellas personas que están a cargo del diseño y de la implementación de las políticas públicas (CAF, 2015).

De esta forma, se hace evidente que uno de los elementos para el desarrollo de las capacidades estatales es contar con un servicio civil profesional que permita mejorar el rendimiento de los organismos públicos y, por lo tanto, los servicios al ciudadano.

Pese a su relevancia, esta temática no se vio reflejada en las agendas de las reformas del sector público de estos años en la región. Esto se vincula a la complejidad técnica, política y económica de modificar la gestión del servicio civil en las organizaciones públicas. Por ello, el desarrollo del empleo público va, al parecer, a destiempo de la modernización de las administraciones públicas.

Adicionalmente, la función pública en la región aún carga con prácticas clientelares; se la asocia a conductas ritualistas, a la falta de transparencia y de aplicación del principio del mérito (Bau Aedo, 2005). A ello se suma que, durante las reformas implementadas bajo el Consenso de Washington, la función pública no solo fue relegada sino que formó parte de los argumentos para desactivar programas y servicios públicos (Alonso-Jiménez, 2006).

Actualmente, el empleo público en la región representa aproximadamente un 12% de la fuerza laboral y la compensación de los empleados públicos implica alrededor de una tercera parte del gasto primario de los gobiernos (CAF, 2015: 53).

Teniendo en cuenta esta información, y conscientes de este desafío, los gobiernos latinoamericanos suscribieron en 2003 la *Carta Iberoamericana de la Función*

*Pública* (CLAD, 2003), donde se definen las bases para un sistema profesional de servicio civil y se establece una guía de principios y mecanismos para alcanzarlo. Así, dicho compromiso implicó la realización de ciertos diagnósticos puntuales de algunas administraciones centrales donde se implementaron cambios en relación con el establecimiento de garantías efectivas contra la politización del empleo público y algunas modificaciones en torno a la gestión de las compensaciones. Dichos diagnósticos arrojaron conclusiones relevantes -que aquí se toman como antecedentes- para el diseño y la implementación de estrategias a fin de profundizar la mejora del empleo público.

Además, muchos de aquellos trabajos han reforzado la hipótesis de que contar con un servicio civil profesionalizado implica un mayor crecimiento económico y reducción de los niveles de corrupción de un país (CAF, 2015). En consecuencia, la forma en que se gestiona el empleo público (su planificación, su reclutamiento, sus incentivos, etc.) representa un condicionamiento al logro de los objetivos de la institución.

Por ello, se considera que es importante extender el análisis y las herramientas de evaluación a las administraciones subnacionales como los municipios.

Para llevar adelante un diagnóstico sobre el estado de situación del servicio civil a nivel subnacional es necesario, en primer lugar, tener una definición clara sobre la función pública. Aquí se entiende el servicio civil como “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este, en una realidad nacional determinada, comprendiendo normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general” (Longo, 2005: 4).

En un sentido más restringido, “puede hablarse de servicio civil cuando dicho sistema incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales” (Longo, 2005: 4). Como afirma Longo, el conjunto de arreglos institucionales para la gestión pública del empleo y los recursos humanos, al que se ha denominado servicio civil, posee determinadas características según cada contexto nacional (*ibídem*).

También hay que llamar la atención sobre las particularidades que adquieren las administraciones subnacionales luego de los diferentes procesos de descentralización que afectaron sus capacidades durante los años 70 y 90, y que significaron en muchos casos la transferencia de funciones y responsabilidades (salud, educación, etc.) a dichas jurisdicciones. Además, se considera relevante reflexionar sobre las normas y procedimientos que guían, incentivan o limitan el accionar de los empleados públicos.

Entre los antecedentes para el diseño de los indicadores que aquí se proponen se encuentra el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el progreso económico y social en América Latina (BID, 2006), donde se establece que la dimensión cualitativa del empleo público permite una excelente aproximación a la capacidad administrativa de los Estados. Dicho informe plantea un completo panorama de la situación del servicio civil en la región latinoamericana y destaca las dimensiones del mérito y la capacidad funcional de los sistemas de gestión del servicio civil. Sus principales conclusiones constituyen un antecedente para la exploración que aquí se inicia.

A la hora de evaluar las capacidades estatales se debe relevar las características del servicio civil de un organismo público, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, para conocer mejor cómo condicionan esas variables al cumplimiento de los objetivos. En particular, cómo permiten un desempeño más eficaz del Estado para construir la gobernanza necesaria y, además, dotarlo de instrumentos efectivos para el cumplimiento de sus responsabilidades propias, incidiendo de manera positiva sobre el proceso de desarrollo y el desempeño global de la gestión pública (Bonifacio, 2009: 67).

Así lo plantea Echebarría (2006) cuando observa “que las estrategias políticas bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del Servicio Civil, como ocurre en los casos de prácticas de clientelismo y corrupción, pero que su adecuada organización facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de un país, incidiendo en el desarrollo económico, la legitimidad del Estado y en la consolidación de la democracia”. Por el contrario, una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos puede implicar el desarrollo de prácticas clientelares y vinculadas a la corrupción.

En otro plano, es importante destacar las consecuencias que tiene sobre el servicio civil la internalización de una ética pública. Siguiendo esta corriente, Evans (2003: 15) resalta que la internalización entre los empleados públicos de la creencia en el valor agregado que brindan en sus servicios y en la inaceptable desviación de dichos estándares profesionales deviene en un factor clave para la efectividad de una organización burocrática.

Siguiendo la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), entre los puntos críticos a considerar para una posible evaluación se encuentran:

- *Eficiencia*: hace referencia a la optimización de la inversión en capital humano.
- *Mérito*: existencia de garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad y la politización que permiten medir el grado de autonomía de la burocracia.

- *Consistencia estructural del sistema de servicio civil*: solidez e integración sistémica del servicio civil a la estrategia de Gobierno, sus procesos y su gestión del nivel directivo.

- *Capacidad funcional*: capacidad del sistema de influir en el comportamiento de los empleados públicos a través de sus competencias, incentivos a la productividad y flexibilidad del sistema. Aquí se pone el acento en los sistemas de remuneración y de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos.

- *Capacidad integradora*: armonización de intereses de los diferentes actores.

