



CAPACIDADES ESTATALES Y PROBLEMAS COMPLEJOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CÓMO ABORDAR VULNERABILIDADES QUE
AFECTAN EL DESARROLLO HUMANO

AUTORES

Edgardo Mosqueira
Martín Alessandro



CAPACIDADES ESTATALES Y PROBLEMAS COMPLEJOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CÓMO ABORDAR VULNERABILIDADES QUE
AFECTAN EL DESARROLLO HUMANO

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Mosqueira, Edgardo.

Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas: cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano / Edgardo Mosqueira, Martín Alessandro.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1124)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public administration-Latin America. 2. Public administration-Caribbean Area. 3. Climatic changes-Government policy-Latin America. 4. Climatic changes-Government policy-Caribbean Area. 5. Equality-Latin America. 6. Equality-Caribbean Area. I. Alessandro, Martín. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. III. Título. IV. Serie.

IDB-MG-1124

Palabras clave: gestión pública, gestión por resultados, administración pública, problemas complejos, cambio climático, desigualdad.

Códigos JEL: H10, H11, I38, Q54.

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Colaboradores externos:

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller

Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti y Bettina Fallik

Diagramación: Cleiman

CONTENIDO



Agradecimientos

PÁGINA 5



Resumen ejecutivo

PÁGINA 6

01

Introducción: la gestión pública ante problemas complejos que afectan el desarrollo humano

PÁGINA 9

02

Desafíos de gestión en las políticas contra la desigualdad

PÁGINA 17

03

Opciones de reforma para gestionar políticas contra la desigualdad

PÁGINA 31

04

Desafíos de gestión en las políticas contra el cambio climático

PÁGINA 63

05

Opciones de reforma para gestionar políticas contra el cambio climático

PÁGINA 72

06

Conclusiones: una agenda para gestionar problemas complejos

PÁGINA 110



Referencias

PÁGINA 118



Anexo

PÁGINA 135

Agradecimientos

Los autores agradecen a Verónica Vásconez y Jorge de León, quienes participaron de distintas etapas en la preparación de este estudio. También reconocen los valiosos comentarios de Phil Keefer (IFD/IFD), Moisés Schwartz (VPS/VPS), Raúl Delgado (CSD/CCS), Mariana Chudnovksy, Philip Joyce, Juan Pablo Martínez Guzmán y Aloisio Lopes Pereira de Melo para versiones preliminares de este trabajo, así como el aporte de funcionarios de gobierno y expertos entrevistados para su realización: Florencia López Boo (SCL/SPH), Fabián Repetto, Ariel Melamud, Juan José Leguía, Claudia Robles, Manuel Castro, Fernando Rojas, Sebastián Waisgrais, Ariel Fiszbein, Carlos Abeleira, Marcela Jaramillo, André Luiz Campos de Andrade y Richard Baron. El contenido de este informe, así como los errores u omisiones, son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Resumen ejecutivo

Cada vez hay más problemas de políticas públicas complejos o “retorcidos” (*wicked*). Se trata de problemas multidimensionales, que requieren intervenciones coordinadas de múltiples áreas y niveles de gobierno, y de actores no estatales, cuyos incentivos tienden a estar en tensión entre sí. Suelen ser, también, asuntos con elevados niveles de complejidad e incertidumbre, en los que no siempre resulta sencillo medir el desempeño de los organismos involucrados ni el impacto de sus acciones. Por eso, para atender estos problemas no alcanza con aprobar buenas políticas: también se requieren capacidades institucionales y gerenciales distintivas, que innoven respecto de la gestión pública tradicional, más habituada a lidiar con problemas lineales y predecibles.

Este trabajo analiza dos problemas complejos y de alta relevancia para América Latina y el Caribe, que generan vulnerabilidades para el desarrollo humano: la desigualdad y el cambio climático. Son asuntos que, pese a haber sido destinatarios de crecientes esfuerzos y recursos en los últimos años, presentan todavía resultados insuficientes; por ello, resulta imprescindible intentar abordajes novedosos. En el estudio se revisan los desafíos de gestión de cada uno y se proponen opciones de reforma que amplíen las capacidades de gestión para abordarlos con mayor efectividad. También se discuten los retos y limitaciones propios de cada una de dichas alternativas, así como las áreas de políticas y los contextos más apropiados para cada una de ellas. Aunque ninguna opción constituye una “bala de plata”, el documento ejemplifica las que están disponibles con distintos casos regionales e internacionales que reflejan su contribución potencial. Vale notar que varios aprendizajes de las políticas contra la desigualdad, que cuentan con una literatura y una evidencia más consolidadas, son útiles para generar ideas en materia climática, otro problema retorcido pero cuya vinculación con las capacidades de gestión apenas ha sido estudiada hasta ahora.

Las opciones de reforma presentadas se enmarcan en dos grandes ejes: 1) reformas que buscan alinear los incentivos de los actores para facilitar políticas integradas y sinérgicas ante problemas transversales

y 2) reformas tendientes a ampliar la información disponible para promover decisiones basadas en la evidencia, especialmente cuando es difícil observar la calidad de los servicios o anticipar con precisión los impactos de las intervenciones. Algunas de las opciones de reforma gerencial analizadas en el informe incluyen: un rol coordinador fortalecido del Centro de Gobierno (CdG), que permita arbitrar entre *tradeoffs* sectoriales; el uso de enfoques “sistémicos” para diseñar políticas integradas desde la perspectiva del ciudadano (y no de las instituciones); una mayor adaptación y flexibilidad gerencial para el aprendizaje y el ajuste continuo; la integración de sistemas de información y la ruptura de silos administrativos; una mayor conexión entre el financiamiento de los servicios y el logro de resultados y la ampliación de la voz de los beneficiarios para incidir en los incentivos de los gobiernos y los prestadores de servicios.

Estas innovaciones de gestión resultan promisorias para atender varias dificultades recurrentes que enfrentan las políticas contra la desigualdad y el cambio climático. Entre las primeras se puede contar la duplicación de esfuerzos y la falta de sinergias por la ausencia de estrategias integradas; el impacto nulo (o incluso negativo) de ciertas intervenciones sociales debido a la baja calidad de los servicios entregados por los prestadores; la “pérdida” de beneficiarios como resultado de las dificultades para compartir la información de diferentes prestadores, y la falta de efectividad de ciertas intervenciones que requieren tratamientos personalizados, lo cual se ve limitado por la rigidez de los procedimientos administrativos. En materia climática, la ausencia de un enfoque sistémico conduce a políticas, regulaciones e inversiones sectoriales con efectos contradictorios sobre el cambio climático; a su vez, la debilidad en los mecanismos de rendición de cuentas públicas y de participación de actores externos obstaculiza los incentivos para alinear la programación y la presupuestación anual de gobierno con las metas de largo plazo asumidas por los países. Las reformas propuestas en este estudio apuntan a atender cada uno de estos retos de gestión.

Si bien aquí se recurre a la desigualdad y al cambio climático como los problemas que permiten ilustrar los desafíos y las opciones de reforma, el material es pertinente también para otros problemas públicos complejos que se caracterizan por la multidimensionalidad, la dificultad para alinear incentivos y los desafíos de monitoreo y mejora del desempeño. Asuntos como la falta de competitividad económica, las inequidades de género, la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan o la crisis de la confianza ciudadana en las instituciones (entre otros temas) comparten estos atributos “retorcidos”. Por lo tanto, las propuestas de este trabajo buscan ser una guía más general para orientar las transformaciones de las administraciones públicas de la región, adaptándolas a los principales retos que deban enfrentar sus gobiernos en los años por venir.



CAPÍTULO

01

Introducción: la gestión pública ante problemas complejos que afectan el desarrollo humano



CAPACIDADES ESTATALES Y PROBLEMAS COMPLEJOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: CÓMO ABORDAR VULNERABILIDADES
QUE AFECTAN EL DESARROLLO HUMANO

01

Introducción: la gestión pública ante problemas complejos que afectan el desarrollo humano



A diferencia de aquellos problemas con los que lidia la ingeniería, los *wicked problems* no son lineales, sino “retorcidos”.

Hay un conjunto de problemas de políticas públicas que suelen considerarse complejos o “retorcidos”. Si bien el concepto de *wicked problems* es conocido desde hace cinco décadas, en los últimos años ha adquirido especial relevancia para referirse a ciertos desafíos que cada vez más enfrentan los gobiernos. Rittel y Webber (1973) lo acuñaron para resaltar la dificultad de adaptar ciertas técnicas de la gerencia “científica” moderna, propias de la ingeniería, a la resolución de problemas sociales. Estos últimos, a diferencia de los problemas con los que lidia la ingeniería, no son lineales, sino “retorcidos”. Distintos autores han identificado una serie de atributos para definir a los *wicked problems*, entre los que se encuentran los siguientes (Weber y Khademian, 2008):

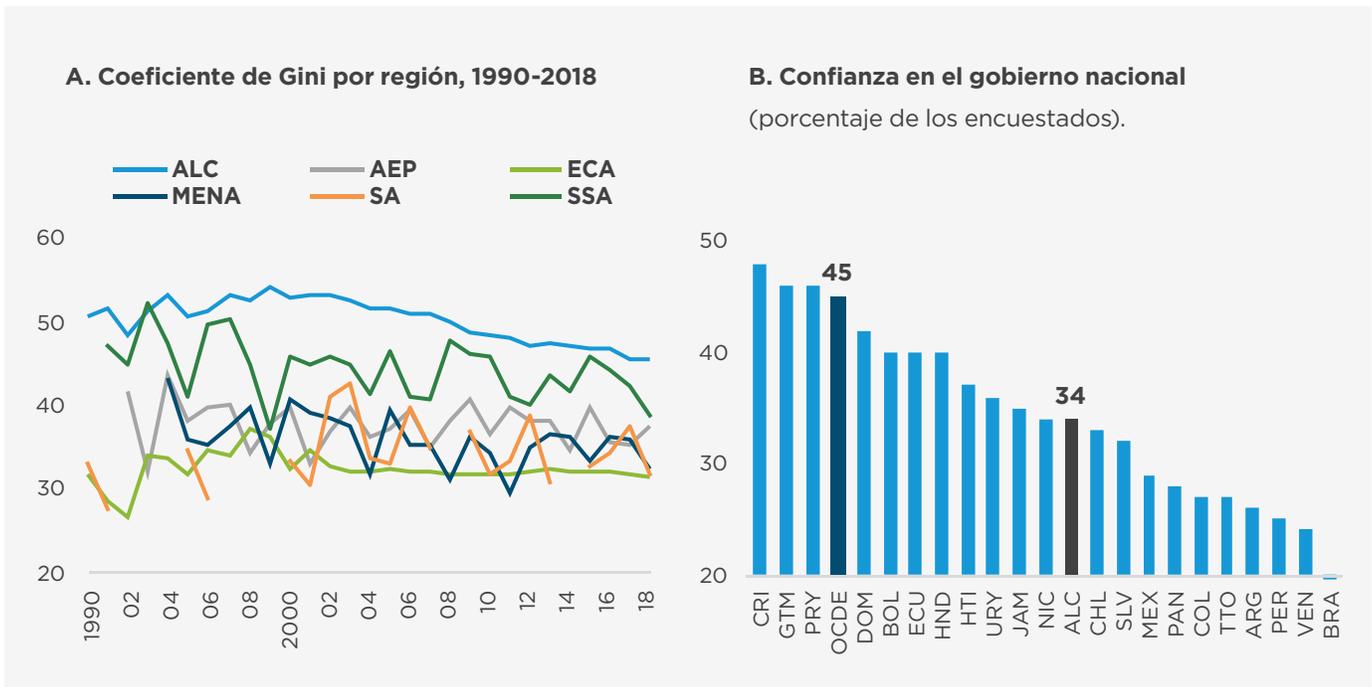
- Tienen complejas relaciones de causa y efecto, lo que vuelve difícil modelizarlos y anticiparlos.
- Presentan altos niveles de complejidad e incertidumbre, y el conocimiento sobre ellos es incompleto o incluso inconsistente.
- Combinan varios subconjuntos conectados de problemas superpuestos, que cruzan diferentes áreas de las políticas públicas y distintos niveles de gobierno.
- Involucran a una gran cantidad de actores interesados, generalmente con intereses contrapuestos.
- Los intentos de resolución suelen tener impactos en otras áreas de políticas y, por lo tanto, es difícil resolverlos “de una vez y para siempre”.

Se puede realizar una distinción similar entre problemas complicados y problemas complejos. Los primeros presentan relaciones causa-efecto relativamente lineales y predecibles; por lo tanto, son abordables con herramientas ya conocidas por las administraciones públicas, como los marcos lógicos y las metodologías de gestión de proyectos. En ellos, el éxito depende de la ejecución fidedigna de un plan definido de antemano. En los problemas complejos, en cambio, la interacción contingente y cambiante entre múltiples variables reduce la previsibilidad de los efectos de las intervenciones. Estos sistemas complejos demandan otro tipo de enfoques, que enfatizan la colaboración entre múltiples actores, la experimentación, el aprendizaje y el ajuste continuo. Así, la elaboración de reglas fiscales o el diseño de sistemas de pensiones son complicados, pero no complejos. En cambio, el desarrollo de un niño, atravesado por múltiples factores ambientales, sociales, sanitarios, educativos y del hogar, específicos de cada caso, es un asunto complejo (Kamensky, 2011; Diamond, 2021). En este tipo de problemas se enfoca este documento.

La desigualdad y el cambio climático son dos problemas públicos que presentan varios de los atributos de los problemas complejos o “retorcidos”. Según Machinea y Cruces (2006), las políticas que buscan reducir la desigualdad “son por definición redistributivas, suelen cruzar límites jurisdiccionales, exigen una movilización de recursos en todo el territorio, involucran a diversos actores políticos en las múltiples etapas del proceso de diseño e implementación, se adoptan con el fin de hacer frente a un problema multidimensional y tienen un importante componente intertemporal” (Machinea y Cruces, 2006: 20). En tanto, el cambio climático puede ser considerado el problema retorcido “por antonomasia” (Neby y Zannakis, 2020), ya que implica *tradeoffs* significativos entre distintos sectores; presenta también un claro *tradeoff* intertemporal; es de alta complejidad técnica y multidisciplinaria y, además, plantea grandes incertidumbres, al tratarse de un sistema físico complejo, con múltiples retroalimentaciones e interdependencias y “puntos de inflexión” que generan cambios exponenciales, no lineales. Se trata, por lo tanto, de dos problemas sumamente desafiantes para los encargados de la toma de decisiones en el ámbito público de América Latina y el Caribe (ALC).

Asimismo, son dos problemas acuciantes para el desarrollo humano en la región, y en ambos casos los avances han sido insuficientes; claramente, se necesita intentar algo distinto. ALC continúa siendo una de las regiones más desiguales del mundo. El panel A del gráfico 1 muestra una leve evolución en la reducción de la desigualdad del ingreso en las últimas dos décadas, pero –de acuerdo con el coeficiente de Gini– el nivel sigue siendo el más alto en comparación con otras regiones. A su vez, la pandemia de la COVID-19 revirtió parte de los avances y generó un incremento anual de la desigualdad a una tasa que incluso supera a la de la década de 1990 (Acevedo et al., 2022). De todos modos, antes de la incidencia de la COVID-19, ya se evidenciaba una desaceleración o incluso un estancamiento en la reducción de la desigualdad (Cruces y Gasparini, 2022). Una publicación reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Busso y Messina, 2020) estima que, en la región, el 10% de la población capta 22 veces más ingresos que aquellos pertenecientes al 10% más pobre, y que el 1% de la población se queda con el 21% de los ingresos de toda la economía. Más allá de los ingresos, la región sufre de desigualdades horizontales determinadas por el género, la raza y la etnicidad, las cuales, a su vez, también contribuyen al deterioro de la percepción de la justicia social y de la confianza interpersonal y hacia las instituciones. De hecho, la mayoría de los países en la región presenta bajos niveles de confianza en el gobierno, con cifras muy inferiores al promedio de la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE) (panel B del gráfico 1). La confianza en el gobierno es clave para la cohesión social, ya que influye tanto en la relación que tienen las personas y su gobierno como en la efectividad de las políticas públicas (OCDE-BID, 2020; véase también Keefer y Scartascini, 2022).

GRÁFICO 1 ▶ Desigualdad y confianza de los ciudadanos en el gobierno nacional



Fuentes: A) Equipo del BID, sobre la base de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial; B) OCDE-BID (2020): ALC (2020) y Encuesta Mundial Gallup (2019).

Notas: ALC = América Latina y el Caribe; AEP = Asia Oriental y el Pacífico; ECA = Europa y Asia Central; MENA = Oriente Medio y Norte de África; SA = Asia Meridional; SSA = África Subsahariana. Los datos del panel B se refieren al porcentaje de personas que respondieron afirmativamente a la pregunta: ¿confía en su gobierno nacional?

Similar urgencia presenta el cambio climático para los países de ALC.

El cambio climático plantea, al menos, dos tipos de riesgos importantes: los impactos físicos y los riesgos de la transición hacia economías bajas en carbono. En el caso de los primeros, se evidencia un incremento de la intensidad y la frecuencia de los eventos de desastres (sequías, inundaciones, huracanes, incendios, etc.), que se traducen en pérdidas humanas, daños económicos y una presión adicional sobre las finanzas públicas. Por ejemplo, se estima que la ocurrencia de al menos un evento climático extremo anual se asocia a un aumento del déficit fiscal del 0,9% del producto interno bruto (PIB) para el promedio de los países de ingreso bajo de ALC y del 0,8% para los países de ingreso mediano bajo (Delgado, Eguino y Lopes, 2021). En cuanto al segundo riesgo, la transición es un proceso en marcha derivado de los compromisos internacionales del Acuerdo de París, que se refleja en cambios regulatorios, tecnológicos

y de preferencias de los consumidores (IRENA, 2021). Se sabe que un proceso de transición desordenado puede perjudicar las finanzas públicas, el mercado laboral y el sistema productivo. Por ejemplo, hacia 2030 la transición podría eliminar en ALC 7,5 millones de empleos asociados a los combustibles fósiles y la producción de alimentos de origen animal (Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020).¹ Por ello, resulta imprescindible llevar adelante una acción efectiva y coordinada en materia climática. Y, como ocurre en lo que respecta a la desigualdad, hay evidencia de que los esfuerzos actuales son insuficientes: las diversas iniciativas adoptadas por los países no han logrado reducir significativamente las emisiones, y un estudio reciente identifica las múltiples “acciones prioritarias urgentes” que se deben realizar si se desea incrementar la resiliencia ante los impactos del cambio climático (Banco Mundial, 2022).



La organización tradicional de las administraciones públicas de América Latina y el Caribe dificulta la gestión efectiva de esta clase de problemas complejos.

En síntesis, la desigualdad y el cambio climático son problemas clave en la región, pero que plantean retos distintivos para sus administraciones públicas. La organización tradicional de las administraciones públicas de ALC dificulta la gestión efectiva de esta clase de problemas complejos. En primer lugar, la organización de las estructuras estatales de la región está basada en organismos sectoriales que tienen a su cargo el ciclo de políticas públicas relacionadas con un conjunto de temáticas comunes: educación, salud, infraestructura, etc. De este modo, los organismos públicos ejecutan sus funciones dentro de marcos normativos que regulan procedimientos rígidos (aun si coexisten con prácticas informales y clientelistas paralelas; véase Ramos y Milanese, 2021). Dicha rigidez es útil para lidiar con problemas complicados, en cuyo caso las intervenciones de políticas públicas tienen un impacto determinado y predecible, y por ello se basan en planes de acción lineales y los insumos de la intervención producen un resultado esperado. Por ejemplo, la provisión de vacunas a los niños tiene como efecto esperado la reducción de la incidencia de las enfermedades protegidas por las vacunas.

¹ Vale notar que dicha pérdida puede estar más que compensada en otros sectores por los nuevos empleos que se crearán como resultado de la descarbonización. El desafío es generar una transición justa que permita la reubicación de los trabajadores desplazados y de sus comunidades.

En segundo lugar, la creación de los organismos a partir de temáticas comunes está orientada a una implementación autónoma y vertical de las intervenciones de políticas, lo cual no facilita la participación conjunta de varias agencias en las políticas. De hecho, los sistemas de gestión pública responden a dicho patrón de organización cuando el presupuesto público estipula partidas sectoriales o cuando el régimen del servicio civil asigna funcionarios a sectores específicos. Los sistemas de gestión generalmente no contemplan la existencia de partidas presupuestarias multisectoriales ni que los funcionarios sean asignados a varios sectores. Esto, unido a la organización sectorial, lleva a que se opere en silos y desalienta la colaboración interinstitucional para conectar las fronteras administrativas de cada entidad a fin de ejecutar intervenciones que brinden respuestas integradas a problemas públicos que requieren una participación más amplia.

En tercer lugar, la rigidez procedimental establecida por los marcos normativos formales de los organismos públicos dificulta la innovación y la experimentación en las intervenciones, pues estas están sujetas a los procedimientos formales establecidos. Ello resulta un obstáculo para atender problemas complejos, en la medida que sus causas y síntomas son heterogéneos e incluso inciertos, por lo que requieren intervenciones flexibles. Esta operación rígida y formal de los organismos públicos no promueve la identificación y el abandono de políticas y programas que fallan y su reemplazo por otros que funcionan mejor ni premia la búsqueda continua de innovaciones que permitan descubrir mejores opciones. Las características particulares de los problemas complejos de políticas públicas, como es el caso de la desigualdad y el cambio climático (y otros problemas, como la falta de competitividad económica, la inequidad de género o la crisis de la confianza ciudadana en las instituciones), unidas a la organización y la operación en silos de los organismos públicos, obligan a replantear las configuraciones de las administraciones públicas de ALC para dotarlas de las condiciones necesarias para que sus agencias puedan implementar intervenciones de manera coordinada, conjunta y flexible.

Las secciones que siguen profundizan en el diagnóstico de estos desafíos, y formulan y detallan propuestas de reformas para atenderlos. La sección 2 indaga en los retos de gestión específicos de la desigualdad y la sección 3 propone reformas para abordarlos. La sección 4 presenta el

diagnóstico para el cambio climático, mientras que la sección 5 se centra en las propuestas de reformas para este campo. En ambos casos, las reformas se estructuran en dos ejes: las orientadas a alinear los incentivos de los actores para atender estos problemas multidimensionales y las tendientes a ampliar la disponibilidad de información requerida en asuntos complejos y de alta incertidumbre. Varias opciones aparecen como relevantes para estos dos problemas, lo cual sugiere su aplicabilidad general a problemas públicos complejos. La sección 6 expone las conclusiones finales.



CAPÍTULO

02

Desafíos de gestión en las políticas contra la desigualdad



CAPACIDADES ESTATALES Y PROBLEMAS COMPLEJOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: CÓMO ABORDAR VULNERABILIDADES
QUE AFECTAN EL DESARROLLO HUMANO

02

Desafíos de gestión en las políticas contra la desigualdad



Cobra relevancia analizar cómo se gestiona dicha inversión, especialmente en función de la dificultad de continuar expandiendo el gasto social en contextos macroeconómicos y fiscales desafiantes.

Las políticas sociales presentan con frecuencia desafíos importantes para su implementación exitosa, debido a la multiplicidad de actores involucrados en ellas. En años recientes, los países de ALC han expandido su inversión social. En 2021, el gasto social en los países del Caribe alcanzó su pico histórico (14,1% del PIB), mientras que en la subregión de América Latina se ubicó en el 13%, cifra inferior al récord de 2020 (durante la pandemia), pero muy superior a los niveles promedio de las décadas anteriores (CEPAL, 2022). Pese a ello, como se describió en la sección 1, las mejoras en la reducción de la desigualdad han sido modestas o, en los últimos años, directamente nulas. Por lo tanto, cobra relevancia analizar cómo se gestiona dicha inversión, especialmente en función de la dificultad de continuar expandiendo el gasto social en contextos macroeconómicos y fiscales desafiantes. Desde los estudios pioneros sobre implementación en la administración pública (Pressman y Wildavsky, 1973), es sabido que, cuanto mayor sea el número de actores involucrados en la “cadena de implementación” de una política, y mayores sean las divergencias entre ellos, más alto será el riesgo de problemas en la puesta en práctica. En estos casos, hay más eslabones en los cuales pueden surgir obstáculos, bloqueos o fallas de ejecución. En política social esto implica importantes desafíos de implementación, por la participación frecuente de un conjunto amplio de actores con sus propias visiones e incentivos:

- Múltiples ministerios y organismos del gobierno central para abordar asuntos de carácter transversal, ya sea temáticos (como la pobreza, la desigualdad, el desarrollo de habilidades, etc.) o por grupos de beneficiarios (niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, etc.).
- La acción conjunta de distintos niveles de gobierno, que combinan, por ejemplo, diseño de políticas y financiamiento del gobierno central con prestación local de servicios, distribuida en el territorio.