Entre los componentes del Indicador Empleo Público/Servicio Civil se sugieren los siguientes:

- *Organización del empleo público*: Instrumentos de clasificación de perfiles; Empleados administrativos que posee el municipio; Cuántos corresponden a la planta permanente, cuántos a la planta política y cuántos son contratados; Regímenes de contratación; Área dedicada a la evaluación de perfiles; Proceso de selección y concursos de mérito como mecanismo de ingreso.

- *Gestión del rendimiento/desempeño*: Evaluación de desempeño; Evaluación para altos funcionarios; Existencia de sistema de licencias y control de ausentismo.

- *Compensaciones e incentivos*: Sueldo gubernamental promedio; Comprensión vertical de los salarios; Sistema utilizado para la liquidación de haberes.

- *Sistema de promoción y formación*: Régimen de carrera administrativa con escalafones y criterios para los ascensos asociados al mérito, desempeño y capacitación; Criterios de cobertura de cargos y funciones jerárquicas; Competencias evaluadas; Duración de los cargos y funciones; Área o instituto de capacitación y gestión del talento; Existencia de programas de capacitación o formación continua; Existencia de un plan de capacitación relacionado a los objetivos del proyecto institucional; Métodos de enseñanza utilizados; Método para identificar las necesidades de capacitación en todos los niveles; Planificación de las actividades de capacitación; Mecanismos de evaluación de la efectividad de las capacitaciones brindadas.

- *Gestión de las relaciones sociales*: Estrategia comunicacional; Canales de comunicación institucional; Relación con los sindicatos; Difusión de temas relevantes para los empleados (agenda paritaria, concursos, becas, etc.).

Además de estos componentes es necesario tener en cuenta dos factores externos al organismo público que son trascendentes para la gestión del servicio civil: el marco jurídico y el mercado laboral (Longo, 2005). “En el ámbito público, la extensión e intensidad de las regulaciones incrementa su importancia. Del marco legal derivan algunas de las principales singularidades y restricciones que la GRH<sup>3</sup> debe asumir en los sistemas públicos” (Longo, 2005: 8). Además, el mercado de trabajo repercute en el reclutamiento de los recursos humanos y en las políticas de compensación del empleo público.

En síntesis, el indicador que aquí se propone permite hacer visible la hipótesis de que el servicio civil profesionalizado y en continua formación constituye un recurso

indispensable para las capacidades estatales y un insumo que apoya la transparencia, la regulación y la ética pública en la gestión. En este sentido, el empleo público otorga un marco de garantías para dotar a la acción pública de eficacia, efectividad y eficiencia. De esta manera, el servicio civil se vincula con el desarrollo de las capacidades estatales que permiten orientar las políticas públicas.

#### b) *Indicador Compras y Contrataciones*

Compras y Contrataciones es uno de los indicadores que posee gran influencia en la gestión de lo público, ya que regula las adquisiciones de insumos y bienes, así como la incorporación de infraestructura (Bernazza ...[et al], 2015: 59). El sistema de Compras y Contrataciones cuenta con ciertas regulaciones y procedimientos que deben analizarse en relación con los desafíos que ha asumido el Estado en todos sus niveles en las últimas décadas.

El presente indicador permite observar el desarrollo y funcionamiento del sistema de Compras y Contrataciones vigente y cómo la adquisición de los insumos en tiempo y forma relevan la capacidad estatal que permite una mayor y mejor infraestructura pública para brindar los servicios al ciudadano. Así, se podría afirmar que la capacidad estatal se encuentra fortalecida cuando los sistemas de compras son ágiles, transparentes y abiertos.

Entre los componentes de este indicador se identifican los siguientes: Existencia de un Plan Anual de Compras y Contrataciones; Correspondencia del Plan con los objetivos del organismo; Existencia de un área especializada en la gestión de compras y contrataciones; Plazo y resultado de los trámites para las adquisiciones públicas; Plazo promedio de los trámites de adquisiciones públicas; Sistema informatizado de compras y contrataciones; Porcentaje de procedimientos que fueron adjudicados, desiertos y fracasados; Lista de proveedores.

#### c) *Indicador Diseño estructural/Organigrama*

Toda organización, para cumplir con sus objetivos, necesita de una estructura sobre la cual se asientan las normas que regulan su creación, modificación o supresión. Lo que interesa observar entonces es la adecuación de dichas estructuras jerárquicas y verticales al proyecto institucional de la organización. Es decir, la capacidad para que los objetivos institucionales se conviertan en acciones y resultados concretos. El Gobierno local tendrá mayor capacidad cuando los diseños estructurales se adecuen y sean funcionales al proyecto de gestión y a las iniciativas públicas que lleve adelante. En este sentido, el armado estructural es un indicador clave para evaluar las capacidades estatales. Otro factor de relevancia de la estructura es su durabilidad, ya que las normas y los actos administrativos que se estructuran en la gestión pública perduran por períodos más extensos de los que fueron pensados.

Entre los componentes de este indicador se encuentran: Estructura al servicio del proyecto de Gobierno local; Estructura al servicio de la articulación de políticas

públicas al interior del Gobierno local; Estructura al servicio de la carrera burocrática profesional; Estructura al servicio del ciudadano.

### ***Dimensión Política***

Como se mencionó anteriormente, la dimensión administrativa o la “capacidad administrativa” es un aspecto clave para relevar la capacidad estatal, pero no es suficiente. Para profundizar en el análisis de las capacidades estatales es necesario también observar la dimensión política o “capacidad política”, que se vincula con “la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses (...) de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Repetto, 2003).

Desde su perspectiva, Grindle (1997) afirma que un componente importante en la construcción de capacidades estatales se vincula a las reglas, normas y procedimientos de carácter económico y político que articulan relaciones entre el Estado y sus ciudadanos. En este sentido, el desarrollo de capacidades estatales no depende solo de la existencia de un servicio civil y cuadros administrativos formados, sino también de las relaciones entre los diferentes actores políticos que encaran y participan de la gestión de lo público.

Respecto a la dimensión política de la capacidad estatal, aquí se proponen cuatro indicadores para analizar la relación e interacción que mantienen los gobiernos municipales con los ciudadanos, así como las acciones y herramientas desarrolladas por ellos que permiten una mejora en la calidad de los servicios y un avance a una gestión orientada al ciudadano y a la inclusión.