- El accionar de organizaciones privadas y no gubernamentales en la prestación de servicios, entidades contratadas por los Estados tanto por razones fiscales como por su presencia territorial y su conocimiento de las necesidades locales (algo muy visible, por ejemplo, en materia de servicios de cuidado de la primera infancia).
- El rol de los propios beneficiarios (padres, estudiantes, asociaciones comunitarias, etc.) tanto en la co-creación de los resultados (desde empleo y aprendizaje hasta salud) como en la supervisión del suministro de los servicios.

Sin embargo, las políticas contra la desigualdad incluyen un extenso abanico de intervenciones y, por lo tanto, sus desafíos institucionales y de gestión también son variables. Incluso si se considerase únicamente el campo de las políticas sociales, y se dejaran de lado, entonces, reformas tributarias y fiscales que podrían reducir la desigualdad, el conjunto de intervenciones posibles es diverso. La primera distinción que vale hacer es entre políticas que proveen bienes o recursos (transferencias monetarias, distribución de alimentos, etc.) y aquellas que proporcionan servicios (educativos, sanitarios, de cuidado, etc.). Los servicios requieren una “interacción estratégica” (Cortázar, 2006); en tanto, para obtener el resultado, la acción del prestador debe ser complementada por los propios beneficiarios (por ejemplo: el aprendizaje no depende solo del maestro, sino también del estudiante). Esto implica que el prestador debe poder “procesar” al beneficiario, interpretar sus necesidades y demandas, y aplicar la intervención a partir de su propio juicio sobre las características de la situación. Esta interacción, por lo tanto, agrega una complejidad de implementación que no está presente en igual medida en las políticas basadas en proveer bienes o recursos materiales.

Adicionalmente, es posible considerar dos tipologías que permiten ordenar las distintas políticas sociales y clarificar sus desafíos de implementación. La primera ha sido propuesta por el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2004 y la segunda está incluida en un estudio del BID sobre política social (Martínez Nogueira, 2006).

- **El Banco Mundial (2004) construye una tipología en torno a dos variables clave: i) la homogeneidad o heterogeneidad de los beneficiarios y ii) la facilidad o dificultad de monitoreo de las intervenciones.** Cuando las necesidades de los beneficiarios son homogéneas (por ejemplo, en materia de inmunización), las intervenciones gubernamentales suelen estar estandarizadas; en cambio, cuando dichas necesidades son variables, o se considera que las preferencias de los beneficiarios son críticas para la efectividad de la intervención, la elección individual puede ser facilitada mediante transferencias de ingresos, *vouchers*, créditos fiscales o cápitas. En cuanto a la segunda dimensión, existen intervenciones que la administración central puede monitorear con relativa facilidad (nuevamente, un programa de vacunación) y otras donde su capacidad de observación es menor (por ejemplo, lo que ocurre en una consulta entre médico y paciente); en estos casos, puede ser una opción apropiada habilitar a los propios beneficiarios (o a sus familias o comunidades) para que realicen un monitoreo externo.
- **La tipología de Martínez Nogueira (2006) se refiere a las siguientes dos dimensiones: i) la naturaleza de las tareas y ii) la interacción con los destinatarios.** La primera distingue entre tareas fácilmente programables (mediante reglas y regulaciones, manuales operativos, descripción de funciones, etc.), como las intervenciones de transferencias de ingresos o la vacunación, y aquellas escasamente programables, que requieren una personalización de las acciones según los atributos de los beneficiarios (por ejemplo, servicios de cuidado de niños o adultos mayores). La segunda dimensión diferencia entre intervenciones con una importante interacción entre los operadores del *frontline* y los beneficiarios, donde incluso se requiere una co-creación de los resultados buscados (nuevamente, como en los servicios de cuidado), e intervenciones donde la interacción es mínima (una vez más, como en las transferencias monetarias).

Vale notar que estas clasificaciones coinciden con el conocimiento más general que existe sobre la implementación de políticas. Desde Downs (1966), se postula que la complejidad de las funciones y de las intervenciones que realiza un organismo gubernamental se vincula con las

capacidades que precisa desarrollar. En América Latina, por ejemplo, se observa que la robustez de los sistemas de información y monitoreo de distintos ministerios depende, en parte, del tipo de programas que deben ejecutar y del tamaño de las organizaciones ejecutoras (Martínez Guzmán, 2020).

A partir de estas clasificaciones, es posible identificar cuáles son las intervenciones con mayores y menores complejidades gerenciales y de implementación. Intervenciones como las transferencias de ingresos presentan desafíos comparativamente menores. Si se logra realizar una correcta focalización de los beneficiarios, su ejecución es bastante directa, con la participación de pocos actores en la cadena de implementación y una interacción limitada entre prestadores y beneficiarios. Esto puede explicar su popularidad de los últimos años, puesto que han sido adoptadas incluso por Estados con capacidades relativamente débiles. En cambio, las intervenciones como las políticas de cuidado (de niños, adultos mayores, personas con discapacidad, etc.) parecen presentar los desafíos más grandes, ya que se trata de intervenciones con beneficiarios diversos, tareas heterogéneas, interacciones intensas y monitoreo difícil. En estas intervenciones se debe asegurar la calidad en los servicios, a la vez que se otorga discrecionalidad a los prestadores para interpretar las necesidades de cada beneficiario en cada momento, con acciones “a medida” y no estandarizadas, y sin instrumentos sencillos de seguimiento por parte de la administración central. A su vez, se trata de intervenciones que suelen involucrar múltiples actores, tanto del gobierno central (por ejemplo, varios ministerios con responsabilidades en materia de infancia) como de los gobiernos subnacionales, los prestadores sociales o comunitarios y las propias familias, que son un elemento clave para los resultados buscados (como el desarrollo infantil temprano). Esta multiplicidad de actores aumenta el riesgo de un quiebre en la cadena de implementación y también la probabilidad de traslapes, contradicciones o incoherencias en la acción estatal.



Esta multiplicidad de actores aumenta el riesgo de un quiebre en la cadena de implementación y también la probabilidad de traslapes, contradicciones o incoherencias en la acción estatal.

Como se abordará en la sección 3, las intervenciones con cadenas de implementación sencillas pueden constituir una opción para considerar, pero solo están disponibles para ciertos tipos de objetivos o áreas de políticas. En función de la discusión anterior, podría sugerirse que los Estados reemplacen sus políticas orientadas al cuidado (u otras igualmente

complejas, como las dirigidas al desarrollo local o la construcción de asociaciones comunitarias) por simples transferencias de ingresos, y que sean los beneficiarios quienes se procuren dichos servicios. Esta puede ser una alternativa factible en ciertos contextos, pero no en otros, donde, por ejemplo, la fragilidad de los proveedores no gubernamentales dificultaría el pleno reemplazo de la oferta estatal. Por lo tanto, en general resulta necesario que los Estados mejoren sus capacidades de implementación de aquellas intervenciones que, sin una alternativa clara, demandan desafíos institucionales y gerenciales importantes.

Por lo tanto, la siguiente subsección profundiza en los desafíos de implementación para un área de política social especialmente exigente en materia institucional y de gestión: el desarrollo infantil temprano (DIT). La selección del DIT para ilustrar las problemáticas de implementación se debe a dos razones: 1) su relevancia y su valor agregado en las estrategias de reducción de la desigualdad y 2) la magnitud de los retos de ejecución que usualmente presenta. Como se indica en la siguiente sección, existe evidencia acerca del efecto persistente de las diferencias en la infancia sobre los resultados a lo largo de la vida, lo cual constituye un factor clave de la desigualdad económica y social. A su vez, las intervenciones para el DIT se ubican entre las más complejas de gestionar dentro de las políticas de protección social, debido a que combinan beneficiarios heterogéneos, actividades no programables en detalle, interacciones intensas con los usuarios y dificultades de monitoreo, atributos que también comparte con otros sectores de la política social (el cuidado de adultos mayores, la atención de jóvenes en riesgo, la promoción de la autonomía económica de las mujeres, etc.); por lo tanto, se trata de intervenciones que ilustran la importancia de las capacidades gerenciales para el logro de resultados. No obstante, en la sección 3, cuando se aborden las opciones de reforma ante estos retos, se presentarán también ejemplos referidos a otras intervenciones sociales, y se buscará extraer enseñanzas para las políticas sociales en un sentido amplio.

2.1.

Los desafíos de implementación en las políticas de primera infancia

La evidencia internacional concluye que las inversiones tempranas en el desarrollo infantil traen aparejados beneficios que se acumulan a lo largo de la vida y persisten para futuras generaciones, de modo que se trata de una de las apuestas más costo-efectivas para romper el círculo vicioso de la desigualdad (Irwin, Siddiqi y Hertzman, 2007; Clark et al., 2020). Por ello, hacia 2020, alrededor de 70 países ya contaban con un marco nacional de políticas de DIT, el cual incluye paquetes multisectoriales de programas y servicios en un amplio espectro de sectores, como protección, salud, nutrición, cuidado, educación temprana, y desarrollo cognitivo y emocional (UNICEF, 2020). Cabe resaltar, a su vez, el impacto potencialmente positivo de las políticas de DIT en otras dimensiones clave de la desigualdad social, como la distribución de las tareas de cuidado y la equidad de género. Vale notar que, incluso desde una perspectiva acotada a la pobreza monetaria, la pobreza en ALC tiene un claro sesgo intergeneracional: las tasas de pobreza infantil son muy superiores a las de los mayores (UNICEF, 2019). Por lo tanto, atender la situación de la infancia es clave para reducir la desigualdad en la región.



La calidad de gestión presenta una asociación con indicadores de desarrollo infantil.

Aun cuando en ALC la medición de indicadores de DIT es poco sistemática, existe evidencia de que la capacidad institucional y de gestión se asocia significativamente con algunos de dichos indicadores, como los de supervivencia. Los indicadores utilizados para medir el DIT se suelen clasificar dentro de cinco categorías relacionadas con los derechos de los niños/as (UNICEF, 2018): i) supervivencia (mortalidad) y prosperidad (crecimiento, salud física y mental, condición psicosocial); ii) aprendizaje (desarrollo cognitivo, crianza positiva); iii) protección contra la violencia; iv) ambiente seguro y limpio, y v) oportunidades justas en la vida (desarrollo de habilidades). En los países de ALC solo existen suficientes datos para analizar la asociación estadística con la calidad gubernamental en la dimensión de supervivencia. En este aspecto, el análisis estadístico (detallado en el anexo) revela que, aun luego de controlar por determinantes tradicionales de la tasa de mortalidad infantil, como el nivel de alfabetización de las mujeres,

el gasto en salud, el ingreso per cápita del país y el nivel de urbanización, se observa que una mejora en la capacidad de gestión (medida según un Índice de Calidad Burocrática) está asociada con una reducción significativa en las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años.

El canal que vincula la calidad gubernamental con los resultados en el DIT es la capacidad para implementar políticas de manera efectiva, equitativa y sostenible (Berlinsky y Schady, 2015). Como se describirá en los siguientes párrafos, los retos de gestión detectados en este estudio han conducido, en varios casos concretos de la región, a duplicaciones de esfuerzos, a impactos nulos (o incluso negativos) para los beneficiarios y a la discontinuidad de servicios clave, entre otros problemas importantes. En particular, detrás de estas fallas se destacan dos aspectos cruciales para las políticas de DIT, que también son relevantes para otras políticas contra la desigualdad, como las de cuidado de adultos mayores, empleo, equidad de género, etc., a saber:²

- **Cómo gestionar intervenciones integradas.** El DIT es un proceso interconectado y secuencial, que combina múltiples atributos que deben estar presentes (cuidado prenatal, nutrición, salud, educación, vivienda, agua y saneamiento, crianza, cuidados, etc.). Estos aspectos, tradicionalmente, son competencia de distintos ministerios y organismos, e incluso de diferentes niveles de gobierno, lo que dificulta un abordaje integral según las necesidades multidimensionales de cada niño/a. Incluso si cada entidad prestara “óptimamente” sus respectivos servicios, hay secuencias y complementariedades entre las diferentes intervenciones sectoriales respecto de cada niño/a que demandan una labor coordinada y con elementos comunes de diseño, a fin de garantizar su efectividad y eficiencia más allá de lo que podría alcanzarse mediante la ejecución de intervenciones sectoriales fragmentadas. Por ejemplo, las cadenas de intervenciones de DIT garantizan la integralidad de las prestaciones –es decir, que todas lleguen a todos los beneficiarios– si todos los programas emplean un registro único o una base de

² Obviamente, hay otros factores relevantes para el éxito de las políticas, como los contextos políticos, económicos y sociales, la voluntad política, las restricciones presupuestarias y las brechas de conocimiento (Atinc y Gustafsson-Wright, 2013; Vargas-Barón, 2015). De todos modos, aquí el foco se pone en los desafíos institucionales y de gestión.

datos única para evitar que se produzcan filtraciones y “pérdidas” de beneficiarios en el traspaso de una intervención a otra, de modo de asegurar que no haya prestaciones duplicadas y que el conjunto de las prestaciones se adapte a las necesidades de cada niño/a (necesidades que pueden cambiar e incorporarse poco a poco como información en el registro único).

- **Cómo gestionar servicios de calidad.** Existe evidencia de que los impactos positivos de las intervenciones de DIT solo ocurren cuando estas últimas son de alta calidad; de lo contrario, su efecto puede ser neutro o incluso negativo.³ Asegurar la calidad no es sencillo, puesto que muchas intervenciones de DIT requieren flexibilidad de implementación en el *frontline*, son difíciles de observar y monitorear, y suelen ser provistas por gobiernos subnacionales u organizaciones no estatales con capacidades dispares. Para que las intervenciones de DIT –y las que se apliquen en las demás áreas de políticas públicas que deben lidiar con problemas “retorcidos”- sean eficaces, es clave contar con un buen diseño de los incentivos de los proveedores y la inversión adecuada en información sobre su desempeño para que ejerzan bien su discreción.

Diversos factores condicionan la posibilidad de implementar políticas integradas de DIT. La clásica organización de las administraciones públicas en silos verticales, cada uno con sus propios mandatos y recursos, desalienta la coordinación horizontal. Las entidades tienen escasos incentivos para hacerlo: coordinarse podría implicar relegar sus propias prioridades, compartir sus recursos, asignarlos a intervenciones donde el rédito político principal recae en otros, etc. Esto conduce a la habitual fragmentación de políticas con impacto en el desarrollo infantil, pese a que dichas políticas comparten objetivos o beneficiarios similares. Por ejemplo, una revisión programática efectuada en Estados Unidos detectó 45 intervenciones de distintos ministerios solamente

³ Por ejemplo, una reciente evaluación de un programa preescolar en Tennessee, Estados Unidos, encontró un impacto negativo en el posterior desempeño educativo de los niños beneficiarios (Durkin et al., 2022). De la misma manera, la universalización del servicio de cuidado infantil en Quebec, Canadá, condujo a una reducción de las habilidades no cognitivas de los niños y a peores resultados en etapas posteriores de su vida, incluyendo un aumento de la criminalidad (Baker, Gruber y Milligan, 2019). Una posible explicación es que, si los servicios brindados son de baja calidad, el desarrollo de los niños es inferior al que habrían tenido sin ellos (por ejemplo, quedando al cuidado de un familiar).

considerando el nivel federal de gobierno (GAO, 2012); en Argentina, se identifican al menos 31 intervenciones de este tipo, también únicamente a nivel federal (ONP-UNICEF, 2019). Los desafíos de coordinación se potencian entre niveles de gobierno, dada la autonomía de los gobiernos subnacionales para desarrollar sus propias políticas; más aún, los incentivos políticos pueden dificultar aún más la coordinación (por ejemplo, si se trata de gobiernos de signos políticos opuestos).

La débil conexión entre planificación estratégica y presupuesto también dificulta la integralidad. Pese a la expansión creciente de planes y “estrategias integrales” de DIT en numerosos países, en la práctica resulta difícil que se ejecuten como figuran en el papel. Una de las razones para ello es que los recursos continúan asignándose por criterios organizacionales,⁴ sin un foco en los resultados conjuntos que las acciones de distintas entidades podrían lograr (de hecho, en algunos casos, la falta de estructura programática del presupuesto impide conocer qué costos existen para el logro de ciertos objetivos). Como se presenta en la sección 3, hay países como Perú que, con un enfoque de presupuesto por resultados para el DIT (PpR-DIT), buscan mejorar el alineamiento de los recursos con los objetivos esperados, pero en la mayoría de los países esta desconexión es profunda (The Dialogue y UNICEF, 2021). Esto coincide con los análisis más generales sobre presupuestación en ALC (Guess y Savage, 2021).

Sin coordinación, dicha fragmentación en el diseño de políticas se expresa también en el momento de la implementación. La perspectiva de los expertos es que los intercambios de información (por ejemplo, sobre los niños en situación de vulnerabilidad y otras cuestiones de esa índole); el uso compartido de recursos (instalaciones, personal, *back office*, etc.); la armonización de criterios o requisitos, y el abordaje conjunto (*joined-up*) de casos específicos resultan escasos. Todo esto conduce a superposiciones, ineficiencias, inequidades, brechas de cobertura, y a un menor impacto de las intervenciones. La interacción no coordinada entre distintas intervenciones dirigidas a los mismos beneficiarios puede afectar

⁴ Cabe notar que el financiamiento de los programas de DIT es diverso en la región. Por ejemplo, en materia de centros de desarrollo infantil (o similares), algunos gobiernos cubren todos los costos y ofrecen los servicios a gratuidad para familias en situación de vulnerabilidad; otros proveen infraestructura y permiten a los centros cobrar una tarifa diferenciada, y un tercer grupo brinda un subsidio por infante atendido. En modelos más simplificados, el gobierno proporciona una transferencia monetaria para que las familias vulnerables puedan pagar por servicios a proveedores locales.

el impacto de cada una. Por ejemplo, hay evidencia de que un programa de visitas domiciliarias de apoyo a la crianza redujo los efectos de un programa simultáneo de acceso preescolar, ya que ambos se superponían parcialmente (Rossin-Slater y Wüst, 2020). Desde la perspectiva de los beneficiarios, la ausencia de enfoques integrados se observa en las frecuentes interrupciones o alteraciones de cobertura en las edades de “transición” (por ejemplo, entre los servicios de cuidado y los educativos),⁵ así como en las dificultades que implica navegar programas y servicios con diferentes requisitos administrativos y de elegibilidad (BID, 2019; The Dialogue, 2020; ODI, 2012; Clark et al., 2020).

El desafío de asegurar servicios de calidad depende de dos características principales de los prestadores de servicios: su capacidad y sus incentivos intrínsecos; con frecuencia, ambos atributos están en tensión.

En el DIT se requiere, en muchos casos, prestar servicios personalizados y, por lo tanto, otorgar un importante grado de flexibilidad a los prestadores. Por ejemplo, los cuidadores deben poder determinar cuáles son las necesidades específicas de un niño/a en un momento determinado y actuar ante ellas, aun si son “competencia” de otro prestador o área de gobierno, o si están fuera de las actividades programadas que deben cumplir los prestadores. Esto es habitual en programas sociales que lidian con poblaciones vulnerables que presentan problemas complejos (múltiples necesidades interdependientes), ya sea que se trate de niños/as, adolescentes o adultos mayores.⁶ Dicha discrecionalidad puede ser necesaria para asegurar servicios de calidad, pero puede también verse comprometida si el propio personal de *frontline* carece de las capacidades o de la motivación para aplicarla.⁷



En el desarrollo infantil temprano se requiere, en muchos casos, prestar servicios personalizados y, por lo tanto, otorgar un importante grado de flexibilidad a los prestadores.

⁵ Por ejemplo, en Colombia, el paso de las guarderías al preescolar implica que los niños/as reciben menor apoyo alimentario (BID, 2019). Dado que, a su vez, la jornada pasa a ser más corta, se alienta a los padres a que retrasen el ingreso al preescolar. Estos incentivos podrían realinearse con una mayor coordinación de las políticas y los servicios para cada etapa del desarrollo infantil temprano (DIT), considerando las transiciones entre las distintas etapas.

⁶ Lowe (2013) remarca la paradoja de los sistemas de gestión del desempeño que establecen métricas precisas para los prestadores sociales y, en ocasiones, desincentivan la realización de actividades necesarias en casos específicos, pero no “medidas” por el sistema. Por ejemplo, señala que los trabajadores sociales que lidian con jóvenes en riesgo deben establecer un vínculo personal de confianza para apoyarlos con efectividad, pero que, en general, no se los estimula ni se habilita tal flexibilidad.

⁷ Existe una amplia literatura sobre el rol de los “burócratas de calle” (*street-level bureaucrats*) (Lipsky, 2010) en la implementación de políticas, que excede el alcance de este documento. Se trata del personal que interactúa directamente con los ciudadanos receptores de los programas y servicios públicos y que, dependiendo del tipo de intervención en cuestión, posee niveles de discrecionalidad en su ejecución para cada situación específica. En política social, suele incluir maestros, trabajadores sociales, enfermeros, etc.

Ambos atributos pueden estar en tensión: el modelo de prestación de servicios a cargo de familias y organizaciones comunitarias suele caracterizarse por una alta motivación y un gran compromiso, pero tiene una menor profesionalización, mientras que la prestación estatal directa puede tener mayores capacidades, pero adolece de un menor compromiso intrínseco con una atención de calidad. En general, la profesionalización de los servicios de DIT en la región es baja, con una importante participación de prestaciones informales a cargo de miembros de la comunidad o el barrio que carecen de capacitación específica o de una carrera, como existe en otros sectores (salud, educación). Incluso cuando hay organizaciones no gubernamentales (ONG) más establecidas, sus capacidades institucionales y su sostenibilidad son heterogéneas. A su vez, se trata de servicios en los cuales el desempeño de los prestadores no es sencillo de observar, medir ni monitorear, debido a la dispersión territorial y a los escasos indicadores disponibles.

Aun si los recursos presupuestarios y humanos estuvieran disponibles para brindar una prestación estatal directa, este modelo también presenta desafíos.

La ventaja principal de la modalidad de prestación directa de servicios (a través de centros de desarrollo infantil estatales o visitas domiciliarias de funcionarios públicos) es que permite un seguimiento y un control de calidad más estricto, mientras que la modalidad indirecta suele tener mayor cobertura⁸ (por la existencia de organizaciones comunitarias incluso en zonas de débil presencia estatal), pero menor capacidad de fijar estándares de calidad comunes. Es posible que distintos modelos funcionen mejor en distintos contextos, aunque la evidencia es incipiente. Por ejemplo, hay indicios de que el apoyo entre familias y el aprendizaje participativo derivados del involucramiento comunitario son menos efectivos en entornos con alta migración urbana y asentamientos informales (Clark et al., 2020). Los niños en situación de vulnerabilidad o riesgo suelen requerir intervenciones más complejas y, por lo tanto, esto implica un mayor grado de especialización del personal.

⁸ Es factible que la prestación estatal directa también sea más costosa. En Ecuador, por ejemplo, hasta 2019, la estructura de costos de los 131 centros de desarrollo infantil de prestación estatal era tres veces más alta que aquella correspondiente a los más de 1.800 centros de prestación indirecta, con lo cual el gasto per cápita en atención resultaba menor en los centros operados a través de convenios (Vásconez, Rojas y Rodríguez, 2020).

El desafío de mejorar la calidad también se agrava debido al limitado desarrollo de los sistemas de recolección de información, monitoreo de avances, evaluación de resultados y reporte oportuno y transparente que faciliten tanto la supervisión de las intervenciones como el seguimiento del desempeño de los prestadores. Por ejemplo, en ALC solo Colombia y Jamaica tienen un reporte de DIT en el sistema SABER-ECD (*Systems Approach for Better Education Results—Early Childhood Development*) puesto en marcha por distintos organismos internacionales para brindar información sobre indicadores clave del DIT y facilitar la identificación de oportunidades para implementar sistemas de cuidado más efectivos por parte de los encargados de formular políticas de DIT. En la mayoría de los países, aunque existan sistemas de recolección de datos, estos no necesariamente incluyen información programática, sino —como máximo— información operativa de las intervenciones de DIT (lo cual es consistente con un modelo de organización del sector público centrado en el control fiduciario y enfocado en verificar el cumplimiento de regulaciones, normas técnicas o guías de implementación). Aunque, desde el punto de vista del diseño, varios programas de DIT detallan los resultados esperados en los beneficiarios de los servicios, en muchos casos no incluyen medios de verificación que aseguren el cumplimiento de estos últimos ni la satisfacción de los beneficiarios.⁹ Sin esta información, los formuladores de políticas y los directivos del sector público no pueden monitorear ni el desempeño de sus funcionarios ni la efectividad de las intervenciones. A su vez, la evidencia empírica recolectada a través de evaluaciones de programas de DIT suele basarse en intervenciones pequeñas, cuya efectividad al ser escaladas no se conoce. Por todo lo antedicho, tanto para los encargados de la toma de decisiones de políticas públicas como para los propios beneficiarios (que deben decidir cómo y a qué servicios tratar de acceder) existen importantes desafíos de información sobre la calidad de las intervenciones disponibles, así como acerca del desempeño de quienes prestan los servicios.