#### ***a) Indicador Gobierno abierto***

La consolidación de un ciudadano cada vez más exigente con la gestión pública debido al crecimiento de los niveles de educación, mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y el acceso a las nuevas tecnologías de la información, plantea a los Estados de la región el desafío de establecer gobiernos más eficientes, inteligentes y abiertos que permitan reducir el hiato existente entre los objetivos de gestión y el servicio concreto que reciben los ciudadanos.

Para ello es necesario que se fomenten y refuercen los marcos legales e institucionales para la implementación de políticas de Gobierno abierto que, a su vez, desarrollen mecanismos para la prevención y el control de la corrupción, impulsen el acceso a la información pública y modernicen las funciones de control y auditoría interna, o lo que O'Donnell (2011) denomina “*accountability* horizontal”. Además, la institucionalización de procesos de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía fortalece las capacidades estatales, ya que los decisores políticos que tienen un mayor acceso a las opiniones de los ciudadanos pueden contestar rápidamente

y cuentan con mayor legitimidad para dar respuesta a los problemas y demandas de la ciudadanía.

Como bien se definió en las conclusiones del Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles del CLAD (2015), la relación entre el desarrollo de capacidades y las políticas de Gobierno abierto, se centra -en parte- en la interconexión entre los proveedores de servicios públicos y sus beneficiarios, y entre los proveedores de servicios y aquellos organismos destinados a controlarlos y monitorearlos. “Más específicamente, la rendición de cuentas se refiere a la buena disposición y aptitud de las instituciones públicas para llevar a la práctica sistemas y mecanismos que logren la participación de grupos de ciudadanos y capten y utilicen sus opiniones y comentarios, así como sus capacidades, para hacer uso de tales plataformas” (CLAD, 2015).

Así, se considera que la consolidación de gobiernos abiertos es otro de los componentes clave de las capacidades estatales que es necesario analizar a nivel subnacional. A través de iniciativas de Gobierno abierto se institucionalizan y se establecen interacciones fundamentales entre el Estado y los ciudadanos.

Para ser más específicos, aquí se entiende por Gobierno abierto un proceso de transformación del Estado que promueva la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración como principios rectores del diseño de una gestión pública de calidad. Desde esta noción, se impulsa la apertura de todos los procesos estatales, ya que se busca que tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos propicien espacios de cocreación de políticas públicas y afronten de forma colaborativa las soluciones a los problemas de interés público.

Durante la última década, el Gobierno abierto se postuló como un nuevo paradigma en relación con la modernización de la administración pública, que incentivaba la colaboración, la rendición de cuentas y la participación de diversos actores para la coproducción de valor público. En este sentido, los especialistas en la temática (Ramírez Alujas y Dassen, 2014; Oszlak, 2014) insisten en que no se trata únicamente de desarrollar una adecuada provisión de servicios públicos, sino de fortalecer los gobiernos democráticos incrementando los niveles de confianza de la ciudadanía, potenciar su compromiso y empoderar su accionar con el fin de alcanzar administraciones públicas de calidad.

De esta manera, el Gobierno abierto implica la legitimización de una gestión pública al crear un clima de confianza entre los ciudadanos y los gobiernos.

En la actualidad, los gobiernos centrales han avanzado en la implementación de políticas de Gobierno abierto. Sin embargo, la disparidad de experiencias y desarrollos a nivel subnacional deviene en el desafío para las administraciones locales (provincias y municipios) de homogeneizar los estándares relacionados con los principios de la apertura de sus administraciones y procedimientos.

Teniendo en cuenta algunas de las conclusiones del Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles del CLAD, el desarrollo de un Gobierno abierto por parte

de las administraciones públicas locales “conlleva una legitimización de la gestión y contribuye a crear un clima de confianza entre los distintos actores y agentes del desarrollo urbano” (CLAD, 2015: 16). Otro de los antecedentes que posicionan al Gobierno abierto como uno de los desafíos más importantes de este siglo es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). Allí se estableció que todos los ciudadanos tengan “derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales”. Este acuerdo devino en un punto de partida para que los Estados reconozcan la importancia de incluir estos temas en las agendas nacionales y locales sobre el desarrollo de capacidades estatales (CLAD, 2015).

El indicador Gobierno abierto se puede analizar teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- *Transparencia, acceso a la información pública y datos abiertos*: el efectivo cumplimiento del derecho a la información pública permite llevar adelante actividades de cambio e innovación para transparentar los procesos internos de las administraciones públicas, posibilitando la participación ciudadana y una mayor legitimidad a las políticas públicas. Además, contar con datos públicos abiertos impulsa la creación de nuevos canales de comunicación y de producción de información y conocimiento para una mayor eficacia del accionar público, así como un ejercicio pleno de la ciudadanía, que va más allá de la publicación de datos. En este sentido, el uso de las TIC resulta fundamental para la generación de capacidades estatales locales y para el empoderamiento ciudadano. Para ello, es necesario que los datos estén accesibles y disponibles para todos los potenciales usuarios, facilitando la interacción entre los ciudadanos y los funcionarios públicos que administran y proveen los servicios públicos.

Teniendo en cuenta este aspecto, se proponen los indicadores siguientes: Publicación de decretos y ordenanzas; Publicación de información presupuestaria; Publicación de los sueldos de funcionarios; Publicación de las compras y contrataciones; Iniciativas sobre transparencia activa y datos abiertos (ordenanzas); Portal web de datos abiertos y cantidad de conjuntos de datos publicados; Existencia de visualizaciones de datos; Iniciativas de Licencias Libres para los productos generados por el municipio; Proceso mediante el cual se promueva la adopción de metodologías innovadoras para la resolución de problemas en la administración pública; Iniciativas de Gobierno abierto; Área de modernización, Gobierno abierto e innovación pública; Régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de funcionarios públicos; Área del municipio que reciba denuncias contra los funcionarios y/o agentes provinciales por mal desempeño de sus funciones.

- *Participación y Colaboración Ciudadana*: el impulso, tanto de la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas como la colaboración entre las administraciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil (OSC),

el sector privado y los ciudadanos, genera consensos sociales más estables e institucionaliza prácticas democráticas en los gobiernos, haciendo evidente la relación directa que existe entre grados de democratización y desarrollo de capacidades estatales. En este sentido, la participación ciudadana y la responsabilidad del sector público van de la mano, creando un ambiente adecuado para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

Dentro de esta dimensión se proponen los siguientes indicadores a relevar: Existencia de concejos municipales, comités consultivos o grupos de trabajo con ciudadanos y representantes de la sociedad civil; Realización de foros, encuentros, jornadas de intercambio de experiencias con otras instituciones o administraciones públicas; Realización de encuestas de opinión y sistemas de recogida de sugerencias de mejora y atención de reclamos; Existencia de asambleas ciudadanas; *hackatones*; *gobcamps* (jornadas de conferencias donde los asistentes participan como oradores); Programas e iniciativas que fomenten la cocreación o mejora de los servicios entre actores públicos y privados; Plataformas digitales de participación ciudadana; Proyectos/programas en colaboración con la comunidad.

#### b) *Indicador Gobierno Digital*

El uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) para el mejoramiento de la gestión pública ya no se cuestiona, al igual que las nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y el Estado que surgen a partir de ellas. Gracias a estas tecnologías, las administraciones pueden articular y dar respuesta de manera ágil y eficiente a las demandas de los ciudadanos, estableciendo una comunicación más fluida, cercana y abierta. Este tipo de gestión se ha denominado Gobierno electrónico o Gobierno digital. A esta nueva modalidad de gestión, que implica un paso adelante en la modernización del Estado, se le suma la importancia que han cobrado las redes sociales en la difusión y comunicación de los programas de Gobierno. A su vez, estas innovadoras herramientas han favorecido el empoderamiento de la ciudadanía como forma de control a la hora de exigir cuentas a los gobiernos.

Como se mencionara anteriormente, la información es un recurso primordial para todos los gobiernos, ya que permite llevar adelante acciones concretas como cobrar impuestos, gestionar recursos y brindar servicios. Para ello, las administraciones centrales y locales han incorporado herramientas electrónicas para mejorar los procesos internos y externos de la gestión pública.

En términos locales, las ciudades han iniciado un camino donde la integración de las tecnologías a la gestión pública forman parte de la realidad urbana y, claramente, pueden tener un impacto positivo en el desarrollo de capacidades estatales sostenibles. Por ello, el indicador Gobierno digital permite mostrar el grado de desarrollo de las iniciativas locales que buscan reducir la complejidad propia de

las burocracias estatales, simplificar y agilizar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos y avanzar hacia una administración sin papeles.

Para ser más específicos, puede definirse el Gobierno digital como aquellos “procesos de simplificación y ejecución de la información, comunicación y de intercambio dentro y entre las instituciones gubernamentales, así como entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos u organizaciones” (Meier, 2012). Es en este sentido que el Gobierno digital permite desarrollar los medios para mejorar las capacidades estatales y de Gobierno, y producir una gestión orientada al ciudadano mejorando sus condiciones de vida.

Es necesario aclarar que para el éxito de todo Gobierno digital no solo se necesita que los Estados desarrollen esta habilidad e implementen estas iniciativas, sino también una cultura por parte de los ciudadanos para adoptar y usar los servicios digitales que ofrecen los gobiernos. Los componentes del indicador aquí propuesto pretenden abordar el primero de estos factores a nivel local, ya que es el Estado quien debe dar el primer paso para garantizar y hacer posible que los ciudadanos tengan acceso y puedan efectivamente gozar de sus derechos y de los bienes públicos.

Es por ello que, además, se busca hacer evidente que el desarrollo de políticas de Gobierno digital supera la instrumentalización de nuevos sistemas tecnológicos; también supone cambios en los circuitos internos administrativos del Estado.

Esta dinámica representa verdaderos desafíos a los gobiernos locales, que deberán enfrentar con creatividad dados los escasos recursos con los que muchas veces cuentan. Como señala Poggi (2013: 73), el Gobierno digital a nivel local “es un componente clave de todo proceso de modernización estatal, en la medida en que mejora la calidad de la información para la toma de decisiones, agiliza los tiempos para procesar y entregar bienes y servicios, disminuye las cargas administrativas impuestas a la sociedad, fortalece las capacidades de fiscalización del Estado, facilita la rendición de cuentas e incentiva la transparencia y la participación ciudadana”.

A continuación se detallan las dimensiones del indicador y sus micro indicadores que hacen medible el Gobierno digital para un análisis de las capacidades estatales:

- *Plataforma de servicios*: Cantidad de expedientes que existen en el municipio; Volumen anual de expedientes iniciados; Plataforma de expediente electrónico; Digitalización de los expedientes históricos; Cantidad de trámites que puede hacer un vecino con el municipio; Volumen anual de trámites realizados por año; Existencia de una guía de trámites presenciales publicada en la página web; Trámites en línea (por ejemplo: Turnos, Inicio, Seguimiento, Pagos, Consultas); Información sobre el estado de los trámites vía web; Existencia de un sistema de autenticación del usuario, donde pueda tener acceso a un menú de servicios personalizado, con las transacciones que habitualmente realiza y la información relevante sobre vencimiento y novedades de sus trámites; Existencia de una página web institucional; Cantidad de visitas anuales que tiene el sitio web; Página web con información sobre

la historia y actualidad de la ciudad; Información sobre datos institucionales y de las áreas de Gobierno; Mapa interactivo con geolocalización de sitios de interés; Página web accesible para ser utilizada por usuarios con diferentes capacidades; Aplicaciones móviles municipales; Aplicaciones móviles de terceros con datos provistos por la ciudad; Implementación de Firma Digital.

- *Inclusión digital*: Existencia de WiFi gratuito en espacios públicos (cantidad); Existencia de WiFi gratuito en edificios y sedes municipales (cantidad); Tráfico promedio de conexiones; Cantidad de conexiones; Velocidad promedio de conexión; Centros de Inclusión Tecnológica (cantidad); Conexión de banda ancha en el sistema educativo; Conexión de banda ancha en el sistema de salud.

- *Infraestructura tecnológica*: Sedes municipales que brindan servicios a los ciudadanos con sistemas informáticos; Red de datos o información; Sistemas propios o de terceros; PC por empleado en uso; Antigüedad promedio de las PC; PC con acceso a internet; Centro de datos (*datacenter*) propio o de terceros; Área de sistemas y personas que ocupan esa área; Área o función de seguridad informática; Correo corporativo de la municipalidad; Medición inteligente a través de sensores; Diversidad de sensores (Medio ambiente, Movilidad, Seguridad, Servicios públicos); Plataforma integrada con información en tiempo real.