⁹ En Ecuador, por ejemplo, la norma técnica del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), que regula la atención de los centros de desarrollo infantil, incluye los servicios que se proveen de forma gratuita según las dimensiones priorizadas de desarrollo de los niños. Sin embargo, resulta difícil realizar, en cada uno de los más de 2.000 centros, el seguimiento de los resultados, la satisfacción e incluso el cumplimiento de la gratuidad para familias en vulnerabilidad, y en ocasiones se han encontrado casos de copago (Vásconez, Rojas y Rodríguez, 2020).

En síntesis: la integralidad y la calidad de las intervenciones de DIT aparecen como dos desafíos clave que se deben atender mediante el fortalecimiento de la gestión pública. Esto incluye el modo en que se planifican y presupuestan las intervenciones; los mecanismos de coordinación horizontal y vertical; los arreglos de gestión con prestadores de servicios no estatales; la capacidad de monitorear la prestación de servicios y de asegurar el cumplimiento de regulaciones y estándares de calidad; la disponibilidad de personal capacitado en las dimensiones clave del DIT; la posibilidad de la ciudadanía de exigir servicios de calidad sobre la base de la información recibida, entre otros elementos. Como lo demuestran los distintos casos reseñados en esta sección, estos desafíos de gestión han generado duplicaciones de esfuerzos, desaprovechamiento de sinergias, bajos (o nulos) impactos de las intervenciones y discontinuidades en servicios ofrecidos a beneficiarios que los necesitaban. La sección 3 presenta estrategias y opciones para enfrentar los desafíos de gestión. En particular, se enfoca en posibles reformas de los incentivos de los actores (por ejemplo, para lograr la coordinación con otros, para prestar servicios de calidad, etc.) y de la información disponible para los encargados de la toma de decisiones (por ejemplo, para monitorear la entrega de servicios, para tomar decisiones con base en la evidencia, etc.).

Finalmente, cabe resaltar que estos desafíos se replican en distintas áreas de la política social. Son múltiples las dimensiones de la desigualdad social (las inequidades de género, los jóvenes que no estudian ni trabajan, el cuidado de los adultos mayores, la falta de desarrollo local en zonas deprimidas o barrios informales, entre otras) que también requieren intervenciones complejas, con la participación de varios actores públicos y comunitarios, y en cuyo caso la calidad es difícil de medir, monitorear y promover. Por lo tanto, varios de los retos ilustrados por el DIT deben ser considerados como pertinentes para esas otras dimensiones mencionadas.



CAPÍTULO

03

Opciones de reforma para gestionar políticas contra la desigualdad



CAPACIDADES ESTATALES Y PROBLEMAS COMPLEJOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: CÓMO ABORDAR VULNERABILIDADES
QUE AFECTAN EL DESARROLLO HUMANO

03

Opciones de reforma para gestionar políticas contra la desigualdad

Los desafíos en cuanto a la integralidad de las intervenciones y la calidad de los servicios pueden ser abordados mediante distintas reformas institucionales y gerenciales, aun si cada una presenta sus propios retos.

Esta sección detalla 12 opciones de reforma posibles. La identificación de estas opciones se ha obtenido mediante la siguiente metodología:

- Una revisión de la literatura sobre políticas sociales en la región y a nivel global, con un foco especial en aquellas políticas de implementación más complejas (por ejemplo, las políticas de cuidado y de DIT, pero también de servicios sociales, educativos y de salud más generales).
- Diálogos y entrevistas con funcionarios y expertos en la temática.
- El conocimiento más general sobre desafíos gerenciales provenientes de otras áreas de políticas públicas, pero que resultan relevantes para la política social.

Como se verá en esta sección, ninguna de estas opciones constituye una “bala de plata”, ya que cada una introduce sus propios desafíos, además de resultar más o menos pertinente en diferentes contextos. Por lo tanto, se debe considerar a esta sección como un portafolio de reformas que cada encargado de la toma de decisiones y cada directivo público deberán analizar según las demandas y las posibilidades de su situación particular. La presentación de los retos inherentes a cada alternativa de reforma no busca desalentar la innovación gerencial, sino, por el contrario, contribuir a su aplicación exitosa, de modo que se puedan anticipar y mitigar los riesgos revelados por la experiencia internacional y el conocimiento más amplio sobre administración pública. La sección 6 (que contiene las conclusiones) brinda ciertas orientaciones preliminares en tal sentido.

Las opciones de reforma han sido agrupadas en dos grandes ejes, en los cuales los marcos institucionales pueden influir: los incentivos que generan y la información que ponen a disposición. Como se vio en la sección anterior, el diseño organizacional del Estado en la región no crea las condiciones para que los diversos organismos a cargo de los programas que conforman la política social tengan interés en subordinar sus propias prioridades a una estrategia integral coordinada. A su vez, quienes prestan servicios pueden tener intereses y preferencias divergentes respecto de los encargados de la toma de decisiones y de los beneficiarios. Por lo tanto, cambiar los incentivos de estos actores puede contribuir tanto a facilitar un abordaje integral de las intervenciones como a una mayor calidad de los servicios.



Un cambio en la información disponible y a la que pueden acceder los diferentes grupos de interés puede contribuir a modificar las funciones de rendición de cuentas.

Por otro lado, la sección anterior también mostró los desafíos que enfrentan los encargados de la toma de decisiones en cuanto a la información sobre el tipo de intervenciones que requiere cada beneficiario y la calidad de los servicios producidos, así como las limitaciones de los datos que reciben los beneficiarios acerca del acceso a los servicios y los estándares de calidad exigibles. Un cambio en la información disponible y a la que pueden acceder los diferentes grupos de interés puede contribuir a modificar las funciones de rendición de cuentas. Por lo tanto, expandir la información disponible para los encargados de la toma de decisiones y también para los beneficiarios constituye el segundo eje de reformas. El gráfico 2 resume las estrategias y las opciones de reforma que permiten ponerlas en práctica.

GRÁFICO 2 ▶ Opciones de reforma ante los desafíos de gestión



Fuente: Elaboración propia.

3.1. Cambiar los incentivos para estimular la coordinación

Opción de reforma 1: Estrategia integrada con el ministerio coordinador

Un instrumento habitual para motivar la coordinación consiste en establecer una estrategia integrada liderada por un ministerio coordinador. Este tipo de estrategias busca dotar de coherencia al abanico de intervenciones ya existentes, así como cubrir las brechas aún no atendidas. A fin de que la estrategia sea efectiva, la entidad

coordinadora debería tener suficiente autoridad (política, de planificación, presupuestaria, etc.) para alinear los incentivos de todos los organismos, estimulándolos a participar en un enfoque coordinado (y evitar, por ejemplo, una competencia entre ellos por los recursos). En materia de cuidados, Uruguay estableció en 2016 el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), con el objetivo de articular las intervenciones de diferentes entidades orientadas a los mayores de 65 años en situación de dependencia, a los niños de 0 a 3 años y a las personas con discapacidad severa. El SNIC ha sido institucionalizado por ley del Congreso, y se creó un cuerpo interministerial colegiado (la Junta Nacional de Cuidados)¹⁰ como órgano que fija su dirección estratégica. Dicha Junta es presidida por el Ministerio de Desarrollo Social, donde también funciona el órgano ejecutivo del Sistema (la Secretaría Nacional de Cuidados), lo cual refleja el rol clave de este ministerio en la coordinación general del SNIC, apalancado por la existencia de una ley que lo respalda y también por la participación de entidades clave del CdG (Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia, Ministerio de Economía y Finanzas) en la Junta, además de las entidades sectoriales que se deben coordinar. Asimismo, la ley instauró un Comité Consultivo de Cuidados, conformado por el sector académico, representantes de los trabajadores, la sociedad civil y el sector privado involucrado en la prestación de servicios de DIT. Esta coalición con actores no estatales también refuerza la “presión” para alinear los incentivos institucionales. En la elaboración del presupuesto nacional, la Junta remite al Ejecutivo las asignaciones presupuestales afectadas al SNIC dentro del presupuesto de cada entidad que lo conforma, lo cual también contribuye a alinear los incentivos de los actores. Este modelo, basado en la constitución de una agencia coordinadora, mantiene los incentivos de cada organismo relacionados con la ejecución de las intervenciones a su cargo –todos los organismos mantienen sus funciones y recursos para la prestación de los servicios que les corresponde proporcionar–, pero modifica sustantivamente la relación de rendición de cuentas. Las agencias pasan de rendir cuentas por la cantidad y calidad de los servicios prestados –y el presupuesto ejecutado– a una responsabilización que mide cómo dichos servicios contribuyen a las metas establecidas para el

¹⁰ Según la ley de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), la Junta Nacional de Cuidados está formada por los ministerios de Desarrollo Social, Economía y Finanzas, Trabajo, Educación y Salud; la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia, y otras entidades autónomas.

SNIC desde el CdG, a través de la Junta, para cada uno de los organismos que contribuyen con el SNIC. Ello se refuerza por el hecho de que los planteamientos de presupuesto para cada agencia integrante del SNIC son definidas por la Junta.

Las estrategias integradas están creciendo con fuerza sobre todo en materia de primera infancia. El programa Chile Crece Contigo (ChCC) constituye un caso pionero altamente valorado por los expertos y la literatura especializada, que ha encontrado impactos positivos sobre indicadores de DIT (Clarke, Cortés Méndez y Vergara Sepúlveda, 2020). Dicha estrategia de protección integral de la infancia es coordinada por el Ministerio de Desarrollo Social y fue establecida en 2009 por ley del Congreso, lo cual (como en el caso del SNIC) robustece su continuidad institucional. A partir de 2021, ChCC quedó conformado por casi 20 programas e intervenciones de diferentes entidades (ministerios de Salud y Educación, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Fundación Integra), además del Ministerio de Desarrollo Social. Desde la creación de ChCC, diferentes países de la región han establecido estrategias integradas similares, como la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) en Costa Rica, Uruguay Crece Contigo (como subsistema del SNIC) y la Estrategia De Cero a Siempre en Colombia (De Achaval y Aulicino, 2015). A nivel subnacional, la provincia argentina de Salta estableció en 2014 el Ministerio de Primera Infancia, sin rol de ejecución, sino con la idea de coordinar los programas de infancia de entidades como Educación y Salud, alineando sus incentivos detrás de un trabajo coordinado.

Un reto de estas estrategias integradas consiste en su puesta en práctica y su “aterrizaje” efectivo. Según indicaba un entrevistado, ciertos países se han embarcado en desarrollar estos enfoques integrales para la primera infancia, pero sin las capacidades básicas de planificación y programación, lo cual reduce sus habilidades para coordinar y buscar la eficiencia a través de intervenciones multidimensionales. En este sentido, varias estrategias se limitan a enunciar principios generales, pero sin metas definidas ni prestaciones asociadas (The Dialogue, 2020). A esto se suma que, con una sola excepción, no existen verdaderos presupuestos integrados de primera infancia en la región (como se detalla más adelante), pese a que la asignación de presupuesto es el incentivo más fuerte dentro de las

organizaciones públicas.¹¹ Una estrategia efectiva requiere un alineamiento de la planificación y de la presupuestación, herramientas que en varios países de ALC están separadas desde los puntos de vista conceptual y organizacional, y que tienen una débil vinculación.¹² A su vez, y especialmente en países federales, dicho “aterrizaje” debería llegar también a los niveles subnacionales, responsables frecuentes de la prestación de los servicios y donde las capacidades burocráticas tienden a ser más débiles o heterogéneas.¹³

Otro desafío, mencionado por varios entrevistados, se refiere a las dificultades de estas entidades coordinadoras para efectivamente alinear la acción gubernamental de modo transversal. Con frecuencia, los ministerios coordinadores no están suficientemente empoderados para orientar las acciones de otros ministerios de igual jerarquía, que además poseen mayores capacidades de ejecución. Este es un fenómeno relativamente frecuente en los ministerios coordinadores, no solo en el área social (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014). En algunos casos, incluso, el ente coordinador no es un ministerio, sino una oficina de menor rango. Por ejemplo, en Argentina, la Estrategia Nacional Primera Infancia Primero, de 2019, establece como autoridad de aplicación a la Subsecretaría de Primera Infancia, una entidad de tercer nivel jerárquico. En tales casos, la capacidad efectiva de coordinación se ve aún más reducida. En términos generales, lo que se observa es que, aun existiendo estrategias integradas, “algo que se repite en los diferentes países es la falta de claridad del organismo que lidera, y en los casos donde hay una institucionalidad definida se destaca un bajo nivel de autonomía, poder político y recursos” (The Dialogue, 2020: 5). Por lo tanto, si se opta por esta reforma, se debe asegurar una claridad en liderazgo del ente coordinador.

11 En casos destacados como el de Chile Crece Contigo (ChCC), las entrevistas han dado cuenta del rol clave del Ministerio de Hacienda para efectivamente lograr una coordinación por la vía presupuestaria, sobre todo en las etapas iniciales.

12 Esta función de alineación entre la planificación y el presupuesto ha empezado a ser desarrollada por algunos ministerios de Hacienda de la región debido a la necesidad de coordinar programas públicos cada vez más multisectoriales, como se describe en Arenas de Mesa y Mosqueira (2021).

13 Un desafío adicional de los países federales, referido por un entrevistado, es que la priorización de un tema por el Estado federal, expresada en un aumento de los recursos presupuestarios, en ocasiones implica una reducción de la inversión en ese tema por los gobiernos subnacionales. De esta manera, el efecto neto de la priorización queda atenuado.

Este desafío de alineamiento es especialmente notorio si se adopta una definición amplia sobre los ministerios para incluir en una estrategia integrada. Con frecuencia, los “gabinetes sociales” se conforman con las entidades tradicionalmente ligadas a la política social, como Desarrollo Social, Salud y Educación. Pero cuando se busca abordar la privación de zonas geográficas vulnerables o se trabaja con grupos etarios específicos (por ejemplo, jóvenes sin empleo), es posible que las soluciones más estructurales requieran el involucramiento de áreas como Producción, Trabajo, Infraestructura, Vivienda u otras similares. En tales casos, los desafíos para un ministerio coordinador de Desarrollo Social parecen aún más difíciles, ya que se deben articular acciones de prácticamente la totalidad de las carteras ministeriales, incluyendo algunas de alto peso político y presupuestario (Repetto, 2010).

Opción de reforma 2: Liderazgo y coordinación desde el Centro de Gobierno

Una segunda opción de reforma busca sortear la dificultad anteriormente planteada y, para ello, se basa en establecer la coordinación en el

CdG. El CdG comprende las entidades de apoyo directo del presidente, que no desempeñan un rol de ejecución sectorial, sino de planificación, coordinación y seguimiento transversal, y suele incluir secretarías u oficinas de la Presidencia o del primer ministro, jefaturas de gabinete, asesores presidenciales y otras agencias y funcionarios similares (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014). Por su cercanía al jefe del Ejecutivo y su carácter “neutral” entre los distintos ministerios sociales, los organismos que forman parte de un CdG pueden potencialmente officar como coordinadores más efectivos, que incentiven de manera eficaz el alineamiento de las distintas entidades. De hecho, varias de las estrategias de primera infancia más destacadas comparten el haber tenido, en sus etapas iniciales, un liderazgo formal o informal desde la Presidencia (Vargas-Barón, 2015). En Chile, pese al papel destacado del Ministerio de Desarrollo Social, la priorización de la Presidencia fue un factor importante de su impulso inicial (vale notar que la entonces presidenta era pediatra). El CdG también ha dado un empujón a estas iniciativas, por ejemplo, en Colombia (donde la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, coordinadora de la iniciativa De Cero a Siempre, está basada en la Presidencia), Costa Rica y Uruguay. Fuera de la región, cabe



Varias estrategias de primera infancia destacadas comparten haber tenido, en sus etapas iniciales, un liderazgo formal o informal desde la Presidencia.

destacar el caso de Nueva Zelanda, donde la primera ministra es, a la vez, Ministra de Reducción de Pobreza Infantil, justamente con el propósito de jerarquizar este esfuerzo y favorecer el alineamiento de los ministerios involucrados (Brown, Kohli y Mignotte, 2021). Precisamente, Brown, Kohli y Mignotte (2021: 33) indican que, “normalmente, la responsabilidad relacionada con el bienestar infantil recae en ministerios de Educación, Salud o Bienestar Social, pero si se trata de una prioridad para un líder de gobierno que quiere lograr avances rápidos, entonces tiene sentido establecer una unidad especial que esté a cargo de ello en el CdG”.

Esta alternativa presenta su propio reto: cómo sostener la priorización desde el CdG. En efecto, las unidades y los funcionarios del CdG suelen ser presionados por las múltiples prioridades, urgencias y crisis que afectan a los presidentes y primeros ministros. Si bien las unidades de cumplimiento (*delivery units*)¹⁴ u oficinas similares que se han creado en los últimos años en varios países buscan justamente mantener el foco en las prioridades estratégicas de los gobiernos (Barber, 2007), y en algunos casos han alcanzado resultados destacables, también es cierto que muchos CdG de la región presentan una alta rotación de funcionarios, así como la necesidad de atender coyunturas cambiantes. En Perú, por ejemplo, la Unidad de Cumplimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros tomó entre sus prioridades la reducción de la malnutrición infantil crónica, buscando alinear las intervenciones de las múltiples entidades nacionales y subnacionales involucradas; pese a los avances registrados, la inestabilidad política y los recambios de funcionarios impidieron la continuidad de sus esfuerzos. En temáticas como la desigualdad social y el DIT, que requieren un impulso sostenido (y habitualmente de varios mandatos presidenciales), asegurar el foco del CdG no es tarea simple. Una opción para considerar es la formación de coaliciones amplias con la sociedad civil y el sector privado, de forma de sostener la presión y los incentivos para obtener resultados aun cuando cambien los equipos del CdG. A su vez, la formalización por ley de ciertos procesos clave de planificación, coordinación y monitoreo puede contribuir a la institucionalización, como ha sucedido en Estados Unidos con la Ley de Desempeño y Resultados de 1993 y su actualización en 2010, que ha

¹⁴ Las unidades de cumplimiento (*delivery units*) son equipos pequeños, empoderados y de alto nivel técnico, encargados de apoyar el logro de prioridades de tipo transversal (véase Lafuente y González, 2018).

consolidado ciertas prácticas de gestión lideradas desde el CdG pese a los cambios de gobierno. Finalmente, se puede establecer la exigencia de que, en el proceso de diseño de políticas, los ministerios y organismos deban atender una perspectiva “sistémica” (véase el recuadro 1). Esto también “le quita peso” al CdG en cuanto a una intervención en múltiples áreas de políticas, ya que transfiere a las propias entidades la obligación de adoptar un enfoque integrado.

► RECUADRO 1.

Diseño de políticas desde la perspectiva del ciudadano, con enfoque de “sistema”

El Centro de Gobierno (CdG) puede promover que el diseño de políticas se realice con un enfoque de “sistema” y sobre la base de información detallada relativa a la perspectiva del beneficiario. Este enfoque viene ganando popularidad en áreas multidimensionales de políticas, donde el impacto en las personas o las comunidades depende de múltiples factores que deben ser abordados de manera holística. Varios campos de la política social presentan esta característica; uno de ellos, como se vio en la sección 2, es el desarrollo infantil temprano (DIT).^a En tal sentido, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) postula que los análisis de las políticas de DIT han sido generalmente programáticos (¿cuál es el impacto del programa X sobre la variable Y en el desarrollo infantil?), mientras que el enfoque sistémico implica comprender cómo diferentes abordajes (de salud, educación, protección social, etc.), de distintos niveles de gobierno, interactúan para crear los resultados (Kagan et al., 2016). Por lo tanto, en vez de planificar intervenciones específicas, se debe abordar el cambio de manera sistémica, considerando cómo cada iniciativa interactúa con las demás (OCDE, 2017a).

Esta opción implica hacer a un lado las responsabilidades institucionales y pensar el asunto desde las necesidades del beneficiario. En materia de

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 1 (continuación)

primera infancia, por ejemplo, una revisión reciente del gobierno británico detectó que la oferta de programas y servicios existentes demanda que los padres naveguen un complejo entramado de servicios implementados por distintos ministerios (Whitehead, 2021). En otras palabras: la oferta está diseñada desde la conveniencia o la perspectiva de las instituciones que se ocupan de la ejecución y no desde la experiencia efectiva de quienes utilizan los servicios.^p Más aún, dicha oferta es la sumatoria de iniciativas sucesivas impulsadas por diferentes entidades a lo largo de los años, y no refleja un diseño que dé cuenta de la integralidad y las interconexiones del DIT. Por lo tanto, pueden existir brechas en la cobertura de los servicios, duplicaciones de tareas, supuestos no verificados en la realidad y otras consecuencias que reducen el impacto de las intervenciones. “Mapear” la experiencia real del usuario habilita, entonces, a repensar la oferta programática existente en su integralidad.

Una alternativa con ciertas similitudes, en tanto posee una perspectiva holística, consiste en los enfoques de “impacto colectivo” o “basados en lugares”. Estos enfoques buscan combinar las intervenciones de múltiples entidades para abordar de forma integrada desafíos sociales complejos y multicausales, habitualmente dentro de una zona geográfica delimitada (Crew, 2020). Por ejemplo, los *Performance Partnership Pilots* (P3) para “jóvenes desconectados” en Estados Unidos les otorgan una mayor flexibilidad a los encargados locales de la toma de decisiones a fin de que puedan implementar e integrar los múltiples programas y servicios financiados por diferentes organismos públicos para adolescentes que no asisten a la escuela ni trabajan (Lester, 2016). De manera similar, varias iniciativas orientadas a la primera infancia en situación de mayor riesgo (como *Sure Start* en Reino Unido o *Promise Neighborhoods* en distintas ciudades estadounidenses) apuntan a coordinar numerosas intervenciones (salud, educación, vivienda, desarrollo comunitario, etc.) en las zonas más postergadas, para así asegurar un “impacto colectivo” en los primeros años de vida. Un ejemplo para destacar en América Latina y el Caribe (ALC) puede ser el Programa de Renovación Comunitaria (*Community Renewal Programme*) de Jamaica, una intervención integrada y multinivel desplegada en 100 zonas vulnerables del país, con acciones orientadas al crecimiento económico, la transformación

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 1 (continuación)

física y social, la seguridad y el desarrollo de los jóvenes. Debido a su carácter transversal, la coordinación del programa se realiza desde el CdG (Instituto de Planificación).

Los enfoques sistémicos presentan sus propios desafíos de implementación, que se corresponden con la organización sectorial de la esfera pública.

En primer lugar, resulta más sencillo mapear la experiencia de los beneficiarios que realmente rediseñar desde cero la oferta de servicios. En la práctica, las organizaciones y los programas existentes tienden a perdurar, porque tanto los beneficiarios de dichas intervenciones como sus ejecutores tienen incentivos para defender su continuidad. A su vez, se debe seguir prestando los servicios; no pueden ser interrumpidos de forma abrupta. Y, además, existen varias razones (división del trabajo, gestión presupuestaria, responsabilidad política y legal, rendición de cuentas, etc.) que dan sentido a la estructura ministerial “vertical” de las administraciones públicas. En segundo lugar, fenómenos como la desigualdad surgen de múltiples sistemas que interactúan entre sí. Incluso si se revisan de forma sistémica las políticas de DIT, se observa que estas también pertenecen a (y tienen impacto en) otros sistemas. Las políticas de licencias parentales son relevantes para el DIT, pero también para la igualdad de género y el mercado de trabajo. Por ende, no es posible tomar una determinación sobre dichas políticas solamente desde la perspectiva del DIT, pues también deben considerarse los otros sistemas que están en juego. Asimismo, las entidades prestadoras de los servicios de DIT (por ejemplo, centros de salud) también brindan otros servicios; por lo tanto, resulta parcial analizar solamente su contribución específica al “sistema DIT”. Finalmente, puede existir un desafío en términos de la evaluación de estas políticas integradas, en la medida en que resulte más difícil aislar el efecto específico de cada una de las intervenciones que las conforman.

^a En otro extremo de la vida, el envejecimiento es también un asunto multidimensional, en el que inciden numerosas y variadas disciplinas y áreas de políticas: atención médica, nutrición, vivienda, socialización, aprendizaje continuo, movilidad, etc. (OCDE, 2017a).

^b Una variante de esta opción es revisar el “sistema” desde la perspectiva de quienes prestan los servicios. Por ejemplo, el gobierno británico realizó el ejercicio de repensar el sistema educativo desde la perspectiva de los docentes y encontró la existencia de un complejo entramado de servicios, información y requerimientos provenientes del gobierno central, los gobiernos locales y otros actores, que dificultaban la priorización de las tareas docentes (Hope y Knight, 2021). El rediseño adoptado a partir de dicho diagnóstico permitió, por ejemplo, reducir la cantidad de postulantes que abandonan el proceso antes de convertirse en maestros.

En algunos casos, el impulso inicial que parte del CdG puede ser luego sostenido por un ministerio sectorial coordinador. En Argentina, la Jefatura de Gabinete de Ministros estableció en 2016 una mesa interministerial para abordar los problemas de los jóvenes en situación de vulnerabilidad y señaló la prioridad de esta temática en la agenda presidencial. Como una de sus líneas de trabajo, en 2017 se formuló el Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA), coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social, con la inclusión de acciones de dicha entidad, de Salud y de Educación, así como de gobiernos provinciales. Pese a que la Jefatura de Gabinete luego discontinuó su rol en la conformación de gabinetes sectoriales, el Plan ENIA siguió su curso, incluso tras el cambio de gobierno de finales de 2019. La activa participación consultiva de actores externos (organismos internacionales, ONG, etc.) puede haber sido un factor que contribuyó a la sostenibilidad del Plan. Una evaluación reciente encontró impactos positivos del Plan en la reducción del embarazo adolescente (Vázquez, 2023).

Una innovación importante puede consistir en establecer una “responsabilidad colectiva” por el logro de objetivos transversales.

Típicamente, las estrategias integradas definen metas que corresponden a las distintas entidades. Sin embargo, determinar quién es responsable por el logro de la meta global constituye un reto. La opción más habitual es que la responsabilidad primaria recaiga en un ministerio, pero esto suele desalentar la colaboración de las restantes entidades, que en dichas circunstancias tienen menos incentivos para la coordinación. Nueva Zelanda adoptó un enfoque novedoso para 10 prioridades transversales, varias de ellas correspondientes al ámbito de la política social (aumentar la escolarización en la primera infancia, incrementar la finalización de la escuela secundaria, reducir el desempleo de largo plazo, etc.). En este caso, se estableció que todos los ministerios participantes tendrían una responsabilidad colectiva por el logro de los objetivos perseguidos. El gobierno decidió publicar las metas y rendir cuentas periódicamente sobre los avances, de forma de estimular el compromiso de los ministerios.¹⁵

¹⁵ Siempre que el foco se pone en resultados, que por definición no dependen enteramente de las acciones de gobierno, hay un riesgo de “castigar” a las entidades por factores ajenos a su control. La alternativa es enfocarse en productos que dependen de la acción gubernamental, pero entonces el riesgo es entregar bienes o servicios que no resuelven verdaderamente los problemas (fracasos exitosos, en términos de Andrews [2021]). Cuando es posible, una opción consiste en enfocarse en productos para los que existe una probada conexión causal con los resultados (por ejemplo, el vínculo entre vacunación e inmunización), pero no siempre esta opción está disponible.

Obviamente, el enfoque presenta el riesgo de “castigar” a entidades que han hecho un buen trabajo si otras no lo hicieron. No obstante, la experiencia sugiere que, cuando el grupo de ministerios es acotado, este riesgo se minimiza; de hecho, en Nueva Zelanda se registraron resultados significativos en las metas antes mencionadas. En cambio, en aquellos objetivos que se busca alcanzar con la intervención de muchos ministerios, el riesgo aumenta y, por lo tanto, también en el caso de Nueva Zelanda, los resultados fueron menos destacados (Scott y Boyd, 2017). Adicionalmente, el CdG ofició de coordinador o facilitador en los grupos interministeriales establecidos para las 10 prioridades señaladas, con lo cual contribuyó a destrabar los obstáculos que se interponían en el trabajo conjunto y a compartir información sobre buenas prácticas gerenciales.

Opción de reforma 3: Presupuesto por resultados

Frente a los desafíos antes mencionados, una tercera opción (complementaria de las anteriores) consiste en establecer un marco presupuestario por resultados. De esta manera, la asignación de recursos actúa como un incentivo para que los ministerios se alineen detrás del objetivo transversal priorizado. Un caso de interés es el Presupuesto por Resultados para el Desarrollo Infantil Temprano (PpRDIT) de Perú (The Dialogue y UNICEF, 2021). En principio, se fijaron metas de resultados para 2021 y 2026, y luego se determinaron los productos requeridos para alcanzarlas, de modo que cada producto contara con un conjunto de intervenciones específicas de los diferentes ministerios (procurando una prestación conjunta si dichos ministerios comparten los beneficiarios o tienen finalidades similares o complementarias; por ejemplo, si se ofrecen en el mismo centro). La gobernanza sobre este proceso está a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), aunque en estrecha articulación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), debido a su función específica, su especialización técnica y su empoderamiento al interior del gobierno. Este Ministerio, a su vez, ha gozado en décadas recientes de una estabilidad que no han tenido otras entidades en el gobierno peruano; según un entrevistado, la continuidad de este personal técnico ha sido un factor relevante para habilitar desarrollos como el presupuesto por resultados (PpR).

El PpR puede contribuir no solo a alinear la asignación de recursos con las prioridades de gobierno, sino también a modificar una variedad de prácticas de gestión pública. El PpR brinda información valiosa para las distintas etapas del ciclo de políticas y de presupuestación, lo cual incluye la implementación de los programas (Joyce, 2003; Ho, 2018). Puede habilitar una aplicación más inteligente de los recursos en distintas unidades y subunidades organizacionales durante la ejecución; favorecer diálogos más informados sobre el desempeño logrado y los aspectos que necesitan mejorarse; incorporar explícitamente objetivos de resultado en la contratación de servicios, e incentivar la coordinación entre entidades para reducir la duplicación de esfuerzos, entre otras posibles acciones que permiten mejorar la gestión.

Esta opción tampoco está exenta de retos y, de hecho, su aplicación efectiva es limitada en la región. En primer lugar, requiere evidencia muy robusta para construir las teorías de cambio de los resultados por alcanzar. Es decir, es preciso determinar en qué medida distintas intervenciones aportan a un objetivo compartido, de modo de asignar los recursos en función de dichas contribuciones. En contextos donde la evidencia es escasa o contradictoria, realizar esta atribución no resulta sencillo, especialmente para objetivos de cierta complejidad (como el de potenciar el DIT, que es un fenómeno multidimensional). En segundo lugar, y conectado con lo anterior, existe un reto de capacidades, tanto en lo que respecta a la autoridad presupuestaria como en los ministerios ejecutores (por ejemplo, para construir marcos lógicos, distinguir resultados de productos, identificar las cadenas causales, etc.), por lo cual esta puede no ser una opción factible para las administraciones más débiles. En tercer lugar, si bien los modelos de PpR suponen que las entidades que no estén contribuyendo al logro de los resultados deberían verse afectadas en la siguiente asignación presupuestaria, se trata de una acción políticamente compleja, ya que esto puede implicar, por ejemplo, quitar financiamiento a programas populares o que tienen beneficiarios bien organizados. También es complejo desde el punto de vista conceptual, puesto que implica suponer que la identificación de relaciones causales entre recursos, actividades y resultados está identificada sin problemas de antemano. Por lo tanto, en la práctica, esto no suele aplicarse como lo indicaría la teoría.



En contextos donde la evidencia es escasa o contradictoria, realizar esta atribución no resulta sencillo, especialmente para objetivos de cierta complejidad (como el de potenciar el desarrollo infantil temprano, que es un fenómeno multidimensional).

Por lo antedicho, en la temática de infancia solo el caso peruano presenta un presupuesto integrado (The Dialogue y UNICEF, 2021).¹⁶

3.2. Expandir la información para estimular la coordinación

Opción de reforma 4: Sistema de información integrado

Un posible mecanismo para favorecer la coordinación y reducir la necesidad de monitorear los servicios suministrados consiste en identificar de forma precisa los requerimientos de cada beneficiario y, de este modo, poder orientar las acciones de cada entidad. Los servicios clave para responder a la desigualdad son más útiles para algunos beneficiarios que para otros, lo cual depende del servicio y de las variadas situaciones de los destinatarios. La incertidumbre con respecto a esta heterogeneidad debilita la coordinación, ya que los actores no tienen suficiente información como para asignar los recursos entre sí. La incertidumbre se puede superar gracias al juicio y la discreción de los proveedores. Pero si su capacitación es débil y el ambiente fiduciario no permite la delegación de discreción, esta solución resulta difícil. Otra alternativa consiste en recoger información sistemática sobre cada beneficiario. Los Sistemas de Integrados de Información Social (SIIS), que reúnen múltiples bases de datos, tienen ya un desarrollo extenso en la región. Estos sistemas están orientados a la focalización y la identificación de beneficiarios, a su seguimiento, y al monitoreo y la evaluación de las intervenciones, entre otras tareas (Azevedo, Bouillion e Irarrázaval, 2011). A su vez, brindan una perspectiva multidimensional del universo de personas que incluyen. Una entidad coordinadora podría indicar a los diferentes ministerios y organismos cuáles son las acciones requeridas

¹⁶ Esto no incluye los casos donde se identifican las erogaciones presupuestarias destinadas a infancia (por ejemplo, para Argentina Argentina [ONP y UNICEF, 2019]), pero en los que la asignación presupuestaria se realiza, de modo tradicional, por entidad y no por una finalidad o un resultado compartido.

para cada individuo u hogar, y en qué secuencia, según sus necesidades específicas. De esta manera, la información de calidad y oportuna sobre los beneficiarios ayudaría a la integralidad de las intervenciones sociales en el momento de su ejecución.

Un ejemplo para destacar es el de los sistemas de seguimiento

nominalizados en políticas de primera infancia. En Colombia, el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSDIPI), antes denominado Sistema de Seguimiento Niño a Niño, se construye mediante información de las diferentes intervenciones que conforman la Ruta Integral de Atenciones que debe recibir cada niño, según lo definido por la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia. Esto permite, por ejemplo, detectar si una cierta prestación aún no ha sido entregada como estaba previsto, a partir de lo cual se genera la alerta oportuna. En tanto, el Ministerio de la Primera Infancia (2014-19) de la provincia de Salta, Argentina, implementó un tablero orientado a medir variables prenatales, de capacidades parentales y de desarrollo infantil (comunicación, socio-individual, motriz, de resolución de problemas), donde se detallaba qué tipo de acciones se requerían para cada caso (visita de agentes sanitarios, talleres de crianza para los padres, actividades formativas personalizadas para los niños, etc.). De esta forma, en su rol coordinador, el Ministerio de Primera Infancia buscaba guiar a los ministerios ejecutores para maximizar el impacto de sus acciones respectivas. Por fuera de la política social, en los últimos años varios países han avanzado en definir estrategias o políticas nacionales de datos, con un órgano rector (*Chief Data Officers* o similares), para favorecer la interoperabilidad de la información entre distintas dependencias.

Esta opción presenta retos en la recolección periódica de la información y en la capacidad real de ponerla en uso para la toma de decisiones y la implementación de las intervenciones.

En primer lugar, para que el tablero permita la coordinación y el seguimiento, se requiere una actualización continua de la información. Esto puede lograrse si las diferentes entidades prestadoras de servicios comparten los datos que cada una genera o recolecta en el mismo sistema, asumiendo que existen las capacidades tecnológicas y los marcos institucionales que habiliten

dicha interoperabilidad.¹⁷ En este sentido, la reforma complementa algunas otras posibilidades de reforma anteriormente mencionadas, como la referida al CdG. Adicionalmente, si se trata de información más avanzada, como la relevada en Salta, esto implica visitas periódicas a los hogares, con los costos y complejidades asociados, especialmente cuando se trata de zonas apartadas o remotas. Sin embargo, los costos de esta recolección pueden ser menores que los de contratar a proveedores de servicios de alta capacidad y dotarlos con amplia discreción en la asignación de distintos beneficios a los hogares según sus necesidades. En segundo lugar, el órgano coordinador que administra el tablero debe tener la capacidad real de orientar las acciones de los ministerios ejecutores de acuerdo con las necesidades que detecte el seguimiento. En función de los desafíos de coordinación analizados en la primera opción de reforma, esto puede entrañar una dificultad importante, ya que dichos ministerios (Educación, Salud, etc.) administran sus propios recursos según su priorización institucional, mientras que los órganos coordinadores en general carecen de capacidades directas de ejecución. Esta tensión –entre los imperativos sectoriales tradicionales de la organización pública y las exigencias de los retos multidimensionales y complejos de la desigualdad– se repite en todas las opciones estratégicas.

Opción de reforma 5: Integración de la prestación de servicios

La fragmentación de programas y servicios plantea un desafío en términos de información también para los ciudadanos. Como se indicó previamente, la multiplicación de servicios sociales provistos por diferentes entidades, con sus requerimientos de elegibilidad propios y variables, plantea a los usuarios y beneficiarios el desafío de recorrer un complejo laberinto burocrático. Esta “carga administrativa” (Herd y Moynihan, 2018) que los Estados imponen a los ciudadanos puede limitar la efectividad y el impacto de las intervenciones. Por lo tanto, reducir los costos de información para los ciudadanos, o simplificar la información que estos

¹⁷ Incluso, bajo el supuesto de que el Estado tiene efectivamente identificados y registrados a todos los prestadores. Según algunos entrevistados, este no siempre es el caso en servicios alimentarios, de primera infancia, etc. Vale notar que, en algunos casos, los gobiernos monitorean un conjunto acotado de indicadores, con el argumento de que esto les permite aproximarse al objetivo más sustancial de interés. Por ejemplo, en Escocia se realizaba un seguimiento del cumplimiento de los controles odontológicos de los niños como un indicador *proxy* sobre las prácticas de crianza parentales (OCDE, 2017a).

requieren para acceder a los programas, parece una vía promisorio para mejorar las interacciones entre los prestadores sociales y los beneficiarios. Más aún cuando dichas cargas administrativas suelen recaer especialmente en las personas y las familias más postergadas (Auyero, 2012).



Como no todos los centros pueden incluir todas las especialidades y disciplinas necesarias (por ejemplo, en zonas rurales), se busca que estos *hubs* funcionen conectados entre sí en red.

Una opción para atenuar esta carga de información consiste en la prestación de diferentes servicios sociales en centros integrados. En primer lugar, estos espacios pueden facilitar el acceso de los beneficiarios a los servicios, ya que minimizan la carga de información con la que se debe contar. En segundo lugar, también posibilitan el intercambio de datos entre los prestadores de los distintos servicios, gracias a que los servicios se encuentran reunidos en un mismo centro. De esta manera, la situación de cada individuo o familia puede ser considerada de manera “holística”, tomando en cuenta la multiplicidad de dimensiones que afectan su bienestar, en lugar de recurrir a intervenciones fragmentadas que solo contemplan una perspectiva sectorial o disciplinaria. Por ejemplo, en materia de infancia, el gobierno británico promueve un enfoque de *hubs* (tanto virtuales como físicos) para conectar a los padres con la variedad de servicios que deben recibir sus hijos en sus primeros años (registro civil, salud, educación, etc.), así como para brindarles asesoramiento integral (UK Department for Education, 2021). A su vez, como no todos los centros pueden incluir todas las especialidades y disciplinas necesarias (por ejemplo, en zonas rurales), se busca que estos *hubs* funcionen conectados entre sí en red.

Varios factores parecen incidir en la probabilidad de lograr una verdadera integración de servicios. En materia de centros de primera infancia, por ejemplo, se han identificado diversos factores que contribuyen a una implementación efectiva (Ionescu, Trikić y Pinto, 2019), a saber: la existencia de una visión compartida sobre los objetivos que se desea lograr; un liderazgo identificable para implementar dicha visión; la preparación del personal (que puede incluir competencias profesionales compartidas); el tipo de servicios que se van a integrar, en respuesta a demandas reales de la población; protocolos de comunicación e intercambio de información entre las áreas participantes, y la capacidad de asignar recursos también de manera integrada. Evidentemente, la alineación de tales factores parece requerir desde el CdG un impulso que genere incentivos entre las áreas participantes.

De todas maneras, varias experiencias con este tipo de centros han presentado dificultades (Bernal, 2015), lo que sugiere la necesidad de clarificar su organización y sus funciones.¹⁸ En primer lugar, la integración enfrenta los desafíos de agrupar servicios prestados por entidades que tienen sus propios objetivos y recursos, y –por ende– escasos incentivos para cederlos a iniciativas que no están bajo su égida. En segundo lugar, como indicó un entrevistado, si los centros se vuelven la única interfaz de los beneficiarios, con un abanico de servicios sociales, puede que se vean desbordados y no sean efectivos. Por ejemplo, si en materia de infancia estos centros deben recibir a las familias, diagnosticar qué servicios específicos precisan, intervenir si hace falta o derivarlos a otras áreas, asegurándoles la atención oportuna, etc., es posible que la cadena de prestaciones falle en algún eslabón. A su vez, según señaló otro entrevistado, como la gran mayoría de los niños ya asiste a escuelas y hospitales, vale la pena preguntarse en qué contextos este tipo de centros marca una diferencia y no agrega costos adicionales (tanto en términos de gastos de capital para la construcción de estos espacios como en términos de recursos humanos); pueden ser más útiles, por ejemplo, si están específicamente orientados a niños en situación de vulnerabilidad que aún no asisten a la escuela, como es el caso de los Centros de Primera Infancia para niños de 0 a 4 años de la ciudad de Buenos Aires (UNICEF, FLACSO y CIPPEC, 2016).

¹⁸ Una gran cantidad de países de ALC ha establecido centros infantiles que, con distintas características, apuntan al desarrollo integral de los niños/as (Aulicino y Díaz Langou, 2015; Araujo, López Boo y Puyana, 2013). Sin embargo, la mayoría de estos espacios es gestionada por una única institución (en general, ministerios de Desarrollo Humano o entidades similares) y las sinergias intersectoriales son limitadas. Un estudio de caso en profundidad realizado en Buenos Aires revela que existen referencias e intercambios de información entre estos centros y entidades de Salud y de Educación, pero que tienen lugar antes bien por iniciativas individuales más que debido a una política sistemática de integración de servicios (UNICEF, FLACSO y CIPPEC, 2016).

3.3.

Cambiar los incentivos de los prestadores de servicios

Opción de reforma 6: Pago por resultados

Un mecanismo conocido para modificar los incentivos de los prestadores de servicios es vincular su financiamiento al buen desempeño de sus tareas. En la región, una intervención diseñada con incentivos de desempeño e impactos positivos en materia de salud infantil es el Plan Nacer (más tarde llamado Plan Sumar) de Argentina (Cortez et al., 2012; Gertler, Giovagnoli y Martínez, 2014). El Plan incluyó este tipo de incentivos en dos niveles:

- En las transferencias del Estado federal a los gobiernos provinciales, sobre la base del cumplimiento de metas acordadas entre ambas jurisdicciones, incluyendo indicadores de producto (como la cantidad de personas atendidas) y de resultado (como el porcentaje de niños nacidos con bajo peso).
- En las transferencias a los prestadores de salud (hospitales, clínicas, etc.), sobre la base de la entrega de servicios que alcanzan suficientes estándares de calidad. Vale notar que los prestadores tienen una importante flexibilidad para utilizar los recursos en distintos rubros que consideren prioritarios.

En los últimos años, han cobrado relevancia los Bonos de Impacto Social (BIS) y la contratación de servicios según “resultados sociales” para la prestación proveniente de organizaciones privadas o de la sociedad civil. En este tipo de contratos o acuerdos, el financiamiento no se vincula al cumplimiento de ciertas actividades ni a la cantidad de personas cubiertas, sino exclusivamente al logro de objetivos de resultado o impacto (Beeck Center, 2016). De esta manera, se atienden ciertos problemas de incentivos mencionados en la sección 1, ya que el desempeño de los prestadores se orienta hacia el alcance de resultados (solo se paga por ellos), más allá de los insumos empleados y los

productos generados para lograrlos (que deben ser procurados por los propios prestadores). Por lo tanto, el capital para financiar el servicio debe ser obtenido por los prestadores, generalmente a través de la inversión privada o, en algunos casos, de entidades multilaterales. A nivel mundial, se pueden citar ejemplos de programas de capacitación laboral que ligan el financiamiento al número de beneficiarios que efectivamente obtienen y retienen empleos; programas de revinculación juvenil basados en metas de finalización de niveles de escolaridad, o programas de bienestar infantil con objetivos, como el plazo hasta que el niño/a en tránsito consigue un hogar permanente. En América Latina se registran experiencias ya implementadas o en etapa de formulación de BIS en Argentina, Chile, Colombia, México y Perú (Agusti Strid y Ronicle, 2021). Por ejemplo, el BIS Empleando Futuro en Colombia, implementado en 2017, alcanzó resultados positivos y sostenidos en el tiempo, mejorando la probabilidad de que los jóvenes accedan a empleo formal (Casas et al., 2021). En sectores como los servicios de primera infancia, donde los prestadores privados y de la sociedad civil suelen desempeñar un papel destacado, este tipo de mecanismos puede ser una opción más prometedora que en sectores donde está más consolidada la prestación estatal (Gustafsson-Wright y Gardiner, 2016).

Estos mecanismos pueden incentivar la provisión de servicios de mayor calidad y un enfoque en los resultados, pero es clave atender los desafíos y los riesgos de su implementación. En primer lugar, existe el reto de concretar de manera efectiva los resultados de interés en metas e indicadores cuantificables;¹⁹ para ciertos servicios, que requieren un tratamiento integrado y personalizado de cada caso (por ejemplo, el de adolescentes en riesgo), intentar esto puede ser problemático o incluso contraproducente (Lowe y Wilson, 2016). En segundo lugar, se deben considerar la factibilidad real y los costos de recolectar, analizar, validar y auditar de forma periódica la información de desempeño. En tercer lugar, es indispensable atender y mitigar posibles incentivos perversos; por ejemplo, que los prestadores de servicios se concentren en los casos más sencillos en lugar de hacerlo en aquellos que más necesitan el

¹⁹ Como se discutió previamente en la opción de reforma 2, se deben considerar las ventajas y desventajas respectivas de utilizar indicadores de producto o de resultado. El Plan Nacer combina ambos tipos de indicadores.



En organizaciones con niveles muy bajos de desempeño, hay evidencia de que el establecimiento de metas puede servir para elevar los estándares mínimos de rendimiento y calidad de los servicios.

servicio (*creaming*), para que así les resulte más factible el cumplimiento de la meta. Desalentar este comportamiento requiere sistemas de verificación robustos. Finalmente, cabe preguntarse si es realmente posible hacer cumplir los contratos: ¿qué pasa si un proveedor deja de operar por no recibir el financiamiento? ¿Existen prestadores alternativos? ¿O los beneficiarios quedarían privados del servicio? Esto puede ser especialmente delicado en zonas con poblaciones más postergadas, donde no exista una variedad de posibles prestadores (Berlinsky y Schady, 2015). A su vez, el lento avance de los BIS sugiere que estos bonos enfrentan retos de escala para poder atraer realmente el interés de inversionistas que aseguren el capital inicial.

En un sentido más general, es importante entender en qué contextos es más adecuado el uso de metas de desempeño con incentivos asociados.

En organizaciones con un funcionamiento aceptable, la fijación de metas cuantitativas puede disuadir la innovación y la búsqueda de excelencia, y -de este modo- fomentar una cultura de cumplimiento “formal” de objetivos o para, simplemente, satisfacer el umbral requerido. Pero en organizaciones con niveles muy bajos de desempeño, hay evidencia de que el establecimiento de metas puede servir para elevar los estándares mínimos de rendimiento y calidad de los servicios (Davies, Atkins y Sodhi, 2021). Por lo tanto, esta opción requiere que se tome en cuenta el tipo de organización en la cual se aplicaría el pago por resultados.

Opción de reforma 7: Enfoque en la motivación de los prestadores

Una opción alternativa parte de seleccionar prestadores que ya tengan incentivos alineados con los de la intervención, tanto a nivel organizacional como individual. Si el servicio será proporcionado por una organización no gubernamental, es posible que ciertos proveedores ya tengan (por su propia misión institucional) el incentivo de maximizar el impacto para los beneficiarios, en lugar de la ganancia propia (Salamon, 2002; Banco Mundial, 2004). Así, se esperaría que, *a priori*, una organización comunitaria esté mejor alineada, al menos en este aspecto, que una organización con una finalidad de lucro. En tanto, si el servicio será prestado por una dependencia estatal, el foco puede ponerse en la motivación de los empleados que la integran. De este modo, en los

procesos de captación y contratación de personal, estos organismos deberían priorizar la selección de candidatos con valores coincidentes con el servicio público. Deberían también incorporar esta prioridad en la gestión del personal, con políticas que alienten la participación de los funcionarios y promuevan incentivos intrínsecos a la tarea (Ritz, Brewer y Neumann, 2016).

Sin embargo, los retos de esta opción pueden ser incluso mayores que los de otras alternativas. En primer lugar, puede resultar complejo distinguir entre organizaciones “verdaderamente” comunitarias, comprometidas con la misión del programa, respecto de aquellas que se montan para acceder a contratos gubernamentales. En segundo lugar, incluso si se detectaran las organizaciones “correctas” en términos de su motivación, puede que estas carezcan de otros atributos clave, como las competencias gerenciales para implementar el programa; no todo es cuestión de motivación, sino también de capacidades. Puede ocurrir que el sistema educativo directamente no “produzca” suficientes personas con las habilidades requeridas. Finalmente, las plantillas de empleados públicos suelen ser rígidas, por lo que no es simple iniciar un proceso de reclutamiento desde cero para aplicar una intervención con funcionarios *ad hoc*. Por lo tanto, resulta más probable que se deba motivar a los funcionarios existentes y con las reglas de la administración pública vigentes.