### c) *Indicador Gestión de Calidad*

La gestión de calidad hace mención a una forma de encarar la gestión pública vinculada a establecer y cumplir los objetivos de calidad en toda la organización. Para ello, es necesario tener en cuenta el conocimiento del ciudadano/cliente y sus necesidades e intereses, porque lo que se busca es desarrollar características en los servicios y productos provistos que respondan a dichas demandas.

Durante la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 2003 se respaldaron los principios establecidos en la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” del CLAD (2003). Allí, los gobiernos expresaron su apoyo al fortalecimiento de las capacidades estatales para alcanzar administraciones más eficaces. En consecuencia, se elaboró una “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública” (CLAD, 2008) donde se inscribe dicho apoyo y se propone adecuar las administraciones a los principios de calidad que allí se mencionan: la gestión pública debe estar orientada al ciudadano, por un lado, y a resultados, por el otro. En este sentido, toda gestión de lo público debe ser controlada en pos de sus acciones y cumplimiento de sus funciones, haciendo responsable a la autoridad pública por medio de la rendición de cuentas.

Siguiendo dicha perspectiva, la adopción de metodologías innovadoras para mejorar la calidad de la gestión pública permitirá a los gobiernos fortalecer sus capacidades a largo plazo y hacer frente a contextos de incertidumbre y de cambio, con el objetivo de dar respuesta a las expectativas de la ciudadanía. Es por ello que

se considera la gestión de calidad como un indicador de la capacidad estatal, ya que la calidad en los organismos públicos impulsa una mejora permanente enfocada a la equidad, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos.

La calidad de la gestión solo puede medirse teniendo en cuenta la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos de acuerdo a objetivos preestablecidos y resultados observables. Para ello, la gestión de calidad requiere la participación de todos los empleados públicos, quienes llevan adelante continuamente los procesos de trabajo y, a través de periódicas evaluaciones de resultados, definen los planes de mejora de la gestión.

El indicador Gestión de Calidad se compone de diferentes dimensiones. A continuación se describen brevemente y se enumeran los micro indicadores a relevar:

- *Liderazgo* (rol del equipo de dirección en la gestión de la calidad): Creación y divulgación de los valores de la organización; Liderazgo innovador, emprendedor y participativo; Relación de estos valores con la visión, la misión y las expectativas de los destinatarios; Recursos que se asignan al sistema de calidad; Acciones que apoyan la calidad y aseguran su mejora continua; Intervención del equipo de dirección en el sistema de calidad; Planificación a largo plazo; Difusión de las políticas, objetivos y metas de la calidad; Monitoreo de los planes y avances en calidad; Participación en comités o equipos de trabajo sobre calidad; Relación con destinatarios y proveedores; Control estadístico de la satisfacción de los destinatarios; Atención y respuestas a las demandas de la comunidad.

- *Orientación al cliente/ciudadano* (cómo se satisfacen las necesidades de los destinatarios de las políticas públicas): Identificación de destinatarios, necesidades y expectativas; Medición del grado de satisfacción según los resultados obtenidos; Relevamiento a través de encuestas, sistemas de quejas y sugerencias, audiencias y otros; Mecanismos de participación y comunicación con el destinatario; Respuesta en relación con los reclamos, quejas y sugerencias de los beneficiarios de los servicios; Mecanismos de selección, capacitación y designación del personal para la atención al público; Existencia de carta compromiso con el ciudadano.

- *Participación del personal* (cómo se estimula al personal para su participación en la mejora de la gestión): Métodos para facilitar la contribución del personal al logro de las metas de calidad; Mecanismos para mejorar la relación del personal con los destinatarios de los bienes o servicios y con los proveedores; Métodos para impulsar la participación de todo el personal en el proceso de calidad; Mecanismos de medición de la participación del personal en el Sistema de Gestión de la Calidad; Difusión al personal de las metas, objetivos y resultados.

- *Sistemas de Información*: Fuentes de datos e información que se utilizan para planificar, administrar y evaluar los procesos de gestión; Criterios que se utilizan para seleccionar los datos; Garantías para la protección, consistencia, oportunidad y validez de los datos; Métodos para recolectar datos e información (indicadores,

sugerencias, auditorías, revisiones, etc.); Herramientas para analizar los datos e información; Análisis de la información; Incorporación de valor agregado de la información a los procesos de gestión.

- *Planificación estratégica* (cómo se establecen los objetivos estratégicos, operativos, financieros y de calidad, y las metas a corto y largo plazo): Definición e inclusión de la visión, misión, valores y objetivos estratégicos en la planificación; Utilización de datos provenientes del FODA, o de la información existente en el organismo municipal o del *benchmarking* para la planificación; Utilización de la información elaborada por la organización en el proceso de planificación; Evaluación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para incorporarlas a la planificación; Proceso de planificación estratégica: elaboración del plan, evaluación del plan, aprobación del plan, fijación de plazos, asignación de responsables y seguimiento; Establecimiento de planes operativos; Utilización de los resultados de la planificación estratégica en los procesos operativos; Integración e interrelación adecuadas de los diferentes planes operativos sectoriales; Definición de metas en los planes operativos y adecuación con los objetivos de calidad del municipio; Descripción detallada de los presupuestos, responsables, fechas y frecuencias de revisión en los planes operativos.

- *Monitoreo y evaluación de la calidad*: Identificación de los procesos principales de calidad; Incorporación de los requisitos de los usuarios en el diseño; Participación de las áreas responsables en las actividades de mejora continua; Medición de los resultados de los procesos (frecuencia); Registro de los procesos principales; Mecanismos de incorporación de nuevos productos o servicios para ofrecer a los destinatarios; Frecuencia de la verificación del cumplimiento de los objetivos; Reconocimiento de errores; Implementación de acciones correctivas de los errores encontrados; Comunicación de los cambios realizados a todas las unidades de trabajo que participan en el proceso; Monitoreo y evaluación de la calidad de los productos, servicios y procesos de los proveedores; Definición de cantidad óptima y perfil de los proveedores; Evaluación del cumplimiento de los objetivos del sistema de calidad; Difusión y comunicación de las evaluaciones a las áreas involucradas; Evaluación de indicadores y resultados obtenidos en relación con las necesidades expectativas del ciudadano/cliente; Diseño de estándares e indicadores de expectativa y satisfacción de los destinatarios (sistemas de encuestas, quejas, reclamos y sugerencias, datos comparativos, etc.); Tableros de monitoreo y evaluación; Utilización de los resultados de la evaluación de las necesidades y grado de satisfacción del ciudadano para la mejora de los procesos; Utilización de métodos estadísticos para el monitoreo de la efectividad de los sistemas de calidad; Premio a la calidad.