Opción de reforma 8: Involucramiento de los beneficiarios

El monitoreo y la rendición de cuentas externa puede ser una opción apropiada, especialmente para servicios en los cuales el monitoreo interno es más complejo. Como se discutió en la sección 2, existen servicios sociales cuya observación y seguimiento por parte de la administración central es difícil; por ejemplo, lo que acontece en la relación entre un médico y su paciente, o entre cuidadores infantiles y niños. En tales casos, habilitar y empoderar a los usuarios de los servicios (o a sus familias) puede permitir una rendición de cuentas externa que alinee los incentivos de los prestadores. Esto es lo que se ha denominado “la ruta corta de la rendición de cuentas” (Banco Mundial, 2004), que va directamente desde los beneficiarios a los prestadores, sin pasar por la

administración pública.²⁰ Podría incluso darse un paso más e involucrar a los usuarios en la co-creación de las intervenciones, como ocurre en las Coaliciones Padre-Niño de Manitoba, Canadá, que reúnen a padres con educadores, profesionales de la salud y organizaciones comunitarias para desarrollar intervenciones para la primera infancia. Este camino es especialmente importante en cuestionamientos como el DIT, en cuyo caso las familias son tan fundamentales como las propias intervenciones estatales para el logro de los objetivos.

Obviamente, no todos los usuarios tienen las mismas capacidades para involucrarse y demandar servicios de calidad. Es posible que, en las zonas más vulnerables, los destinatarios tengan menos recursos para exigir una rendición de cuentas apropiada a los prestadores. Más aún, el nivel de involucramiento variable implica que la muestra de personas que participa de estas instancias puede ser poco representativa de la población beneficiaria general, lo cual puede dar lugar a sesgos difíciles de identificar y mitigar. Por lo tanto, la acción estatal para “nivelar la cancha” entre beneficiarios y prestadores parece resultar imprescindible en tales casos; por ejemplo, a través de la provisión de información accesible sobre el desempeño de distintos prestadores, que amplíe la cantidad y representatividad de los beneficiarios que hacen oír su voz (véase la opción de reforma 12).

Opción de reforma 9: Cadenas de implementación simplificadas

Según se describió en la sección 2, las cadenas de entrega con múltiples actores suelen generar mayores desafíos de implementación; por lo tanto, siempre que sea factible, se debería intentar simplificarlas.

Varias intervenciones de política social (por ejemplo, en materia de cuidados, desarrollo local, vivienda, etc.) incluyen con frecuencia a múltiples ministerios, niveles de gobierno y organizaciones no estatales. La cantidad de actores y eslabones involucrados, y la posibilidad de que surjan discrepancias entre ellos, aumentan la probabilidad de fallas en

²⁰ La descentralización de la ejecución a niveles locales de gobierno podría facilitar la rendición de cuentas externa, pero, como señalan Keefer y Khemani (2005), esto solo ocurre si los votantes consideran la calidad de los servicios en sus decisiones de voto. Si priman otras consideraciones (polarización social, clientelismo, etc.), este supuesto no se verificaría.

la implementación. Por lo tanto, una alternativa consiste en subsidiar la demanda sin buscar organizar la oferta: mediante transferencias monetarias, *vouchers* o mecanismos similares, los Estados podrían asegurar que todos los beneficiarios tengan los recursos para procurarse, por su cuenta, la provisión de los servicios. Desde la perspectiva estatal, las capacidades de implementación requeridas son mucho menos exigentes.



En ciertos contextos, una alternativa consiste en subsidiar la demanda sin buscar organizar la oferta.

De todas maneras, esta opción solo sería factible para ciertos objetivos y en determinados contextos. Puede que no exista suficiente oferta de servicios por parte de proveedores no gubernamentales, o que dichos proveedores no estén correctamente alineados con los objetivos y los valores que se busca impulsar, o que carezcan de capacidades para brindar servicios de calidad. En tales situaciones, garantizar la demanda no sería suficiente para generar una oferta adecuada. Obviamente, este análisis debe realizarse caso por caso y según el objetivo que se busque alcanzar. A su vez, esta opción de reforma puede suponer una dificultad para estimar la necesidad efectiva de servicios (por ejemplo, para anticipar la proporción de padres que optará por determinado tipo de oferta educativa), lo cual generaría una subestimación o una sobreestimación de la demanda real.

3.4. Expandir la información para mejorar la prestación de servicios

Opción de reforma 10: Sistema de monitoreo fortalecido

Vinculada con varias opciones anteriores (especialmente con la opción 4), la mejora de los sistemas de información y monitoreo puede contribuir a la presencia de servicios de mayor calidad. Algunas de las opciones previas, como la de establecer incentivos por desempeño para los prestadores, requieren sistemas de información que habiliten el monitoreo y la evaluación del rendimiento. Estos sistemas fortalecidos también posibilitan la intervención rápida cuando aparecen desvíos en el

desempeño, de modo de realizar correcciones y ajustes. En sectores como Educación, por ejemplo, la digitalización de los registros de asistencia escolar permite la detección temprana de los casos de posible abandono, en comparación con los tradicionales registros en papel. A su vez, hay evidencia de que brindar a los directivos escolares información del desempeño de sus establecimientos, incluso sin incentivos adicionales, aumenta el uso de datos para la gestión e impacta en el rendimiento de sus estudiantes en las pruebas (de Hoyos, Ganimian y Holland, 2019). Mientras que en la opción 4 se resaltó el papel de la información para facilitar la coordinación, aquí se destaca su contribución más directa en la optimización de la calidad.

No obstante, la mera existencia de información no suele ser suficiente: esta debe acompañarse de rutinas sistemáticas de revisión y uso de los datos. Para continuar con el ejemplo de los directivos escolares, se encontró que, si además de proporcionarles información, se los capacita en técnicas gerenciales (cómo formular planes de mejora, cómo monitorearlos, etc.), el impacto sobre el desempeño es aún mayor (de Hoyos, Ganimian y Holland, 2020). Además de fortalecer el monitoreo de los propios prestadores, se debería robustecer el monitoreo central, tanto para diseminar buenas prácticas como para asegurar una rendición de cuentas interna que trae aparejadas ciertas consecuencias si el desempeño es inferior al esperado. De esta manera, se genera un incentivo potente sobre los prestadores. Los modelos de gestión orientados al cumplimiento (*delivery*) se basan principalmente en estas rutinas sistemáticas de seguimiento desde el CdG, y en la región existen aplicaciones relevantes en materia de política social, como la mejora del desempeño educativo en el estado de Pernambuco, Brasil (véase el recuadro 2).

► RECUADRO 2.

Monitoreo fortalecido para la mejora educativa en Pernambuco, Brasil

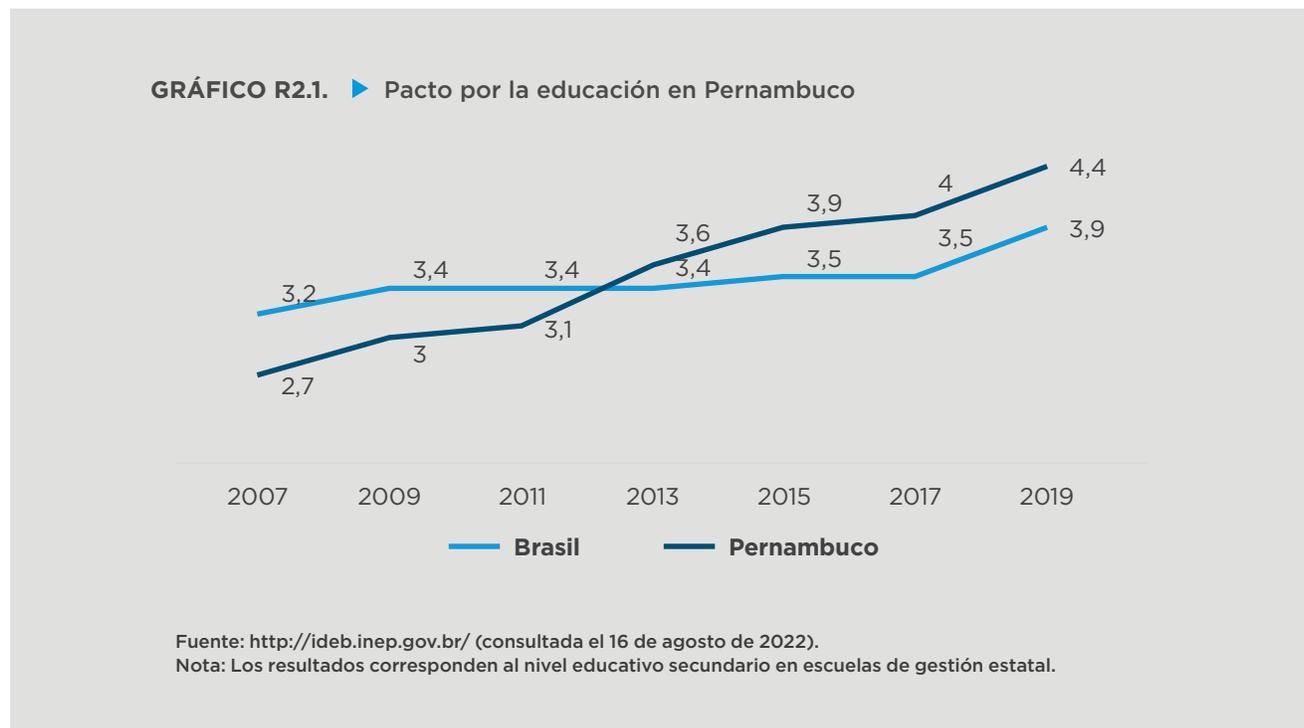
En 2008, el gobierno del estado de Pernambuco adoptó un modelo de gestión basado en la definición de prioridades y metas medibles; en la alineación de recursos detrás de dichas prioridades, y en el seguimiento intensivo de los avances, con intervención del CdG para destrabar obstáculos y descomprimir cuellos de botella (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014; Lafuente y González, 2018). A partir de 2011, la mejora educativa se convirtió en una de las tres grandes prioridades del gobierno estadual; para darle cauce, se presentó el Pacto por la Educación, que incluía reformas sectoriales de políticas públicas y también un monitoreo fortalecido desde el CdG.

La Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG) era la encargada de monitorear, junto con la Secretaría de Educación, un abanico de métricas de procesos, productos y resultados, con la finalidad de detectar las escuelas con bajo desempeño y orientar los esfuerzos de mejora hacia ellas sobre la base de evidencias oportunas. La SEPLAG también conformó un equipo específico (los Núcleos de Gestión por Resultado, una unidad de cumplimiento integrada por unos 10 profesionales) dedicado a apoyar a los grupos educativos para la adopción de soluciones gerenciales y resolver trabas en el desempeño.

Hubo múltiples indicadores educativos que reflejaron rápidas mejoras. En lo que respecta a la deserción de la escuela primaria, en cuatro años Pernambuco pasó de ocupar el puesto 18 entre los 27 estados brasileños a ser el tercero con menor abandono. En cuanto al rendimiento de los estudiantes, pasó de tener un desempeño persistentemente inferior al promedio nacional en las pruebas estandarizadas nacionales a estar entre los mejores estados, e incluso a registrar el mejor desempeño en ciertos años de la escuela secundaria (véase el gráfico R2.1).

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 2 (continuación)



Los desafíos de esta opción se relacionan con las capacidades y los costos de generar y compartir información de calidad, y con la existencia de procesos gerenciales para ponerla en uso. Para que el monitoreo tenga efecto, se debe invertir en producir información suficientemente actualizada y desagregada, de manera de conocer la situación real de cada prestador en todo momento y así intervenir a tiempo. Esto implica un costo de recolección y digitalización de la información y también de auditoría (visitas al terreno, *mystery shopping*, etc.), sin mencionar las capacidades de análisis de datos requeridas. Según indicó un entrevistado, una posible mitigación de estos costos (sobre todo en zonas rurales) es la activación de agentes comunitarios, ya presentes en el territorio, que –con cierta capacitación y el financiamiento necesario– puedan recolectar información. A su vez, la información proveniente de distintas fuentes debe volverse interoperable. De todas maneras, la rápida diseminación de las tecnologías de la información y la comunicación (*smartphones*, tabletas, conexiones de Internet, etc.) ha reducido significativamente los costos de generación de la información respecto de unos pocos años anteriores. De hecho, la propia digitalización de los procesos administrativos de ejecución de los programas permite recurrir a registros informatizados, tradicionalmente

basados en papel, para su utilización en el monitoreo “en tiempo real”. Lo que puede resultar más complejo es asegurar la existencia de procesos gerenciales que pongan en uso los datos, con funcionarios de alto nivel capaces de tomar decisiones cuando el rendimiento es insuficiente. La expansión de *delivery units* tanto en el CdG como en los ministerios sectoriales puede ser una señal auspiciosa en tal sentido. El desafío es asegurar que la información apropiada esté disponible para los encargados clave de la toma de decisiones de los niveles respectivos: generalmente, datos de procesos y productos para los gerentes operativos, y datos de resultados para los encargados de la toma de decisiones de políticas al nivel político.

Opción de reforma 11: Publicación de información de desempeño y aliento de la competencia

Si se establecen y se miden estándares de desempeño, un paso adicional consiste en abrir esta información a la ciudadanía y, si es factible, alentar la competencia entre prestadores. Publicar la información de desempeño puede dar lugar a mejores decisiones de parte de los beneficiarios y constituir un incentivo importante para la mejora de los servicios. En Reino Unido, país que implementó una agresiva política de apertura de esta información, utilizando incluso “tablas de posiciones” (*league tables*) de hospitales y escuelas según su nivel de cumplimiento de metas, se registró evidencia de impactos positivos en dichos servicios (Bevan y Wilson, 2013; Gaynor, Moreno-Serra y Propper, 2013). Un primer mecanismo para esta mejora es reputacional: los prestadores no quieren aparecer como proveedores que brindan un servicio deficiente. Un segundo mecanismo, presente en algunos casos, incluye la posibilidad de que los beneficiarios elijan entre distintos prestadores (por ejemplo, a través del uso de *vouchers*). Esta competencia, combinada con la información pública de desempeño, debería servir para lograr mejoras en los servicios. De hecho, puede ayudar a sortear el dilema entre indicadores de productos o de resultados que se trató anteriormente, si se fijan metas de resultado y se les otorga a los prestadores la flexibilidad suficiente para lograrlas mediante los procesos y los productos más apropiados para cada contexto.

Esta opción también supone retos para ser implementada con éxito.

En primer lugar, puede enfrentar la resistencia de los prestadores, especialmente si consideran que los indicadores de desempeño no reflejan adecuadamente su tarea o no atienden características particulares de su situación. En ciertas áreas de políticas (como la salud) parece existir mayor consenso que en otras (como los servicios para la primera infancia) respecto de cuáles son las métricas de desempeño clave que habría que utilizar; por lo tanto, esta opción puede ser más apropiada para aquellas áreas, pero no para estas. En segundo lugar, esta alternativa puede generar un efecto no buscado de “segregación”, en tanto los usuarios más informados se concentren en los servicios mejor evaluados y los menos informados en los restantes, lo cual profundizaría la brecha entre ambos. Por lo tanto, si se publicara la información, debería asegurarse una comunicación masiva, que no alcance solo a los usuarios con mayores posibilidades de acceder a ella. En tercer lugar, incluso cuando la publicación de información mejore el desempeño en un resultado de interés, puede tener efectos contraproducentes en otros, al crear incentivos distorsionados en los prestadores. Por ejemplo, se ha documentado que la publicación del desempeño educativo a nivel de escuelas mejora el rendimiento, pero puede incentivar a las escuelas a no retener a los alumnos de menor desempeño, para así quedarse con la “crema” del estudiantado en futuras mediciones (Aman, Cilliers y Kaffenberger, 2019). De este modo, la mejora del indicador de rendimiento puede estar acompañada de mayores niveles de deserción escolar. En un sentido similar, en materia de salud es posible que los prestadores prioricen aquellas métricas que reciben mayor difusión, pero descuidando otros aspectos de calidad en la atención que resultan menos medibles, aunque sean igualmente relevantes (Propper, Burgess y Gossage, 2008). Por lo tanto, de implementarse esta opción, es esencial atender un amplio abanico de indicadores de desempeño, en virtud de la posibilidad de que exista un “incentivo perverso” para relegar aquello que no es objeto de monitoreo (por ejemplo, midiendo que los prestadores hayan cubierto a una proporción suficiente de la población potencialmente beneficiaria, y no seleccionando a la más fácil de atender). Finalmente, como se indicó en la opción de reforma 7 (pago por desempeño), también debe considerarse la disponibilidad efectiva de prestadores alternativos que habiliten una competencia real, lo cual puede no estar disponible para ciertos servicios en todas las zonas. O, incluso si hay múltiples prestadores, pero pasan a

competir por precio en vez de hacerlo por calidad, el efecto de mejora en los servicios no se verificaría (Braginski, 2018).

Opción de reforma 12: Certificación de competencias y capacitación

A diferencia de sectores como salud y educación, los “servicios humanos” (cuidado, DIT) suelen carecer de carreras y escalafones bien establecidos, pero el Estado puede indicarles a los beneficiarios cuáles son las competencias del personal mediante mecanismos de certificación. Un atributo clave para brindar servicios de calidad es contar con personal calificado. En sectores como salud y educación existen escalafones que definen los criterios de selección, los mecanismos de evaluación del desempeño, las políticas de capacitación y entrenamiento, y las reglas de ascenso en la carrera. En los servicios de cuidado y DIT, en cambio, no suelen existir carreras bien definidas. De hecho, en varios países, en este campo predominan las relaciones laborales informales y temporarias, con rotación frecuente, lo que dificulta la adecuada formación y la gestión del desempeño (sin mencionar, a su vez, la desigualdad que propician especialmente en materia de género, ya que la gran mayoría de quienes prestan estos servicios son mujeres). En función de la dificultad y el costo que implicaría establecer, al menos a corto plazo, escalafones semejantes para los servicios de cuidado, una alternativa consistiría en que el Estado defina y certifique un conjunto de competencias clave que reflejen los saberes y habilidades requeridos, de manera que las organizaciones prestadoras puedan mostrar a los beneficiarios información sobre sus capacidades organizacionales y humanas. Esto también permitiría el desarrollo de instrumentos de capacitación acordes al marco de competencias, de modo de nivelar las disparidades y las debilidades detectadas en los prestadores de ciertos servicios (dicha capacitación es fundamental para que la certificación constituya realmente un instrumento efectivo). En materia de primera infancia, por ejemplo, cada vez es mayor el consenso regional acerca de cuál podría ser este marco (The Dialogue, INN y OEA, 2021).



CAPÍTULO

04

Desafíos de gestión en las políticas contra el cambio climático



CAPACIDADES ESTATALES Y PROBLEMAS COMPLEJOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: CÓMO ABORDAR VULNERABILIDADES
QUE AFECTAN EL DESARROLLO HUMANO

04

Desafíos de gestión en las políticas contra el cambio climático

El cambio climático suele considerarse un problema “super retorcido” (o complejo). Si bien hay múltiples problemas de políticas públicas que pueden calificarse como *wicked* (la desigualdad social, la competitividad económica, las crisis financieras, entre otros), el cambio climático aparece como el problema retorcido “definitivo” (Neby y Zannakis, 2020). Hay al menos cinco razones que justifican esta caracterización:

1. El cambio climático implica *tradeoffs* significativos entre sectores.

Aunque el abordaje del cambio climático da lugar a cada vez más oportunidades (véase el recuadro 3), también requiere la asignación de costos importantes entre distintos sectores y actores económicos y sociales, por lo cual genera “ganadores” y “perdedores”. Esta reasignación surge como tema en casi todos los retos de políticas públicas, pero nunca se destaca con tanta contundencia. Para que un país alcance cierta meta de reducción de la emisión de gases (mitigación), deben definirse qué proporciones de esa reducción provendrán de distintos sectores (energía, agricultura, industria, transporte, vivienda, etc.), con qué tecnologías se alcanzará la disminución y quiénes serán los responsables del pago. Evidentemente, cada sector tiene el incentivo de trasladar los costos a los demás y no asumirlo en sus propias actividades. Por lo tanto, sin un actor capaz de arbitrar este *tradeoff* intersectorial, parece difícil que tales metas puedan alcanzarse. Este arbitraje podría involucrar también la capacidad de compensar a sectores o zonas geográficas (por ejemplo, comunidades cuya economía local depende de la minería de carbón) que deberán enfrentar una transición a otro tipo de actividades para contribuir a la meta colectiva. El concepto de “transición justa” implica, precisamente, atender otras dimensiones (desigualdad, pobreza) que podrían verse afectadas por los esfuerzos de descarbonización (Delgado, Eguino y Lopes, 2021).

► RECUADRO 3.

Las oportunidades que se vislumbran frente al cambio climático

Aunque el análisis de esta sección se enfoca en las dificultades que enfrenta la gestión pública para asignar los costos de la transición climática, se debe resaltar que en los últimos años, a partir del cambio tecnológico, las oportunidades de acción se han ido ampliando. De hecho, en ciertos casos, el mayor costo de corto plazo es la falta de acción, lo cual potencialmente invierte los incentivos tradicionales en este ámbito. Esto incluye la significativa reducción del precio de las energías limpias. Por ejemplo, entre 2010 y 2020, el costo de las baterías de litio cayó casi un 90%, y se espera que para 2024 se puedan producir automóviles eléctricos a un precio y con un margen similares a los de combustión interna (Bloomberg NEF, 2021). Todas las principales empresas automotrices han anunciado su intención de abandonar la venta de automóviles de combustión interna a más tardar para 2040. Por lo tanto, los países que no inviertan hoy en adecuar su infraestructura enfrentarán desafíos en un futuro no tan lejano (aunque esto se asocia al *tradeoff* intertemporal; véase el punto 2 de esta primera parte del presente capítulo).

Junto con las oportunidades derivadas de las energías limpias, se pueden mencionar la creación de nuevos empleos (con una potencial generación neta de 15 millones de empleos “verdes” en ALC hacia 2030 [Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020]) y la convergencia entre las políticas de adaptación y la reducción de vulnerabilidades de grupos postergados. También existen otros beneficios inmediatos (aire limpio, menos enfermedades asociadas, etc.) provenientes de las iniciativas de mitigación (véase FMI, 2021).

Si bien estas oportunidades ofrecen la posibilidad de suavizar los costos de la transición climática, también complican la tarea de gestión pública de este proceso de transformación. Por un lado, las oportunidades están en

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 3 (continuación)

un estado de evolución constante. Por otro, aparecen en ciertos sectores y no en otros. Esto repercute en la necesidad de mejorar la coordinación y la colaboración (así como el arbitraje) entre los diferentes sectores afectados por las nuevas tecnologías, y -además- resalta la importancia de adoptar prácticas flexibles en el diseño y la implementación de políticas.

2. **Existe también un *tradeoff* intertemporal.** Pese a las oportunidades antes referidas, en general, tanto las acciones de mitigación como las de adaptación (es decir, los cambios requeridos para atenuar los impactos del cambio climático) implican aceptar costos presentes (por ejemplo, costos de capital para las inversiones necesarias) que permitan evitar o minimizar costos mayores en el futuro. Existe consenso acerca de que el efecto económico neto de las acciones contra el cambio climático es positivo (véanse los estudios del BID para Perú y Costa Rica: BID, 2021; Groves et al., 2020), porque el costo de la inacción sería mucho más alto,²¹ pero varios de los beneficios aparecen en un horizonte temporal más lejano que sus principales costos (NAO, 2020). Esto, obviamente, entraña un desafío para los gobiernos que, en general, tienen el incentivo de adelantar los beneficios, alineándolos al ciclo electoral, y de aplazar los costos de las políticas.²² Incluso las burocracias profesionales, que no están regidas por el ciclo electoral, tienen interés en priorizar los beneficios presentes (en términos de programas, presupuesto, capacidad de respuesta a grupos sectoriales de interés, etc.)

²¹ Hay múltiples costos futuros que se deben considerar. Además de los estrictamente físicos, los países que no se adaptan a la transición enfrentarán atrasos tecnológicos, pérdidas de ingresos fiscales, reducción de los mercados de exportación y “activos varados” (*stranded assets*) en la infraestructura de larga vida útil (centrales eléctricas basadas en combustibles fósiles; yacimientos de petróleo, gas y carbón sin utilizar; infraestructura de transmisión eléctrica y explotación, transporte y procesamiento de petróleo, gas y carbón, que habrá que dismantelar antes del término de su vida útil, etc. [Bistand et al., 2019]).