### ***Dimensión Extractiva/Fiscal***

El financiamiento del Estado se encuentra relacionado con la capacidad fiscal y extractiva que este posee para la adquisición de recursos y bienes. Para analizar la

dimensión extractiva y fiscal es necesario tener en cuenta la normativa y legislación existente que define los alcances de dicha capacidad en los diferentes niveles de Gobierno (nacional, provincial y municipal) y cuáles son las competencias de cada uno de ellos en la materia.

Contrariamente a algunas interpretaciones que cuestionan la relevancia de los municipios, en la última década se ha consagrado la idea de que los gobiernos locales son quienes mejor conocen las necesidades e intereses de los ciudadanos por su interacción directa, cotidiana y cercana con ellos. En consecuencia, son los más propicios a dar respuesta a sus demandas. De allí se ha tendido a establecer un rumbo hacia un progresivo aumento de la capacidad de decisión y poder de estas jurisdicciones para la gestión pública orientada a la ciudadanía.

Sin embargo, muchas veces esta situación se ha vuelto en contra de los propios gobiernos municipales cuando no logran articularse y armonizarse con otros actores y factores primordiales para un desarrollo inclusivo. Es decir, es necesario que los gobiernos locales adecúen sus administraciones y sus habilidades a las nuevas demandas sociales y fortalezcan sus competencias e instituciones en materia económica y fiscal, ya que de allí se desprende la posibilidad efectiva de brindar bienes y servicios de calidad a la comunidad.

Además, existe una multiplicidad de limitaciones a la hora de gestionar y desarrollar sus capacidades con el fin de satisfacer las necesidades de la población, maximizando la eficacia y eficiencia de sus funciones. Esos obstáculos se vinculan a la dependencia presupuestaria de la administración central y de las decisiones políticas de dicho Gobierno.

La heterogénea realidad de las ciudades de la región muestra que la diferencia entre lo que recauda y lo que gasta cada nivel jurisdiccional -más la desigualdad territorial existente- plantea el desafío de implementar un sistema de transferencias intergubernamentales que permita un desarrollo equitativo.

A continuación se especifican los indicadores que permitirán llevar adelante una evaluación de la dimensión extractiva/fiscal a nivel local. A su vez, dichos indicadores se describen a partir de sus componentes observables o micro indicadores, que permitirán el relevamiento de datos para el posterior diagnóstico de la situación fiscal y financiera de los gobiernos locales.

a) *Indicador Régimen de coparticipación federal y relación con los otros niveles de Gobierno*

Distribución de los recursos recaudados, federalismo fiscal: Impuestos descentralizados desde los gobiernos superiores; Porcentaje de la transferencia de recursos correspondiente a lo establecido normativamente; Principios de disciplina fiscal para con los otros niveles de Gobierno.

b) *Indicador Autonomía financiera*

Proporción de los recursos corrientes de los municipios que corresponden a conceptos de recaudación propia: Descentralización impositiva; Desconcentración recaudatoria; Tasas, derechos, contribuciones y otros (multas, cánones, rentas de la propiedad, venta de bienes y servicios e ingresos de operación, etc.); Convenios con agencias de recaudación provincial y/o nacional; Formulación del presupuesto en función de los objetivos y planes comunales; Organización de la descentralización operativa de la gestión, ejecución de obras y servicios.

c) *Indicador Resultado financiero*

Diferencia, positiva o negativa, entre el total de recursos, corrientes y de capital, disponibles por los gobiernos municipales y el total de sus gastos, tanto corrientes como de capital.

d) *Indicador Autofinanciamiento*

Relación existente entre los recursos propios: tasas, derechos, contribuciones, impuestos, regalías, multas, ventas de bienes y servicios, y los gastos corrientes: personal, bienes no durables, servicios, intereses de la deuda y transferencias corrientes.

e) *Indicador Composición de la recaudación municipal*

Peso real de los impuestos, regalías, tasas, derechos y contribuciones en la recaudación.

f) *Indicador Nivel de cobrabilidad*

Monto emitido de la tasa de servicios generales o su equivalente; comprende los cobros asociados a la prestación de los servicios de alumbrado público, barrido de calles, limpieza y conservación de la vía pública, así como la recolección, transporte, tratamiento y disposición de los residuos sólidos domiciliarios. Comparado con lo efectivamente recaudado se obtiene el nivel de cobrabilidad.

g) *Indicador Bases imponibles*

Ingresos brutos, cantidad de empleados en relación de dependencia, superficie, etc.

h) *Indicador Tasa de conservación de la red vial municipal*

Cobro de los municipios por la prestación de servicios de conservación, reparación y mejora de calles y caminos municipales.

i) *Indicador Derecho (o tasa) de publicidad y propaganda*

Cargo a la publicidad y la propaganda que se realiza en la vía pública.

*j) Indicador Relación con los ciudadanos para una mejor recaudación*

Servicios, beneficios y requisitos que se le solicitan al ciudadano para mejorar la recaudación y el pago de impuestos: Sistemas de puntuación por buen contribuyente; Descuento por pago anticipado y al contado; Descuento por pago electrónico o por adhesión a débito automático; Exigencia de no tener deudas para realizar trámites; Sorteos de productos y automotores (aunque esto ha acarreado objeciones de los organismos de control); Actividades de concientización tributaria; Diversidad de lugares y formas de pago; Gestión de morosos y tercerización en el cobro.

#### **4. Conclusiones**

Teniendo en cuenta el objetivo del presente informe, este apartado tiene como fin considerar algunos de los puntos principales analizados para delinear una agenda para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades estatales a nivel local, y que también sirva como guía para el resto de las administraciones frente a futuras reformas o cambios que persigan una mejora en la calidad de la gestión pública.

Según Alonso Jiménez (2006), la calidad del Estado se vincula con el buen desempeño de los gobiernos y sus instituciones, dotados de las competencias para llevar adelante el cumplimiento de la función pública. De hecho, las administraciones representan los bastiones más estables de los Estados. En consecuencia, las políticas públicas dependen del fortalecimiento de las capacidades administrativas institucionales, pero también de las capacidades políticas de las administraciones públicas.

Por ello, para medir y avanzar en el análisis y estudio de las capacidades estatales es necesario observar las dimensiones administrativa institucional, política y extractiva/fiscal, ya que son la clave para alcanzar una gestión pública eficiente, inteligente y abierta.

En tal sentido, se ha propuesto una variedad de indicadores que permitirán identificar cuáles son los diferentes grados y niveles de desarrollo de dichas capacidades y cómo se combinan en la producción eficiente de bienes y servicios públicos.

Como ya se afirmó, un Estado capaz requiere de capacidades sostenibles para el diseño, la implementación y evaluación de sus políticas públicas. Ello depende claramente de una burocracia de calidad, con un servicio civil profesionalizado; de un sistema de compras y contrataciones que permita de manera expedita la obtención de recursos e insumos para la implementación de las iniciativas; de acciones vinculadas a la institucionalización de gobiernos abiertos y digitales que tengan como objetivo llevar adelante una gestión ágil, abierta, transparente e inclusiva, permitiendo no solo la rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, sino también su participación y colaboración en el proceso de creación de políticas públicas. Para ello, también resulta fundamental establecer un sistema claro de recaudación y distribución de los recursos económicos que permitan brindar sustentabilidad a los proyectos y cumplir efectivamente con los servicios públicos.

Algunos desafíos que estos indicadores y dimensiones pueden arrojar giran en torno a los siguientes aspectos:

- La capacidad administrativa e institucional de los Estados está vinculada a las características de los funcionarios públicos y del sistema de servicio civil que se implemente en las administraciones, así como a la normativa y procedimientos que impacten en su accionar. Por ende, es fundamental conocer las estructuras de las administraciones públicas, ya que allí se pueden observar las carencias y deficiencias de la organización burocrática administrativa y se pueden iniciar procesos de cambio.

- Además de los recursos humanos es necesario contar con un sistema de compras públicas que permita proveer los suministros de forma eficiente. Para ello, es necesario contar con la voluntad política y los recursos financieros para construir un sistema de compras y contrataciones útil y transparente, ya que, de lo contrario, se corre el riesgo de la ineficiencia o, en el peor de los casos, de la corrupción. Por eso se advierte que, junto a este factor, resulta imprescindible contar con criterios de calidad en la gestión y con sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas propios de una gestión estratégica y orientada a resultados.

- Además, en el actual contexto de globalización, no se puede pensar el Estado sin concebirlo como un Estado abierto. Esto implica que tanto los gobiernos como la sociedad civil y el sector privado deben estar involucrados en la cocreación de políticas públicas, trabajando colaborativa y articuladamente. Sin esta vinculación es imposible avanzar hacia una mejora en los niveles de calidad democrática de la ciudadanía y de las administraciones públicas. De esta manera, se sugiere incrementar e impulsar los espacios de participación ciudadana y de *accountability* social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) más allá de la vía electoral, ya que proporcionan no solamente una mayor legitimidad a las acciones gubernamentales, sino también permiten incrementar la calidad de la información pública, que puede ser reutilizable por los ciudadanos y por el propio Estado. En esa misma línea, un Estado abierto permitirá una participación sostenida de la sociedad y en permanente diálogo para avanzar en las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza.

- El uso de las nuevas tecnologías implica un esfuerzo y un desafío para las administraciones públicas que decidieron transitar el camino hacia un Gobierno digital, reduciendo los costos de la articulación entre la burocracia y los ciudadanos. Además, es innegable el potencial que poseen dichas herramientas para empoderar a la ciudadanía en una participación activa y directa sobre los asuntos públicos.

- Por último, las administraciones públicas tienen un gran desafío frente a las continuas crisis económicas y fiscales que atraviesan los países en un mundo globalizado. Por ello, la capacidad fiscal y extractiva es siempre una habilidad a mejorar para hacer frente tanto a las nuevas demandas de la población, como también a los vaivenes de la economía mundial que repercuten en la forma de administrar los recursos públicos nacionales. En este sentido, es fundamental llevar adelante

una evaluación de la eficacia en la movilización de ingresos, en los sistemas de recaudación, en las bases imponibles y en la mejora de las compensaciones a los contribuyentes.

Un cambio en estos ámbitos generaría claramente condiciones más favorables para la gestión pública y para el fortalecimiento de las capacidades estatales. Un aspecto importante para llevar adelante estas recomendaciones consiste en la necesidad de generar acuerdos mínimos en el mediano y largo plazo entre los principales actores políticos involucrados, además de identificar las resistencias internas de las administraciones públicas y la demanda de un cambio cultural que esto implica.

A este fin, la realización de un diagnóstico puede servir para señalar las brechas existentes en las capacidades estatales y en las dimensiones que aquí se proponen como claves; pero, fundamentalmente, una evaluación será de gran utilidad para emprender los desafíos que la ciudadanía está demandando a sus Estados y dar las mejores respuestas de la mejor manera, garantizando una gestión pública de calidad.

## Notas

(1) La noción de estatalidad es utilizada por Oszlak (2014) al postular que la construcción de un Estado nación implica un proceso formativo, en el que dicho sistema de dominación social va adquiriendo una serie de propiedades que se expresan en habilidades y capacidades de articulación y reproducción de relaciones sociales, que van definiendo los contornos y la existencia del propio Estado.

(2) Entre los índices más destacados se encuentran el *International Country Risk Guide* (ICRG), el *Business Enterprise Environment Survey*, del Banco Mundial, y el *Corruption Perceptions Index*, elaborado por Transparency International.

(3) Gestión de Recursos Humanos (GRH).