²² Existen casos en los que esto no ocurre. Por ejemplo, varios países latinoamericanos han adoptado reglas fiscales que exigen un mayor ahorro en períodos de bonanza fiscal, con lo cual habilitan dichos recursos para potenciales momentos futuros de estrechez (que pueden corresponder a otros gobiernos). Cabe notar que en materia fiscal existe un incentivo de corto plazo para la creación de estas instituciones (mejorar la confianza de los mercados) que no está presente en materia climática. Aunque puedan existir otros mecanismos que motiven a los gobernantes a adoptar instituciones similares en materia climática (por ejemplo, motivaciones reputacionales), los incentivos de corto plazo son menores que en el caso de la adopción de reglas fiscales.

respecto de beneficios futuros de largo plazo. Las políticas que solo traen aparejados beneficios en el largo plazo presentan dos retos para la gestión pública. Por un lado, los incentivos de los funcionarios públicos están más ligados a los resultados que logran en plazos más cortos. Por otro, la misma imposibilidad de conseguir beneficios en el corto plazo reduce la información disponible sobre el desempeño de los funcionarios, lo cual hace más difícil el monitoreo. Por ejemplo, resulta trabajoso evaluar el desempeño de funcionarios responsables de la adaptación ante desastres naturales con bajas probabilidades de ocurrencia

- 3. Se trata de un desafío multidimensional y transversal.** Las políticas contra el cambio climático requieren la acción coherente de múltiples ministerios, organismos, entes regulatorios y niveles de gobierno, además del papel que desempeñan el sector privado y la ciudadanía en general. En el interior de los gobiernos, entidades como Ambiente, Energía, Transporte, Industria, Vivienda, Ciencia, y Relaciones Exteriores, entre otras, llevan adelante políticas con incidencia climática. En el sector privado, las empresas vinculadas a la generación de energía, la producción agrícola, la industria manufacturera, la construcción, el transporte y la logística, entre otros ámbitos, ejercen un impacto climático. Usualmente, estos actores tienen incentivos e información distintos con respecto a las dimensiones del problema y a las políticas adecuadas para enfrentarlo. Si bien la mitigación puede impulsarse con políticas de precios puntuales, como un impuesto a la emisión de carbono, incluso en tales casos hay políticas sectoriales a cargo de múltiples ministerios diferentes que son requeridas para acompañar la reconversión de las actividades económicas (políticas productivas, laborales, educativas, etc.); el fomento de nuevas tecnologías; la adopción de regulaciones pertinentes (estándares de emisiones, tecnológicas, productivas, de uso del suelo, etc.); la concreción de obras para la nueva infraestructura necesaria, y la promoción de cambios de conducta en los consumidores, entre muchas otras intervenciones que deben estar alineadas y sincronizadas desde el punto de vista temporal. A su vez, la adaptación suele demandar la acción de los gobiernos subnacionales, en virtud de las especificidades locales del impacto climático (Worker, 2017).

Los gobiernos locales también son clave para los esfuerzos de mitigación, ya que suelen regular sectores como el transporte, el uso del suelo y la vivienda. Por todo esto, las metas que se plantean los países requieren la acción coherente de distintos actores, que pueden tener intereses, mandatos o perspectivas divergentes sobre el tema. De hecho, actualmente, la falta de coherencia es un reto palpable en varios países de ALC, que asignan recursos presupuestarios importantes contra el cambio climático (en sectores como energía, transporte, agricultura, recursos naturales y gestión de desastres), a la vez que derivan recursos aún mayores a programas y proyectos que tienen el potencial de agravar el problema climático (Ferro et al., 2020). Esta situación pone al descubierto la urgencia de contar con incentivos y mecanismos organizacionales para una gestión coordinada y colaborativa de los distintos sectores, niveles de gobierno y actores públicos y privados. La necesidad de coordinación y coherencia aparece incluso en el interior de cada organización pública: por ejemplo, ministerios como Agricultura e Industria tienen incentivos cruzados dentro de la propia entidad, ya que, por un lado, buscan promover determinadas actividades y, por el otro, deberían velar por la reducción de las emisiones generadas por ellas.

4. El cambio climático presenta incertidumbres muy significativas.

La evaluación de impacto de las políticas públicas suele suponer relaciones lineales de causa-efecto entre las intervenciones y sus consecuencias, pero esta correspondencia es más difícil de observar en sistemas complejos, con múltiples retroalimentaciones e interdependencias, y cambios exponenciales cuando se cruzan puntos de inflexión (*tipping points*) que pueden generar transformaciones irreversibles. Asimismo, todavía hay incertidumbre sobre cuál es la vía más costo-efectiva hacia la neutralidad en carbono (NAO, 2020). Existen incertidumbres adicionales sobre los niveles de riesgo de ocurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos (y sus impactos); sobre cómo será la evolución tecnológica en los próximos años y décadas, y acerca de los comportamientos de otros actores en materia climática, incluyendo empresas, ciudadanos en general (por ejemplo, modificaciones de los patrones de consumo sostenibles) y

gobiernos de otros países (nivel de implementación efectiva de los compromisos climáticos y los cambios regulatorios) (Kunreuther, 2014). De hecho, los gobiernos no saben si cualquier política que adopten será continuada o revertida por sus propios sucesores. Finalmente, hay incertidumbre acerca de la rapidez con la que el sector financiero internalizará los costos del cambio climático y les asignará un precio, algo que tendrá un impacto en distintos sectores económicos (por ejemplo, en la valoración de empresas productoras de petróleo, de los *commodities* con una elevada huella de carbono, de los bienes raíces en zonas costeras, etc.). Esta situación representa distintos desafíos para los arreglos de gestión pública vigentes. Por ejemplo, la incertidumbre dificulta la planificación y el diseño de políticas, y requiere el uso de metodologías de escenarios prospectivos. También demanda la creación de mecanismos de gobernanza colaborativa para facilitar consensos amplios y reducir la incertidumbre sobre la eventual reversibilidad de las políticas adoptadas.

- 5. El cambio climático requiere conocimientos técnicos avanzados en múltiples disciplinas.** Como se resaltarán más adelante, la gestión pública dinámica, capaz de responder a una evolución rápida de la naturaleza tanto del problema como de las soluciones exige más capacidad técnica que la gestión de programas fijos. Esta exigencia es aún más notable en el caso del cambio climático. Las complejas interrelaciones que se producen en este ámbito son campo de estudio de las ciencias ambientales, la física y la estadística de grandes datos (*big data*), entre otras disciplinas. Un reto sobresaliente es que muchas entidades públicas necesitan un conocimiento multidimensional para lidiar con las políticas climáticas, pero la organización vertical tradicional de la administración pública suele colocar este conocimiento en unos pocos silos. Otro desafío abarca la elaboración de “políticas basadas en la evidencia” en materia de cambio climático, las cuales implican niveles de especialización que no suelen encontrarse en las administraciones públicas, lo que supone un problema para los sistemas de gestión de recursos humanos, que deberán contemplar mecanismos de movilidad de carrera para atraer esos conocimientos especializados al sector público. Esta complejidad técnica, a su vez,

alimenta las tensiones intersectoriales, ya que cada actor puede argumentar, con cierto grado de evidencia, que son otros quienes deben asumir los principales costos de mitigación y adaptación.



El cambio climático ha sido considerado como un ejemplo de la conocida “tragedia de los comunes” o del “dilema del prisionero”.

A estos factores podría sumarse uno que excede los alcances de este estudio: la dificultad de conciliar una acción colectiva internacional contra el cambio climático. El cambio climático ha sido considerado como un ejemplo de la conocida “tragedia de los comunes” o del “dilema del prisionero”: si bien todos los países se beneficiarían de una reducción en las emisiones, ningún país tiene los incentivos para hacerlo por su cuenta (salvo, quizá, los más grandes), ya que su contribución al total de emisiones es minúscula (Irwin, 2009); lo racional, sobre todo para los países más pequeños, es ser un “polizón” (*freerider*) y beneficiarse de las reducciones que realicen los demás. Si todos razonan así, nadie reduce las emisiones y el problema se agrava.

Este estudio se centra en analizar los ajustes que la gestión pública debe realizar para llevar adelante las políticas de cambio climático, cuyos retos principales están asociados a los dilemas de acción colectiva, a los incentivos cruzados y a la información incompleta, que dificultan su implementación. Si bien, en principio, es posible que los individuos o los actores económicos carezcan de incentivos para reducir sus propias emisiones –y cumplir con las políticas de cambio climático–, esto puede enfrentarse con acciones de gestión pública para la adopción de incentivos y mecanismos de información que premien y reduzcan los costos de transacción del cumplimiento, disminuyan los riesgos (como el de los “polizones”) y provean datos creíbles sobre costos e impactos. En la escala mundial, en cambio, no existe un Estado supranacional que resuelva el dilema existente entre países.

Los mecanismos que pueden utilizarse en las interacciones entre los Estados para modificar estos incentivos (como los tratados internacionales) exceden los alcances de este estudio, que se enfoca en las reformas institucionales y gerenciales que cada Estado puede adoptar individualmente. De todas maneras, vale tener presente este desafío adicional que plantea el abordaje del cambio climático. Obviamente, en la medida en que los avances tecnológicos abran las puertas de nuevas oportunidades gracias al menor costo de las energías limpias (véase el

recuadro 3), este dilema también puede atenuarse o acaso desaparecer. De hecho, como los países deben inevitablemente realizar inversiones en adaptación, las cuales se incrementan si no hay acciones efectivas de mitigación, puede que exista un incentivo para fijar reglas compartidas para la reducción de gases contaminantes.

Pese a ser un problema “super retorcido”, todavía se sabe poco sobre las mejores estrategias institucionales y gerenciales para potenciar las intervenciones contra el cambio climático. En los últimos años se han desarrollado múltiples opciones de políticas públicas, tanto de mitigación como de adaptación, para lidiar con este fenómeno. Sin embargo, es escaso el conocimiento sobre las capacidades institucionales y de gestión requeridas para implementar con éxito esas políticas. De hecho, el principal desafío de hoy no parece ser encontrar alternativas de políticas, sino contar con la capacidad efectiva de ejecutar las políticas ya debatidas y diseñadas, especialmente en lo que atañe a los desafíos multisectoriales y de largo plazo vinculados a la transición. Este documento busca contribuir a cerrar la brecha de conocimiento sobre las capacidades institucionales de implementación.

En virtud de las características del problema, esta sección propone dos grandes ejes de reforma, que se centran en los incentivos y en la información. Los *tradeoffs* intersectoriales e intertemporales, así como el carácter multidimensional del tema, requieren cambiar los incentivos de los actores para poder poner en marcha intervenciones integrales y coherentes. Con los incentivos hoy predominantes en el interior de la mayoría de los gobiernos, no será posible ejecutar tales políticas integradas y continuarán prevaleciendo esfuerzos fragmentados o incluso contradictorios. La buena noticia es que, según se presenta en la siguiente sección, parecen existir opciones que permitirían modificar dichos incentivos. En tanto, las incertidumbres y las complejidades técnicas del problema demandan cambios en la gestión de la información disponible para los encargados de la toma de decisiones, de modo que aumente la probabilidad de adoptar políticas basadas en la mejor evidencia existente. La próxima sección detalla alternativas de reforma específicas que contribuirían a concretar estas estrategias.



CAPÍTULO

05

Opciones de reforma para gestionar políticas contra el cambio climático



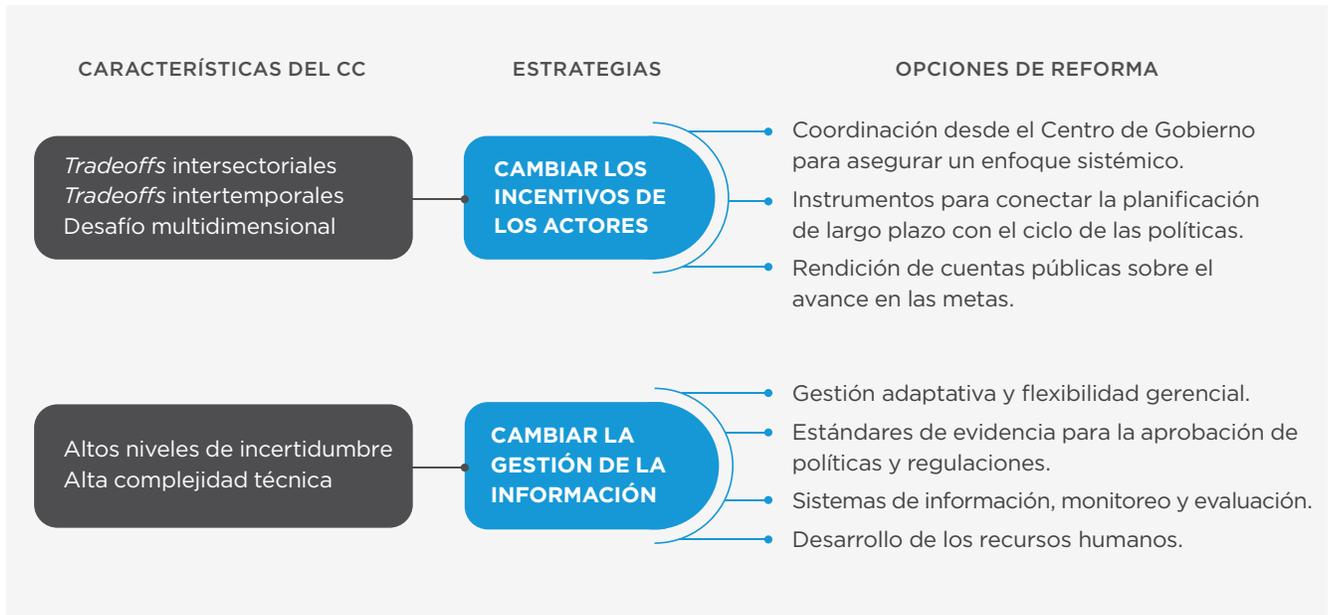
CAPACIDADES ESTATALES Y PROBLEMAS COMPLEJOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: CÓMO ABORDAR VULNERABILIDADES
QUE AFECTAN EL DESARROLLO HUMANO

05

Opciones de reforma para gestionar políticas contra el cambio climático

Esta sección presenta siete opciones de reforma que podrían conducir a poner en práctica los dos ejes clave de este informe: 1) alinear los incentivos de los actores clave y 2) ampliar información disponible para los encargados de la toma de decisiones. El gráfico 3 sintetiza la lógica de esta propuesta, desde los desafíos propios de la gestión del cambio climático (su carácter de problema “super retorcido”) hasta opciones de reforma institucional y gerencial. Cabe destacar que se ha buscado presentar opciones de reforma que fuesen coherentes entre sí y que, en todos los casos, pudieran potenciar su impacto al combinarse. Por ejemplo, la coordinación desde el CdG debería contribuir a la implementación coherente de planes climáticos de largo plazo, y la rendición de cuentas pública sobre los avances debería fortalecer los incentivos para que sucesivos gobiernos mantengan el foco en esos objetivos. A su vez, varias de estas opciones ya se enunciaron para el tema de la gestión de la desigualdad (capítulo 3), lo que confirma su utilidad general para abordar problemas públicos complejos.

GRÁFICO 3 ▶ Características del cambio climático, estrategias y opciones de reforma



Fuente: Elaboración de los autores.

Si bien la evidencia en materia climática es todavía incipiente, hay indicios de que la ausencia de varios mecanismos aquí propuestos limita la posibilidad de avanzar. Por ejemplo, aunque varios países han constituido instancias interministeriales formales de coordinación climática, la falta de un liderazgo efectivo desde el CdG (el cual podría expresarse, por ejemplo, mediante la participación activa de las máximas autoridades políticas del Ejecutivo) ha restado potencia a su accionar. De igual modo, en general, los planes de largo plazo aprobados por los países todavía presentan escasa conexión con la programación y la presupuestación anual (como se observa en los persistentes subsidios para actividades que realizan emisiones de carbono [Ferro et al., 2020]), ya que no existen herramientas vinculantes que conecten ambas temporalidades, de la forma en que se ha ido haciendo en algunos países europeos. A su vez, y con excepciones como la de Chile (que incluye el “precio social del carbono” en el proceso de evaluación y preinversión pública [Farías, 2022]), la consideración de impactos climáticos en el proceso de aprobación de políticas y regulaciones es escasa. En este sentido, las estrategias aquí presentadas ayudarían a incorporar dichos impactos de manera sistemática en los procesos de toma de decisiones. Finalmente, la debilidad de la

rendición de cuentas pública también ha reducido la presión por cumplir con las metas comprometidas. En síntesis, la experiencia regional y global sugiere que la ausencia o la fragilidad de todos estos mecanismos es un factor limitante para el logro de resultados.

Opción de reforma 1: Coordinación desde el Centro de Gobierno para asegurar un enfoque sistémico

Como se señaló al describir el abordaje de la desigualdad, los desafíos de coordinación son un problema clásico en las organizaciones del sector público, con especial relevancia en los asuntos multidimensionales. Si no hay coordinación, pueden aparecer inconsistencias o contradicciones entre las políticas sectoriales, así como lagunas o vacíos de los que ninguna entidad se hace responsable. Puede ocurrir, por ejemplo, que un ministerio defina políticas orientadas a reducir las emisiones y otros incentiven o promuevan actividades contaminantes, neutralizando o revirtiendo los esfuerzos de aquél (y utilizando importantes recursos públicos durante el proceso; véase Ferro et al. [2020] para más detalles sobre esta situación en varios países de ALC). El desafío de coordinación aparece destacado en los análisis más recientes sobre las capacidades requeridas para afrontar el cambio climático (IPCC, 2023; UNFCCC, 2023).

En general, se considera que existen distintos niveles posibles de coordinación (Metcalf, 1994), así como una coordinación horizontal y otra vertical. Un nivel mínimo de coordinación para disminuir el riesgo de contradicción comprende la comunicación y el intercambio de información entre las entidades (por ejemplo, sobre sus respectivos planes). Un paso adicional implica la consulta común antes de la toma de decisiones. Hasta aquí, la coordinación es puramente horizontal y voluntaria, entre pares. Sin embargo, esta forma de coordinación no suele ser suficiente para producir coherencia en la acción gubernamental. Incluso si las diferentes organizaciones involucradas comparten información y se consultan, hay varias razones que tornan factible la contradicción entre ellas: perspectivas o prioridades distintas sobre un mismo tema (por ejemplo, según su especialidad disciplinaria); la necesidad de atender los intereses de grupos sociales diversos, a menudo enfrentados; factores de “política burocrática” (disputas políticas, de competencias, por el presupuesto,



Si no hay coordinación, pueden aparecer inconsistencias o contradicciones entre las políticas sectoriales.

por la visibilidad pública, etc.). En materia climática, la responsabilidad primaria de las políticas suele corresponder a los ministerios de Ambiente o similares (Fozzard, 2019). Sin embargo, suele tratarse de instituciones comparativamente débiles en términos políticos, con escasas “palancas” para inducir la coordinación de sus pares en otros ministerios (Finanzas, Industria, Comercio, Agricultura, etc.) (Bailey y Preston, 2014).²³ El recuadro 4 presenta un análisis en profundidad de los desafíos de coordinación en materia climática para un caso de ALC: el de México.

23 A pesar de esta debilidad, un entrevistado indicó que los ministerios de Ambiente pueden tener suficientes recursos (derivados, por ejemplo, de su rol en las instituciones y en las redes internacionales en materia climática) para “resistir” los intentos del CdG de asumir la coordinación del tema. Esta situación puede destrabarse mediante una asociación de mutuo beneficio entre el CdG y dichos ministerios, como la que se sugiere más adelante.

► RECUADRO 4.

Desafíos de coordinación en México

En México, para atender al cambio climático, se requiere una acción coordinada que involucre casi toda la administración pública federal (APF) del país. Para 2022, la APF se componía de 19 secretarías de Estado, 15 de ellas con responsabilidad formal en la política de cambio climático (LOAPF, 2021: art. 26; LGCC, 2020: art. 45 y PECC, 2021).

El sistema normativo del cambio climático establece 15 instancias de coordinación nacionales. Estas reúnen a más de 20 actores de manera explícita (15 de las 19 secretarías de Estado) y a otros 10 tipos de actores, que están implicados de manera indirecta (por ejemplo, las entidades federativas) (LOAPF, 2021: art. 26; LGCC, 2020: art. 45 y

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 4 (continuación)

PECC, 2021). La Ley General de Cambio Climático (LGCC) asigna algunas responsabilidades, de manera muy general y sobre los mismos temas, a los tres niveles de gobierno. Esto implica que la Federación, los estados y los municipios deben coordinarse entre sí para implementar sus políticas.

La principal instancia de coordinación es el Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC) (arts. 38-44 de la LGCC). Este coordina las acciones que realizan los tres niveles de gobierno para enfrentar la vulnerabilidad y los riesgos ante los efectos del cambio climático. Reúne a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), el Congreso, los estados, los municipios, el Consejo de Cambio Climático (C3), la Coordinación de Evaluación y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). Asimismo, la CICC es el mecanismo permanente de coordinación entre las dependencias y las entidades de la APF, y genera la Estrategia Nacional de Cambio Climático (arts. 60-64 de la LGCC, DOF-SEMARNAT 03/06/2013), que es el principal instrumento de planificación en la materia. Por último, si se considera que México es un país con 32 estados y más de 2.446 municipios, sin dudas, el desafío de coordinación se torna aún más complejo.

Existe una compleja red de conexiones entre los actores. En promedio, en cada instancia de coordinación, participan 10 actores diferentes. Las instancias centrales de coordinación son el SINACC y la CICC. Sin embargo, se destacan cinco actores adicionales, de los cuales cuatro participan en 12 de las 15 instancias, y son los siguientes: 1) la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); 2) la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; 3) la Secretaría de Energía; 4) la Secretaría de Gobernación, y 5) el INECC, que es el organismo descentralizado que coordina y realiza investigación sobre el cambio climático, evalúa la política nacional en este ámbito y brinda apoyo técnico a la SEMARNAT para implementarla.

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 4 (continuación)

GRÁFICO R4.1. ► Red de instancias de coordinación y actores en el caso mexicano



Fuente: Chudnovsky et al. (2022).

En el gráfico R4.1, se muestran en rojo las instancias de coordinación y se destacan las tres principales. Los actores se presentan en gris y se resaltan aquellos de mayor relevancia en la política de cambio climático (para efectos ilustrativos, se presenta un menor número de nodos grises).

En términos de análisis, se califica al sistema normativo mexicano como un sólido cuerpo institucional. Su solidez radica en que su contenido coincide con los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y los del Acuerdo de París. Atiende todos los compromisos emanados de ambos y, además, contiene regulaciones específicas correspondientes a los desafíos climáticos del país.

La complejidad del número de actores y de las funciones contempladas en los marcos normativos usualmente representan un reto para la coordinación que se precisa para implementar políticas “retorcidas” como las de cambio climático. En primer lugar, esta exuberancia de organismos y funciones eleva los costos de la acción coordinada (con planes, objetivos y metas), ya que demanda la concurrencia de las funciones de múltiples entidades. En segundo lugar, la presencia de funciones, facultades y responsabilidades diversas puede generar conflictos en

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 4 (continuación)

cuanto a la competencia, que reducen los incentivos para un accionar colaborativo. En tercer lugar, dicha multiplicidad vuelve más compleja la organización y la puesta a disposición de información sobre los recursos presupuestales disponibles, lo cual se refleja en una desconexión entre el presupuesto y las atribuciones asignadas. En materia presupuestaria, el ejemplo más evidente se observa en el INECC, ya que, con un presupuesto limitado, participa en 26 de las 169 acciones puntuales que se estipulan en el Programa Especial de Cambio Climático (PECC). Este programa es el principal instrumento de planificación; en él se delimitan las acciones gubernamentales dirigidas a cumplir con los compromisos internacionales, como las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés).

También existen posibles conflictos en la distribución de competencias en relación con el nivel subnacional de gobierno. Véase, por ejemplo, el caso de los residuos: los de manejo especial son atribución de los estados, mientras que los residuos sólidos corresponden al ámbito municipal. Esto puede derivar en que las responsabilidades se diluyan, y surga así un obstáculo adicional para la coordinación entre actores, ya que la falta de rendición de cuentas restringe los incentivos de cada actor.

Como conclusión general, se registra un avance gracias a la existencia de una arquitectura institucional de coordinación, pero se observan desafíos para hacer que la coordinación sea efectiva. La regulación del cambio climático abarca tantas esferas y yuxtapone tantas facultades, que se vuelve indispensable establecer la concurrencia normativa de facultades entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Desde ya, este es solo un análisis normativo y, por ende, provisorio. Sin embargo, si ya se advierte complejidad en las reglas formales, la expectativa de su cumplimiento en el plano de la coordinación real se torna poco auspiciosa.

Nota: Este recuadro ha sido elaborado por Mariana Chudnovsky y Tomás Damerou.

En función de los múltiples desafíos de coordinación que existen entre las entidades con incumbencia en el tema, surge la necesidad de una coordinación “vertical”, que oficie como árbitro entre las entidades y minimice las inevitables divergencias. Un mecanismo potente consiste en definir una visión y una estrategia compartidas para el conjunto del gobierno, con objetivos claros para todos los ministerios y organismos. Pero incluso si dicha visión común lograra consolidarse, se debe asegurar un proceso que permita hacerla operativa o concretarla en decisiones coherentes de políticas públicas y en una implementación sincronizada. Los ministerios y organismos tienen escasos incentivos para someterse a este proceso; cada uno preferiría tomar sus propias decisiones, de acuerdo con su perspectiva, sus prioridades y sus intereses en cada tema. Más aún, ningún ministerio tendría incentivos para asumir costos vinculados a la reducción de emisiones. Por lo tanto, la gestión de este proceso no puede confiarse a los propios ministerios ni organismos sectoriales. La responsabilidad debe recaer en un actor suficientemente empoderado, que no tenga un interés sectorial particular y que esté guiado por el interés del gobierno en su conjunto. Las instituciones, unidades y funcionarios del CdG poseen estos atributos.