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan M. y Cao, Horacio (comps.) (2012), *Manual de la nueva administración pública argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Alonso, Guillermo (2001), "Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público", Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín (Documentos de Trabajo).
- Alonso Jiménez, Caryl (2006), "Informe de conclusiones del área temática: Profesionalización de la función pública" documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- Banco Mundial (1997), "Colombia, estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica", en *Colombia, hoy: un análisis a la descentralización*, Horacio Duque Giraldo (comp.), Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública (Documentos ESAP; N° 02-97).
- \_\_\_\_\_ (1998), "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter", Washington, Banco Mundial.

- Bau Aedo, Catalina (2005), “Informe de conclusiones del área temática: La profesionalización de la función pública y la promoción de la gerencia pública”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Bernazza, Claudia; Comotto, Sabrina; y Longo, Gustavo (2015), *Evaluando en “clave pública”: guía de indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales*, Buenos Aires, FLACSO (Documento de Trabajo; N° 1).
- BID (2006), *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Washington, BID. Informe coordinado por Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne, <http://www.iadb.org/res/ipres/2006>.
- Bonifacio, José Alberto (2006), “Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional”, en *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. 3 N° 6, México, segundo semestre.
- \_\_\_\_\_ (2008), “Profesionalización para mejorar la gobernanza”, documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2009), “Función pública y capacidades estatales”, en *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, Año 2 N° 2, pp. 67-93.
- Brito, Morelba (2002), “Buen gobierno local y calidad de la democracia”, documento presentado en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca, Salamanca, España, 9 al 11 de mayo.
- Cabrero, Enrique (2006), “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, pp. 185-216.
- CAF (2015), *Un estado más efectivo: capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*, Bogotá, CAF.
- Cárdenas, Mauricio (2010), “State Capacity in Latin America”, en *Economía*, Vol. 10 N° 2, pp. 1-45.
- Chávez, Octavio y Rayas, Iván (2006), “Fortalecer la capacidad institucional: la plataforma para un gobierno exitoso”, en *Portal de desarrollo*, [http://demos.estrasol.com.mx/icma/media/Competitividad\\_Institucional.pdf](http://demos.estrasol.com.mx/icma/media/Competitividad_Institucional.pdf).
- CLAD (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración y Sociedad; N° 9).
- \_\_\_\_\_ (2005), “Declaración de México”, documento presentado en el Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública”, México, 5 y 6 de mayo, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0051500.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2008), “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 16).

- \_\_\_\_\_ (2015) "Informe final de conclusiones y recomendaciones", documento presentado en el Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles, Santo Domingo, República Dominicana, 17 y 18 de septiembre.
- Consejo Científico del CLAD (1998), "*Una nueva gestión pública para América Latina*", Caracas, CLAD.
- Dror, Yehezkel (1997), "Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 7, pp. 43-62.
- Echebarría A., Koldo (ed.) (2006), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 35 N° 140, enero-marzo, pp. 529-562.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", en *Journal of Public Economics*, Vol. 75 N° 1, January, pp. 49-71.
- \_\_\_\_\_ (2003), "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 25, pp. 7-32.
- Evans, Peter y Rauch, James (1999), "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian', State Structures on Economic Growth", en *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 5 pp. 748-765.
- Geddes, Barbara (1994), "Reform as a Collective Good", en *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Grindle, Marilee (1997), *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press.
- Hilderbrand, Mary y Grindle, Marilee (1997), "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Merilee S. Grindle (ed.), Boston, Harvard University Press.
- Iazzetta, Osvaldo (2012), "Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global", en *Crisis global y gobernabilidad en América Latina*, Buenos Aires, PNUD; Siglo XXI.
- Lardone, Martín; Page, María; y Roggero, Marcos (2010), "Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas: el caso de la provincia de Córdoba", Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Programa de Política y Gestión de Gobierno.
- Longo Martínez, Francisco (2005), "La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: obstáculos y estrategias de reforma", Caracas, CLAD (Serie Documentos Reuniones Internacionales; N° 6).
- Meier, Andreas (2012), *eDemocracy and eGovernment: Stages of a Democratic Knowledge Society*, New York, Springer.
- Nelissen, Nico (2002), "The Administrative Capacity of New Types

- of Governance”, en *Public Organization Review: a Global Journal*, Vol. 2 N° 1, pp. 5-22.
- O'Donnell, Guillermo (2011), “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *POSData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 7, pp. 11-34.
- Ospina, Sonia (2002), “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre.
- Oszlak, Oscar (2014), “Políticas públicas y capacidades estatales”, en *Forjando*, Año 3 N° 5 (Número Especial: Las Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires), pp. 14-21.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002), “Accountability social: la otra cara del control”, en *Controlando la política: ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), Buenos Aires, Grupo Editorial Temas.
- Peters, B. Guy (1998), “Administration in the Year 2000: Serving the Client”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 21 N° 12, pp. 1759-1776.
- \_\_\_\_\_ (2003), “La capacidad para gobernar: retrocediendo hacia el centro”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 27, pp. 7-32.
- PNUD (2010), *Medición de la capacidad*, New York, PNUD.
- Poggi, Eduardo (2013), “Gobierno electrónico, gobierno local y gestión tecnológica”, en *El gobierno electrónico a nivel local: experiencias, tendencias y reflexiones*, D. Pando y N. Fernández Arroyo (comps.), Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento; Universidad de San Andrés.
- Ramírez Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2014), *Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- Repetto, Fabián (2003), “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas o la búsqueda del ‘tesoro perdido’”, en *Capacidades estatales, instituciones y política social*, G. Alonso (comp.), Buenos Aires, Prometeo Libros Editorial.
- Sikkink, Kathryn (1993), “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32 N° 128, pp. 543-574.
- Skowronek, Stephen (1982), *Building a New American State: the Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- Tilly, Charles (1992), *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza Editorial.
- Weller, Nicholas y Ziegler, Melissa (2008), “Tax Man Cometh: Income Taxation as a Measure of State Capacity”, paper presented at the Midwest Political Science Conference, Chicago, April 3-7.
- Zuwanic, Laura e Iacoviello, Mercedes (2005), El rol de la burocracia en el PMP en América Latina, Washington, BID, mimeo.
- Zuwanic, Laura; Iacoviello, Mercedes; y Dalbosco, Hugo (2004), “Construcción de capacidades estatales y consolidación del régimen de servicio civil: algunas reflexiones sobre la situación en América Latina”, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín. Escuela de Política y Gobierno.