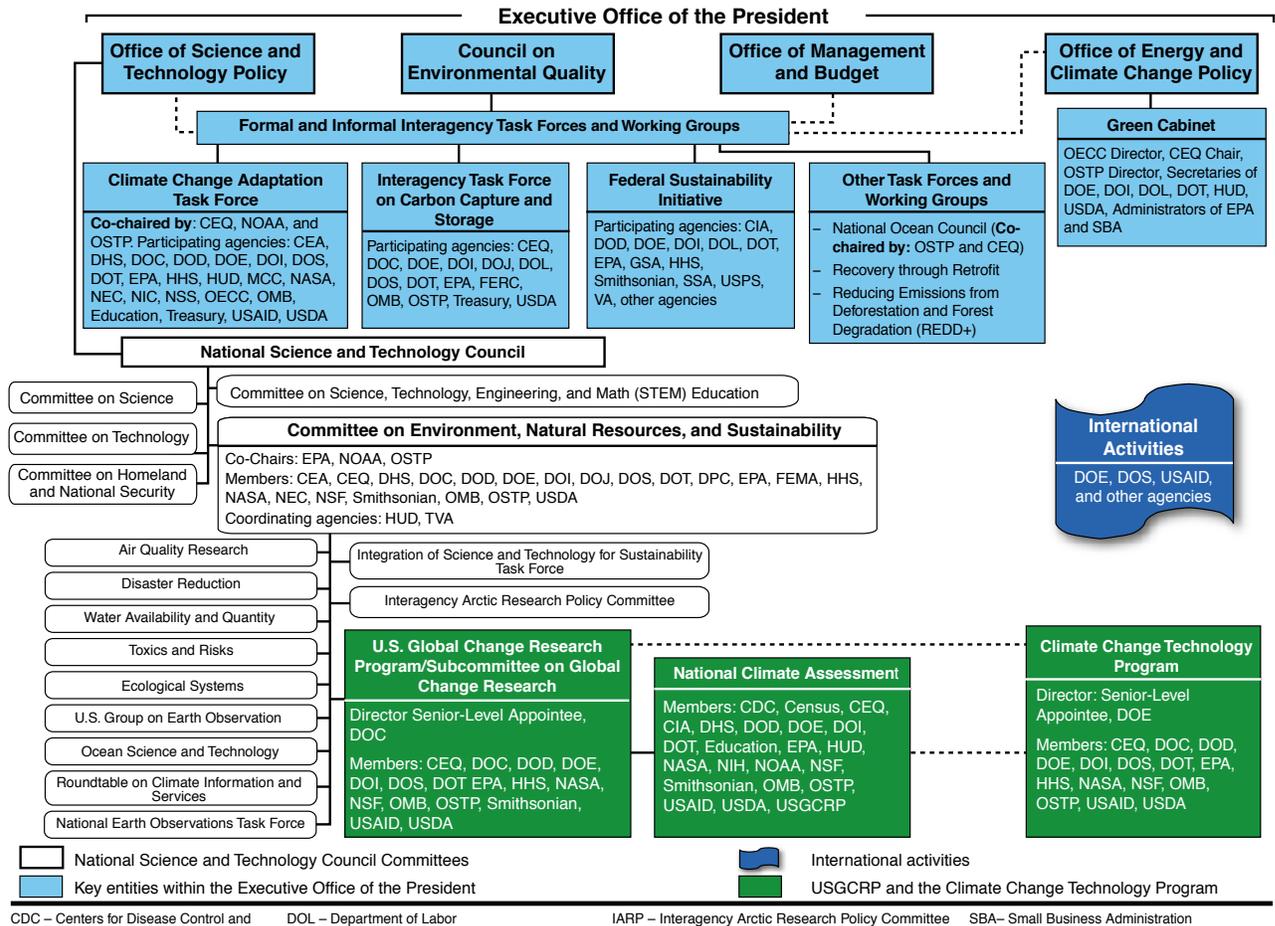
El CdG necesita instaurar una visión y objetivos compartidos en todo el gobierno; de lo contrario, puede incluso agravar la descoordinación de la acción estatal.

En Estados Unidos, los intentos iniciales de abordar el cambio climático de forma transversal redundaron en una acumulación de instancias de coordinación lideradas por distintas unidades del CdG. Como puede apreciarse en el gráfico 4 (GAO, 2011), a comienzos de la década de 2000, distintas unidades de la Oficina Ejecutiva del Presidente establecieron sus propios comités o grupos de trabajo interministeriales para abordar ciertos aspectos del desafío climático. Aunque resulte paradójico, se produjo una fragmentación de la coordinación, lo cual obstaculizó la existencia de una iniciativa coherente o conjunta. De hecho, la Government Accountability Office (GAO) (GAO, 2011) reportó dificultades para que los diferentes comités accedieran siquiera a información sobre el trabajo de los demás. Es posible que los mismos incentivos que dificultan la coordinación entre ministerios estuvieran operando entre unidades del propio CdG, de modo que cada una defendía su propio “territorio” burocrático. El caso resalta la imperiosa necesidad de asegurar una visión compartida, y también el riesgo de

habilitar una proliferación de instancias de coordinación no articuladas, en última instancia, por un órgano del CdG. Cabe notar que, en 2021, el presidente estadounidense creó la figura del Asesor Nacional del Clima, que opera en la Oficina Ejecutiva del Presidente, para lo cual tomó como modelo figuras similares de las áreas de seguridad nacional y política económica, con la finalidad de coordinar los esfuerzos de todo el gobierno en esta temática. En ALC, Costa Rica constituye un caso de interés: su Plan Nacional de Descarbonización 2018-50 se puso en marcha con un liderazgo importante de parte de la Presidencia, en conjunto con la entidad sectorial correspondiente (Ministerio de Ambiente y Energía) y con el respaldo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y del Ministerio de Hacienda. El Plan, por ejemplo, catalizó la formulación posterior de programas y políticas específicos en sectores clave (transporte, energía), y prevé la conformación de una instancia de coordinación intersectorial, con base en la Presidencia, para supervisar la implementación (Delgado, Eguino y Lopes, 2021).

GRÁFICO 4 ► Fragmentación de los esfuerzos iniciales de coordinación en Estados Unidos, 2011

Figure 4. Selected Coordination Mechanisms for Federal Climate Change Activities



Fuente: GAO (2011).

Nota: Se trata de la versión original en inglés, pues se presenta con fines ilustrativos.

Por todo lo expuesto, se debería procurar un enfoque “de sistema”, con una visión de la totalidad del gobierno (*whole-of-government*) e incluso de toda la sociedad (*whole-of-society*) sobre el tema. Aun si el CdG logra alinear los incentivos para favorecer la coordinación, esta requiere también que exista claridad sobre qué es lo que el gobierno busca lograr, especificando metas comunes, metas individuales y su contribución a las comunes, y mecanismos adecuados de seguimiento. En su estrategia para alcanzar la neutralidad en carbono para 2050, el gobierno británico ha adoptado un “enfoque de sistema” (*systems*



Un beneficio adicional de un enfoque integral es la posibilidad de brindar mayor certidumbre al sector privado sobre la visión compartida por todas las áreas del gobierno.

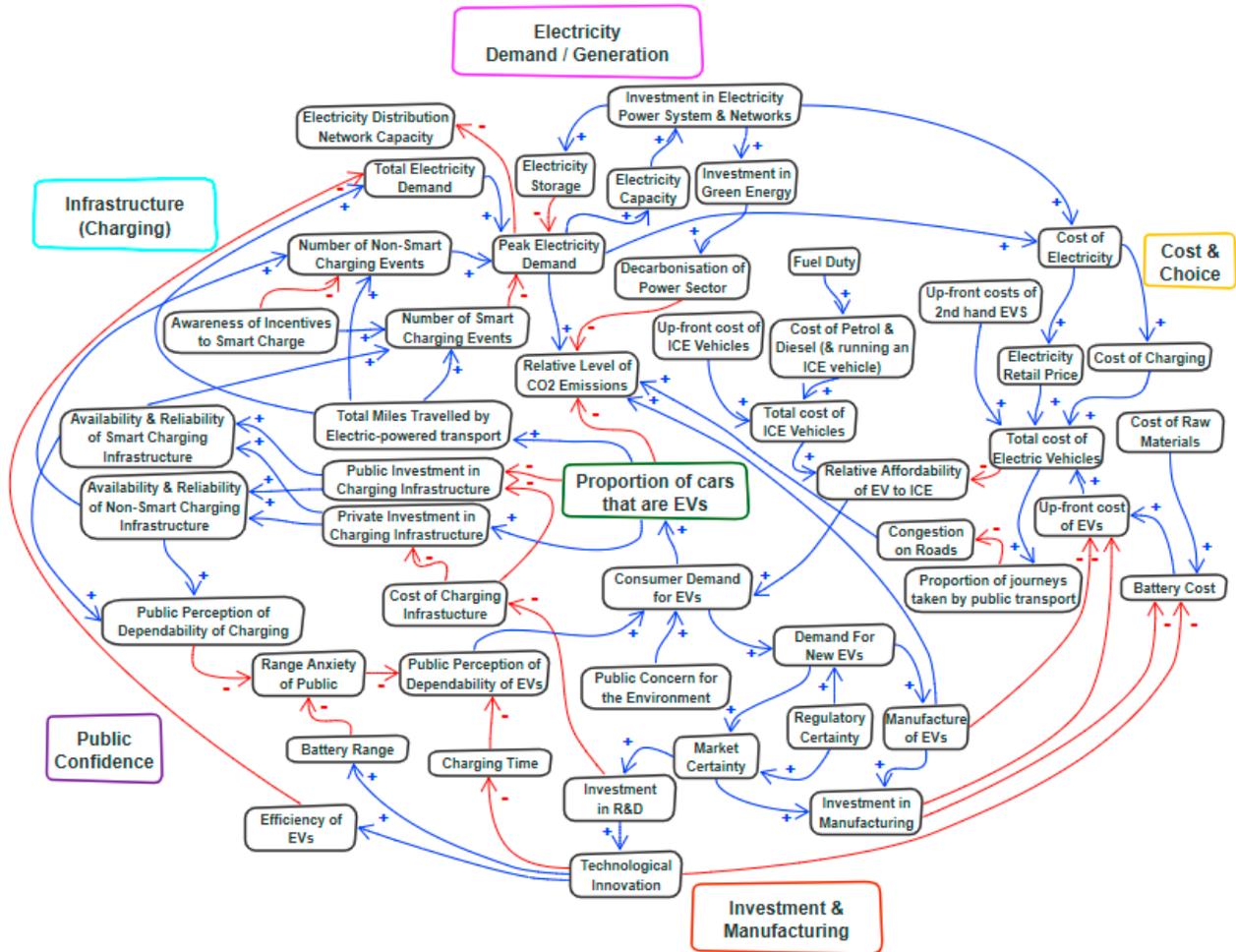
approach) (HM Government, 2021; véase también Prime Minister’s Council for Science and Technology, 2020). Esta perspectiva busca atender las múltiples dimensiones económicas, sociales y ambientales vinculadas al cambio climático, y cómo cada una de ellas impacta en las demás. De esta manera, se procura facilitar que distintos ministerios y organismos (así como actores no gubernamentales) queden comprendidos en el objetivo conjunto de la neutralidad en carbono, incluso aquellos cuya responsabilidad primaria tenga otro centro de atención. Para ello, han conformado instancias interministeriales²⁴ de discusión, una de ellas presidida por el propio Primer Ministro; se ha tratado de explicitar y de mapear las interdependencias entre los distintos componentes del sistema, y se han modelado diferentes escenarios según las acciones adoptadas en cada sector. Un beneficio adicional de un enfoque integral es la posibilidad de brindar mayor certidumbre al sector privado sobre la visión compartida por todas las áreas del gobierno, para alentar así las inversiones requeridas en materia climática.

La implementación de este enfoque sistémico entraña un potencial desafío en términos de complejidad. El gráfico 5, proveniente de la estrategia mencionada (HM Government, 2021), esboza las interacciones y retroalimentaciones involucradas en el desarrollo de los vehículos eléctricos, incluidos elementos de demanda y generación de electricidad; inversión y manufactura; infraestructura (como estaciones de carga); confianza ciudadana en estos vehículos, etc. Es decir: en la consideración de una única iniciativa (el impulso de los vehículos eléctricos) dentro del portafolio de acciones incluidas en la política climática, ya se identifican múltiples y complejas interacciones. Nótese la diferencia, por ejemplo, con las secuencias lineales entre insumo, proceso, producto y resultado de instrumentos más tradicionales como los “marcos lógicos”, que generalmente omiten la retroalimentación entre esos elementos. Si el gráfico se extendiera al conjunto de la acción climática, el mapa podría tornarse ilegible; y, si se incorporaran los impactos de estas acciones sobre otras prioridades gubernamentales, prácticamente abarcaría todos los temas posibles. De todas maneras, existen instrumentos para sintetizar las

²⁴ Un desafío pendiente es cómo incorporar en dichas instancias a órganos autónomos que tienen un rol clave en materia de mitigación (por ejemplo, ciertos organismos de regulación), así como a los gobiernos locales, cuyas disposiciones en temas como transporte, uso del suelo y vivienda también tienen alto impacto (NAO, 2020).

interacciones de manera más agregada, que podrían facilitar esta tarea y favorecer, de este modo, la comprensión de los impactos que implica cada iniciativa. Mas allá de su complejidad, el gráfico 5 muestra cómo políticas específicas en materia de cambio climático –como el desarrollo de vehículos eléctricos– suponen la necesidad de numerosos productos concurrentes para el crecimiento de un mercado determinado, lo que a su vez supone la intervención de múltiples organismos cuyas funciones son indispensables para crear dichos productos. El enfoque sistémico resulta útil, cuando menos, para identificar los productos que se precisan para implementar políticas específicas y las intervenciones y funciones de las entidades requeridas para ello, así como la necesidad de un órgano que las articule. La ausencia de este enfoque impide que las diversas entidades participantes cuenten con una visión común que establezca cómo implementar las políticas.

GRÁFICO 5 ► El enfoque “de sistema” en la política climática de Reino Unido



Fuente: HM Government (2021).

Nota: Se trata de la versión original en inglés, pues se presenta con fines ilustrativos.

Una dificultad adicional que conviene atender es la posibilidad efectiva de que el CdG lidere esta agenda en la práctica; aunque la mayoría de los países de ALC ha creado formalmente gabinetes o comités interministeriales de cambio climático, la evidencia sobre su funcionamiento real es muy acotada. Si bien el involucramiento del CdG crea incentivos para que los ministerios y organismos acepten la coordinación, puede resultar difícil lograr el liderazgo sostenido desde el centro. En general, dichas unidades deben atender varias prioridades gubernamentales, muchas de ellas de carácter urgente. Por lo tanto, es difícil asegurar que se centren en el cambio climático. Por ejemplo, en

Reino Unido, el comité interministerial de cambio climático liderado por el Primer Ministro prácticamente no se reunió en los meses posteriores a su conformación, ya que los líderes del gobierno debieron enfocarse en la crisis de la COVID-19 (Sasse et al., 2021). A su vez, las áreas de un CdG suelen tener una intensa rotación de personal, lo cual puede implicar cambios en los asuntos priorizados. Dicha rotación, asimismo, dificulta la adquisición de habilidades de liderazgo y de niveles mínimos de conocimiento sobre la agenda climática (si bien el CdG no busca reemplazar la especialización presente en los ministerios de línea ni en los organismos, sí precisa un dominio básico de la temática para poder realmente guiar los procesos).²⁵ En ALC, la mayoría de los países cuenta con instancias permanentes de coordinación interministerial en materia climática (Comisión Europea, 2019), pero en varios casos su única huella en la web es la norma de su creación, y (de existir) no se publican las minutas, los acuerdos ni los compromisos asumidos.

En síntesis: no alcanza simplemente con alojar formalmente la responsabilidad coordinadora en el CdG, sino que se requiere un compromiso sostenido y el desarrollo de capacidades suficientes para hacerlo (NAO, 2020); conformar una unidad dedicada al tema puede constituir una opción para ello. Por supuesto, para impulsar cualquier objetivo gubernamental, es menester contar con voluntad política, pero quizás esta última sea aún más necesaria en el caso de un problema retorcido y transversal como el cambio climático. Para ello, puede resultar de utilidad establecer una *delivery unit* responsable de la coordinación y el seguimiento de la política climática (Prime Minister's Council for Science and Technology, 2020). Esta entidad puede dar el apoyo gerencial y técnico requerido para el funcionamiento efectivo de un comité interministerial de cambio climático liderado desde el CdG. La sostenibilidad también puede alcanzarse con medidas orientadas a alterar los incentivos de las unidades de coordinación (por ejemplo, la creación de instituciones de gobernanza colaborativa, donde la presencia del sector privado y de la sociedad civil impulsen los incentivos del gobierno para mantener la vigencia de la agenda de cambio climático). Evidencia de ello puede verse en el caso de otras políticas, como las que se describen en el capítulo sobre la desigualdad.

²⁵ Una opción posible es que el CdG aporte el liderazgo para convocar a los actores clave y se apoye técnicamente en el Ministerio de Ambiente u otro ministerio similar (Elliot et al., 2019).

El liderazgo del CdG podría ser menos necesario una vez que la agenda climática se vuelva central (*mainstream*) en los planes de todos los ministerios y organismos. Si las consideraciones de impacto climático eventualmente arraigan en todas las políticas sectoriales, es posible que el papel del CdG resulte menos crítico o que su faceta coordinadora se vea facilitada. Pero, ¿cómo lograrlo? La siguiente opción analiza el modo de vincular los objetivos de largo plazo fijados por los gobiernos en la planificación y presupuestación de corto plazo.

Opción de reforma 2: Instrumentos para conectar la planificación de largo plazo con el ciclo de políticas



Los planes de largo plazo pueden cumplir este propósito si surgen de consensos amplios, si definen objetivos precisos y medibles, y si se concretan en la programación presupuestaria.

Como se puntualizó en la sección anterior, el cambio climático plantea un dilema intertemporal: se requiere una acción sostenida, desde el presente, para minimizar costos futuros. Este es uno de los atributos que tornan este fenómeno en un asunto complejo y *wicked*. Incluso si un gobierno decide asumir los costos presentes de la acción climática, no podrá evitar la incertidumbre sobre la sostenibilidad de estas acciones; entre otras cosas, futuros gobiernos pueden discontinuarlas. Esta incertidumbre es un desincentivo adicional para la acción presente. Sin embargo, un mecanismo posible para reducirla es la aprobación de planes de largo plazo que definan un sendero de políticas también para los siguientes gobiernos. Como se detalla en los párrafos siguientes, los planes de largo plazo pueden cumplir este propósito si surgen de consensos amplios, si definen objetivos precisos y medibles, y si se concretan en la programación presupuestaria, en general mediante disposiciones vinculantes sancionadas a nivel legislativo.

La gran mayoría de los gobiernos ya ha desarrollado instrumentos de planificación en materia climática. Prácticamente todos los países (incluidos todos los de ALC) han presentado contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) de corto y mediano plazo, en cuyo caso detallan cómo prevén reducir sus emisiones de gases contaminantes para contribuir al objetivo común de la neutralidad en carbono en 2050. En el marco del Acuerdo de París, cada dos años los países deben reportar los avances y, cada cinco, actualizar los planes. Un grupo más acotado de países (35 en

octubre de 2021)²⁶ presentó estrategias de largo plazo (LTS, por sus siglas en inglés) con horizontes temporales de 30 años. Si bien cada LTS tiene su propio formato, estas suelen incluir metas cuantitativas de reducción de gases contaminantes, estrategias sectoriales con hitos identificables, mecanismos de implementación e instrumentos de monitoreo (Elliot et al., 2019). Varios países de ALC han adoptado, asimismo, otros compromisos de largo plazo, como el de la neutralidad en carbono para 2050, el de generar al menos un 70% de la energía de fuentes renovables para 2030 y el de establecer metas sectoriales específicas en temas de forestación, agricultura y agua, entre otros (FMI, 2021).

La planificación de largo plazo es necesaria para abordar los *tradeoffs* intertemporales antes descritos, creando incentivos para sostener los esfuerzos en materia climática. Estos planes incorporan información y análisis que hacen más transparentes las consecuencias de aplazar medidas que traen aparejados costos inmediatos, ya que se deben alcanzar metas intermedias de reducción de gases contaminantes previamente establecidas. A su vez, al ser producto de análisis y de información robustos, y gracias a una amplia divulgación, estos planes pueden dar mayor certidumbre sobre la sostenibilidad de las decisiones de políticas públicas ante los cambios de gobierno, pues destacarían el aumento de los costos políticos que se deberían afrontar si se los abandonara. En efecto, los planes sólidos, que gozan de mayor aceptación entre el público y los actores políticos, fortalecen la confianza de los actores privados para que se comprometan con inversiones de largo aliento. Por lo tanto, potencialmente, instituir una planificación de largo plazo en materia climática constituye una reforma institucional de impactos positivos (véase BID y DDPLAC [2019] para más detalles sobre la experiencia de distintos países de ALC). En OCDE (2017b) pueden hallarse ejemplos de la sostenibilidad de las políticas públicas cuando se abordan mediante planes consensuados de largo plazo (planificación de infraestructura de largo plazo).

²⁶ Véase el enlace: <https://www.climatewatchdata.org/lts-explore> (consultado el 29 de octubre de 2021).

Un elemento esencial para que sucesivos gobiernos den continuidad al plan de largo plazo es la generación de consensos amplios cuando este se formula (OCDE, 2019). Una mayoría legislativa estrecha puede ser revertida en un ciclo electoral.²⁷ En los casos de Dinamarca y Suecia, las leyes del clima se sancionaron con grandes mayorías legislativas, reflejo de un consenso bien extendido, y, por ende, son difíciles de revertir. Un proceso de discusión integral, que contemple la consulta con actores económicos y sociales clave (e incluya sectores probablemente resistentes a los cambios, como los que dependen de actividades basadas en el carbono), puede favorecer la legitimidad de los planes y, por lo tanto, su perdurabilidad. Existen distintos mecanismos para organizar dichas discusiones; en algunos casos, recurrir a la Regla de *Chatham House*²⁸ puede ser útil para mantener la confidencialidad de lo debatido y alentar posturas francas, incluso con la habilitación de ámbitos más reducidos donde poder tratar temas delicados. El involucramiento directo de la ciudadanía también es un mecanismo relevante (véase la opción de reforma 3).

Sin embargo, la búsqueda de consensos no debería implicar que los objetivos del plan se vuelvan demasiado generales o ambiguos. Es difícil que los objetivos genéricos o imprecisos, cuyos avances no pueden documentarse de manera rigurosa, puedan gestionarse adecuadamente ni someterse a medición y supervisión. Por lo tanto, no inspirarían confianza en los actores económicos y sociales. La experiencia acumulada de la gestión por objetivos, tanto en organizaciones públicas como privadas, señala que la definición de “éxito” debe estar claramente especificada.²⁹ Por lo tanto, la búsqueda de un consenso amplio no debe concretarse a expensas de la especificidad de los objetivos que se quieran alcanzar. La claridad de estos últimos y las responsabilidades para hacer efectivo su cumplimiento también son clave para la rendición de cuentas públicas, lo cual constituye un potente incentivo adicional que hay que contemplar

²⁷ Por ejemplo, la Ley de Energía Limpia de Australia de 2011, que establecía un precio para la emisión de carbono, fue aprobada por un gobierno en minoría y derogada tres años después con la asunción de un nuevo gobierno.

²⁸ Según la Regla de *Chatam House*, las personas que asisten a una reunión pueden luego utilizar y difundir libremente lo conversado, pero sin atribuir a ningún participante las ideas discutidas.

²⁹ Véase, por ejemplo, Borgonovi, Anessi Pessina y Bianchi (2018), donde se destaca que uno de los pilares de los estudios, las teorías y la práctica de la gestión es que “nada puede mejorar si no se lo mide”. Esta afirmación es casi universalmente aceptada. Véase también Behn (2014): “El equipo de liderazgo debe especificar el propósito público que busca alcanzar”.

(véase la opción de reforma 3). A la vez, la existencia de metas explícitas no implica que las estrategias de largo plazo tengan que ser rígidas; se debe establecer un mecanismo flexible de actualización e iteración que permita incorporar nueva información y los avances técnicos que surjan (Jaramillo y Saavedra, 2021).

Para que los planes de largo plazo tengan estos efectos deseables, es imprescindible asegurar su conexión con la planificación de corto plazo, el ciclo de políticas y la presupuestación, y aquí todavía se observan debilidades que vale la pena resaltar. Los países de ALC tienen sobrada experiencia con planes de largo plazo ambiciosos, en múltiples áreas de las políticas públicas, sin ninguna incidencia en la toma de decisiones de los gobiernos. Este tipo de instrumentos no resultaría útil para los desafíos del cambio climático. Por ello, se requiere conectar la aspiración de largo plazo con las más conocidas herramientas de corto y mediano plazo. En este aspecto, se observan debilidades importantes. De los 157 países que han incluido metas integrales de reducción de emisiones en sus NDC, solo 58 lo han hecho mediante políticas o leyes nacionales. Y, de ese total de 58, solo 17 tienen metas que coinciden con las definidas en los NDC (Nachmany y Mangan, 2018). Esta falta de alineamiento entre los compromisos internacionales y la acción nacional obstaculiza la presencia de una programación y una presupuestación que realmente permitan alcanzar los objetivos comprometidos a nivel internacional. Como destacó un entrevistado, los compromisos internacionales son asumidos, en ocasiones, por áreas de gobierno que carecen de la capacidad para luego alinear las políticas de todo el gobierno detrás de esas metas; de hecho, puede ocurrir que tomen los compromisos sin un proceso previo de consulta con las entidades que deben contribuir a su logro.

Algunos países han establecido por ley mecanismos para conectar los planes de largo plazo con la acción de los sucesivos gobiernos. Varios países europeos presentan casos e instrumentos que cabe considerar:

- Mediante la Ley de Cambio Climático de 2008, Reino Unido fijó una meta de largo plazo de reducción de emisiones (reforzada en 2019) y estableció la obligación de los gobiernos de presentar metas intermedias cada cinco años, que deben estar expresadas en “presupuestos de carbono” legalmente vinculantes. Por lo tanto, una

vez expuestas dichas metas totales, los gobiernos deben determinar qué proporción de las reducciones provendrán de distintos sectores. De todas maneras, hasta la fecha los avances han sido menores a lo esperado en los primeros presupuestos de carbono, lo cual ha impulsado la realización de cambios en la estrategia adoptada por el gobierno (Sasse, 2021).

- En Suecia, la Ley Climática de 2017 estableció un objetivo de neutralidad de emisiones para 2045 y, para alcanzarlo, exige que los gobiernos presenten al Parlamento lo siguiente: i) planes de acción cada cuatro años, especificando las próximas medidas que se van a adoptar y en qué fechas; ii) junto con la Ley de Presupuesto I, una evaluación de las medidas implementadas y un análisis de futuras medidas por adoptar. La Ley también detalla metas intermedias para 2020, 2030 y 2040, tanto en términos de la reducción general de gases contaminantes como para sectores específicos.
- La Ley Climática de Dinamarca de 2019 determina metas para 2030 y 2050, y obliga a los gobiernos a fijar metas intermedias cada cinco años, las cuales deben ser cada vez más exigentes. También indica que se deben instaurar indicadores sectoriales (agricultura, transporte, construcción, energía, industria). Adicionalmente, se establece que, antes de enviar el Proyecto I de Ley de Presupuesto, los gobiernos deben remitir al Parlamento un plan de políticas climáticas con datos de monitoreo de las metas y, si el desempeño ha sido inferior al esperado, qué nuevas iniciativas se proponen para corregirlo.

Vale remarcar que todas estas disposiciones son legalmente vinculantes.

Si bien las de Suecia y Dinamarca son experiencias recientes y, por lo tanto, no puede apreciarse su efecto de largo plazo, constituyen algunos de los estándares institucionales más exigentes a nivel global para poner en práctica los compromisos internacionales de largo plazo en planes nacionales de corto y mediano plazo. En ALC, los Marcos Fiscales de Mediano Plazo pueden constituir un instrumento para favorecer la operacionalización de las metas climáticas de más largo plazo.



No es suficiente que dentro de las decenas (o centenas) de objetivos institucionales se incluyan algunos referidos al clima; en tales casos, es probable que su influencia se diluya.

A su vez, cuando los objetivos se concretan en la planificación y en la programación de las entidades públicas, es clave que se les dé prioridad y que no queden relegados detrás de otros objetivos institucionales (que en ocasiones pueden estar en conflicto con aquellos).

La acción climática será efectiva cuando sus objetivos se incorporen de manera central y sistemática en la actividad de todas las áreas del gobierno. Pero no es suficiente que dentro de las decenas (o centenas) de objetivos institucionales de las entidades se incluyan algunos referidos al clima; en tales casos, es probable que su influencia se diluya y que las entidades prioricen sus objetivos más tradicionales y propios de su mandato sectorial. Según Ang (2019), esto ha sucedido en China cuando se incorporaron metas ambientales en los gobiernos locales: como estas representaban solo un puñado de las 112 metas fijadas por el gobierno central para los gobiernos locales, estos priorizaron el logro de otros objetivos, en el entendido de que no serían penalizados por unos pocos incumplimientos. De hecho, varios de los otros objetivos (como el aumento de la producción industrial) pueden estar en tensión con el logro de las metas ambientales. La existencia de contradicciones o conflictos en el mandato de una institución es un desafío habitual de las administraciones públicas (véanse Aucoin, 1997; Carrigan, 2018). En esas situaciones, puede que las entidades “sacrifiquen” algunos de los objetivos para maximizar otros. Es posible que los ministerios que tienen el mandato sectorial de impulsar cierta actividad (industrial, agrícola, energética, etc.) concentren sus prioridades únicamente en ello y releguen todo lo que pudiera limitar su maximización (por ejemplo, consideraciones relacionadas con el impacto climático).

Por ello, es clave que las áreas centrales de planificación y presupuestación aseguren la suficiente priorización de las metas climáticas cuando monitorean el desempeño institucional. Una opción para lograrlo es conectar las metas climáticas con otras prioridades, especialmente si tienen un impacto de más corto plazo. Por ejemplo, los objetivos climáticos se pueden asociar con la mejora de la calidad del aire, como en China, o con la seguridad nacional, como en Estados Unidos y Francia (Bailey y Preston, 2014); también la creación de nuevos empleos “verdes” puede ligarse a la innovación tecnológica requerida para la reducción de emisiones.

En ALC se registran también algunos avances, aunque persisten los desafíos en este aspecto. Países como Chile, Costa Rica, Guatemala y Suriname han definido planes de financiamiento y de inversión para concretar sus estrategias de largo plazo. Pero, para 2019, solo el 19% de los países de la región tenía una estrategia de financiamiento para sus NDC. Por lo tanto, avanzar en precisar los “medios de implementación” de los compromisos es considerado “un tema pendiente y clave para ejecutar las acciones que permitan alcanzar los objetivos climáticos” (LEDS-LAC, 2019: 7).

Opción de reforma 3: Rendición de cuentas pública sobre el avance de las metas

El monitoreo ciudadano constituye un valioso incentivo potencial para sostener el foco de los gobiernos en los objetivos climáticos.

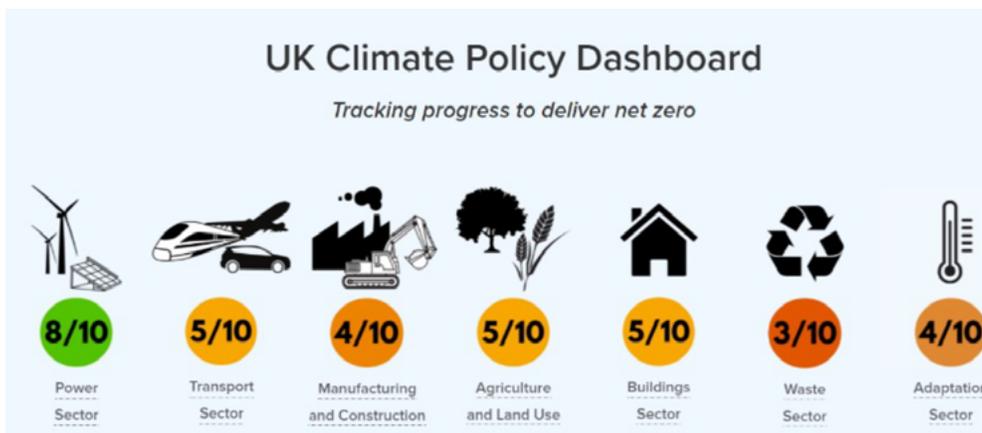
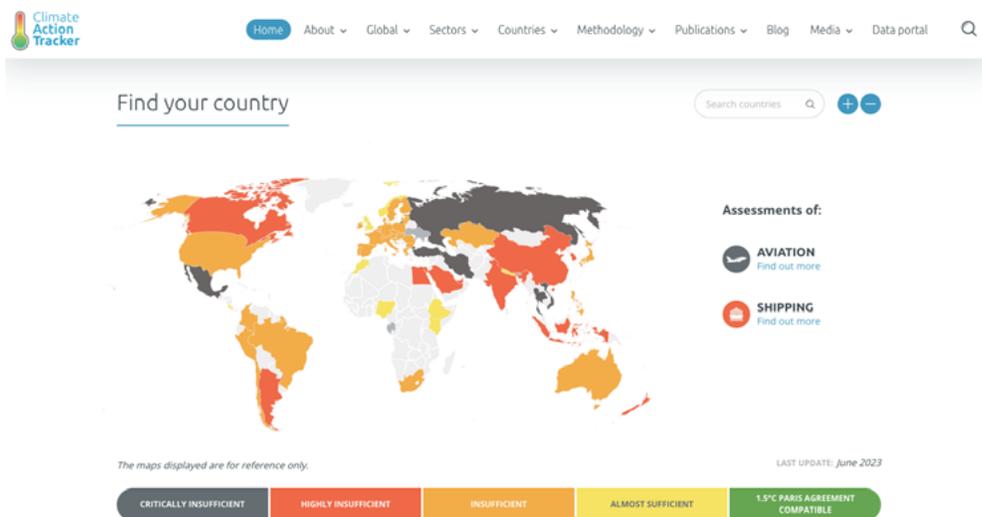
De hecho, la acción emprendida por varios gobiernos a nivel global, a pesar del problema de acción colectiva descrito en la sección 4, puede atribuirse a la presión ciudadana. En varios países, esto se evidencia en el crecimiento electoral de partidos políticos orientados principalmente a los temas ambientales (McBride, 2022). Por lo tanto, facilitar el monitoreo ciudadano y la rendición de cuentas pública contribuye a modificar los incentivos de los gobiernos y a favorecer la prioridad de los objetivos climáticos. Es probable que la información necesaria para la gestión no sea idéntica a la que se debe divulgar al público. Por ejemplo, la información para el monitoreo interno suele contemplar los niveles de ejecución de las actividades y las operaciones gubernamentales, para detectar tempranamente eventuales demoras; sin duda, son datos valiosos para los directivos públicos y para el seguimiento del CdG, pero la rendición de cuentas pública debería enfocarse en el cumplimiento de metas de producto y resultado. Se trata de ejercicios distintos. Los principios y herramientas de cuentas son similares a los descritos en la sección sobre desigualdad; aquí, se analiza su adopción práctica en materia climática.

La mayoría de los gobiernos se ha fijado metas climáticas, pero, si no existe la rendición de cuentas pública, el costo de incumplimiento es demasiado bajo. En múltiples áreas de las políticas públicas, la publicación de metas medibles y cuantificables es un intento de los gobiernos por

fortalecer la confianza ciudadana (Boswell, 2018; Alessandro et al., 2021; Keefer y Scartascini, 2022). Por un lado, porque *a priori* esto señala un compromiso “real” de los gobiernos ante ciertos objetivos; por otro, porque la cuantificación está asociada a una mayor objetividad en la evaluación del desempeño. En materia climática, la mayoría de los gobiernos nacionales, e incluso muchos gobiernos locales, se han fijado metas medibles. Sin embargo, para que las metas tengan impacto, se requiere una rendición de cuentas periódica y sustantiva sobre los avances registrados. Publicar la información de los avances aumenta el costo político ante eventuales incumplimientos y, por ende, crea incentivos para que los gobiernos se esfuercen en alcanzar los objetivos. Asimismo, la rendición de cuentas debe implicar una identificación clara de los responsables de las acciones que se lleven adelante y de los objetivos por alcanzar (Delgado, Eguino y Lopes, 2021). Por supuesto, hay resultados climáticos que no dependen solamente (o, incluso, principalmente) de lo que hagan los gobiernos, pero los compromisos internacionales asumidos contienen metas de resultados intermedios y finales que sí están ligados a políticas y regulaciones gubernamentales (por ejemplo, sobre los niveles de emisiones), o al menos se ven influidos por ellas, lo cual amerita que se contemple la responsabilidad correspondiente en términos de desempeño.

Los gobiernos suelen publicar escasa información sobre los avances logrados, aunque hay otros actores que cubren la brecha. Si bien muchos países cuentan con portales de datos abiertos que contienen bases de datos en materia climática, esta información es difícilmente interpretable por el público general. El reporte preciso de los avances es aun menos frecuente. Por ejemplo, menos del 40% de los 70 países que presentaron planes nacionales de adaptación realiza un monitoreo efectivo de su implementación, y solo el 20% ha publicado informes de avances ([Leiter, 2021] vale notar que dos países con reportes publicados son latinoamericanos: Chile y México). Pese a la limitada acción de los gobiernos, diversas organizaciones internacionales y no gubernamentales han desarrollado tableros en línea que permiten monitorear los avances de una forma accesible aun para el público no experto. Algunos de estos tableros incluso permiten la comparación entre países, lo que puede potenciar la “incomodidad” (*shaming*) de aquellos gobiernos más rezagados y, de este modo, incentivar un mayor compromiso con el tema. El gráfico 4 presenta algunos ejemplos relevantes.

GRÁFICO 6 ▶ Ejemplos de tableros de seguimiento de metas climáticas



Fuentes: www.climateactiontracker.org y www.policyconnect.org (consultadas el 8 de noviembre de 2021).
Nota: Se trata del original en inglés, pues se presenta con fines ilustrativos.

Los mecanismos robustos de rendición de cuentas deberían contemplar cuatro elementos clave (Higham et al., 2021). En primer lugar, debe quedar claro qué es lo que se espera que los actores hagan o alcancen, y para cuándo (por ejemplo, metas de reducción de emisiones, metas de adaptación, prohibición de ciertas actividades para determinada fecha, cumplimiento de obligaciones o estándares internacionales, creación de instancias de gobernanza, etc.). En segundo lugar, es menester especificar quién es el responsable por esos objetivos o acciones, y ante quién

debe rendir cuentas por su logro (poder legislativo, cuerpos asesores independientes, ciudadanía en general, etc.) En tercer lugar, hay que definir cómo se medirá el cumplimiento. Y, finalmente, es preciso consignar qué sucederá en caso de incumplimiento (por ejemplo, intervención parlamentaria o ministerial; decisiones judiciales; instrucciones y multas por parte de los reguladores, entre otras medidas). En general, este último aspecto es el menos desarrollado en los marcos de rendición de cuentas creados por las normativas climáticas nacionales. En su ausencia, el mecanismo reputacional o de presión ciudadana se vuelve incluso más relevante como incentivo para el logro de los objetivos. Obviamente, permanece el desafío de que los ciudadanos realmente valoren la problemática y, por lo tanto, exijan resultados, pero (más allá de las campañas públicas de sensibilización) esto parece exceder el ámbito de acción de los gobiernos.



La Ley de Cambio Climático de Reino Unido de 2008, un esfuerzo pionero en materia de legislación climática, estableció la creación de un Comité Independiente sobre Cambio Climático.

En virtud de los incentivos posiblemente limitados de los gobiernos para recolectar y publicar la información necesaria para la rendición de cuentas, la creación de oficinas independientes de asesoramiento y supervisión puede contribuir en este sentido. La Ley de Cambio Climático de Reino Unido de 2008, un esfuerzo pionero en materia de legislación climática, estableció la creación de un Comité Independiente sobre Cambio Climático. Entre sus funciones, al Comité se le ha atribuido la de monitorear los avances en lo que se refiere a la reducción de emisiones y al aumento de la resiliencia climática (realiza un seguimiento de casi 400 indicadores de distintas fuentes, la mayoría gubernamentales), y elaborar un informe, que presenta ante el Parlamento, al que el Ejecutivo debe responder. En general, el Comité ha sido un factor relevante para la reducción de emisiones lograda en el país desde entonces (Averchenkova, Fankhauser y Finnegan, 2018), y ha contribuido a sostener una perspectiva de largo plazo y a apuntalar la ambición en las metas. Aunque carece de competencias formales sobre política climática, este tipo de entidades ha demostrado que tiene la capacidad de influir sobre los gobiernos gracias a la presión pública que generan sus intervenciones. En el caso británico, la independencia del Comité se asegura principalmente por la robusta “institucionalidad informal” del país, ya que tanto el presupuesto del

Comité como la selección de sus miembros dependen del gobierno.³⁰ En países con prácticas informales menos arraigadas, la legislación formal debería establecer arreglos que garanticen su autonomía (designación de miembros, duración de sus mandatos, independencia presupuestaria, etc.). De esta manera, un órgano verdaderamente independiente puede cumplir un papel fundamental en el proceso de rendición de cuentas.

Establecer un procedimiento sistemático de vinculación con la ciudadanía también puede ser un instrumento valioso; en la región, Costa Rica presenta un ejemplo relevante. El Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático (5C) tiene el mandato de informar sobre el diseño, la implementación y la evaluación de la política climática, incluida la auditoría sobre la marcha del NDC del país (la propia NDC fue sometida a un proceso de consulta pública). La experiencia internacional comparada lo considera uno de los casos más destacados de involucramiento ciudadano para mantener el foco en los compromisos climáticos (véase Worker y Northrop, 2018). Vale notar que el 5C se complementa con el Consejo Científico de Cambio Climático (4C), el cual, como en el caso británico, es un órgano independiente de carácter consultivo integrado por representantes del sector académico y expertos en la materia. Cabe acotar que, dada la magnitud del desafío climático que enfrenta Costa Rica, los intereses económicos de actores no estatales y la ciudadanía en general están muy alineados, lo cual puede no suceder en todos los países.

³⁰ El Comité Independiente sobre Cambio Climático de Reino Unido cuenta con un presupuesto anual de alrededor de US\$5,00 millones, aunque este puede variar, ya que es asignado cada año en la Ley de Presupuesto. Se apoya en un secretariado técnico de alrededor de 35 funcionarios con formación en ciencias físicas, ingeniería, economía, etc., que se complementa con la contratación de consultorías externas para temáticas específicas. Si bien los miembros del Comité son designados por el gobierno, se trata de expertos del máximo nivel, principalmente provenientes del mundo académico.

Opción de reforma 4: Gestión adaptativa y flexibilidad gerencial

La mitigación del cambio climático suele requerir grandes modificaciones de políticas públicas o regulatorias; la adaptación, en cambio, demanda una implementación más continua de numerosas intervenciones.³¹ Mientras que la mitigación puede abordarse con grandes reformas generales de políticas públicas (como un impuesto al carbono), las estrategias de adaptación requieren un abanico de intervenciones que atiendan la vulnerabilidad específica de distintas zonas geográficas o grupos sociales. Para ello, y en función de algunas incertidumbres que se reseñan en la sección 4, como la falta de certeza sobre la ocurrencia y el impacto de fenómenos meteorológicos extremos, las administraciones públicas necesitan desarrollar una gestión adaptativa, entendida esta como una gestión que monitorea de forma continua los resultados alcanzados, extrae aprendizajes sobre lo que ha funcionado (y lo que no lo ha hecho) y, con base en ello, ajusta sus intervenciones según la mejor evidencia disponible. Esto implica fomentar la innovación y la experimentación, de manera de probar e iterar nuevas soluciones. Implica, también, aceptar la posibilidad de errores y de corregir o discontinuar intervenciones no exitosas.

Las administraciones públicas de la región se han estructurado, mayormente, sobre tradiciones que desalientan la gestión adaptativa.

En la tradición administrativa europea continental, que ha servido principalmente de guía para los Estados latinoamericanos, los roles de los funcionarios estatales se definen en leyes, regulaciones y marcos presupuestales que delimitan de forma estricta sus esferas de acción. Esta tradición formalista difiere de la anglosajona, que suele promover estilos gerenciales con mayores márgenes de flexibilidad y autonomía para la toma de decisiones (Biesbrok, Peters y Tosun, 2018). Por lo tanto, en América Latina, el impulso de la experimentación tropieza con procesos de planificación, presupuestación e implementación de políticas mayormente rígidos. Por supuesto, dicha rigidez procedimental convive con prácticas informales que se apartan de las reglas establecidas (en ocasiones, para poder darle celeridad a la propia gestión); la coexistencia

³¹ A diferencia de las políticas de desarrollo infantil temprano (DIT), las soluciones y dimensiones de los problemas de cambio climático enfrentan un flujo continuo de cambio.

del formalismo burocrático con prácticas clientelares y hasta patrimoniales es una característica histórica de los Estados latinoamericanos (Ramos y Milanese, 2021).

Promover una gestión adaptativa implica una serie de transformaciones en términos de capacidades, motivación y oportunidades para actuar de manera acorde a dicha gestión (Rogers y Macfarlan, 2020). En primer lugar, requiere ampliar las capacidades para hacerlo. Los directivos públicos deben contar con ciertas habilidades y competencias orientadas al aprendizaje, la resolución de problemas e incluso la tolerancia al riesgo y la incertidumbre. Su labor demanda que tengan el tiempo suficiente para reflexionar sobre los avances y discutir correcciones. Necesitan también información de calidad, oportuna y desagregada para medir cómo marcha la implementación y detectar eventuales desvíos y sus causas. En segundo lugar, además de ostentar las capacidades adecuadas, los directivos necesitan motivación para actuar de manera adaptativa. Si los incentivos para el desempeño se fijan únicamente en el logro de una meta puntual, difícilmente un directivo se proponga innovar con recetas no conocidas ni acepte luego que los resultados han sido insuficientes; en su lugar, contemplar un menú de indicadores más amplio, que incluya el aprendizaje de lo que funciona (y lo que no lo hace) como un fin en sí mismo, puede crear espacio para la innovación y la asunción de mayores riesgos. Finalmente, es preciso que se presente la oportunidad para actuar de manera adaptativa. Esto implica, por ejemplo, una simplificación de los procesos para introducir correcciones en los programas con respecto a su diseño original o la posibilidad de aprobar modificaciones presupuestarias, operaciones que no deben constituir un trámite excesivamente engorroso. Del mismo modo, los procedimientos de compras públicas deberían admitir suficiente flexibilidad para introducir correcciones una vez comenzada la implementación.

En algunos países, la autonomía de los gobiernos subnacionales puede dar lugar a una mayor experimentación y al aprendizaje. La uniformidad del diseño y la puesta en marcha de políticas también dificulta la experimentación y el pilotaje. Ciertos países, como los escandinavos, en general permiten que ciertas políticas nacionales se prueben inicialmente solo en algunas zonas (como lo ha hecho Finlandia con políticas de ingresos básicos e impuestos ambientales; véase Bierbock, Peters y Tosun,



**Los gobiernos
subnacionales
pueden ser fuente
de innovación.**

2018). También China suele experimentar con determinadas políticas primero en algunas ciudades o provincias, y recién las pone en marcha a escala nacional luego de una evaluación de sus resultados. E incluso si una misma política se aplica a todo el territorio, es factible utilizar “variaciones planificadas” (Besharov, 2009) de su implementación para examinar el efecto de las distintas modalidades de ejecución.³² Pero es posible que en algunos países haya menos espacio para pilotajes o experimentaciones. Alternativamente, los gobiernos subnacionales pueden ser fuente de innovación. Debido al carácter contextual de las medidas de adaptación, que deben atender las vulnerabilidades de cada lugar geográfico o grupo poblacional, tiene sentido impulsar y dotar de capacidades a los municipios y a los estados o provincias (en países federales) para que diseñen y lleven adelante soluciones que luego se evaluarán y, eventualmente, se replicarán. De hecho, la participación de actores comunitarios –que poseen información relevante e incentivos alineados con la búsqueda de soluciones efectivas– también resulta más factible a nivel local (véase el recuadro 5). No obstante lo antedicho, vale considerar que los gobiernos subnacionales tienen un papel importante que cumplir también en materia de mitigación. A la fecha, suman 41 las ciudades a nivel mundial (10 de ellas de ALC) que presentaron planes de acción climáticos compatibles con el Acuerdo de París ante la red de ciudades del Grupo de Liderazgo Climático C40.³³

³² Típicamente, las evaluaciones de impacto buscan medir si determinado programa tuvo o no el efecto deseado. La alternativa propuesta por las “variaciones planificadas” consiste en probar distintas variantes del programa (incorporando o desechando determinadas intervenciones específicas que lo componen) para aprender si existen elementos clave para su éxito. Esto resulta especialmente relevante en áreas de políticas con altos niveles de incertidumbre sobre “qué es lo que funciona”. También lo es para programas que, por el apoyo político con el que cuentan, no serían discontinuados incluso ante una evaluación negativa, pero cuya implementación podría mejorarse.

³³ Véase el enlace: <https://resourcecentre.c40.org/> (consultado el 112 de noviembre de 2021).

► RECUADRO 5.

Co-gestión adaptativa a nivel local

La llamada “co-gestión adaptativa” (Olsson, Folke y Berkes, 2004) combina el aspecto de aprendizaje dinámico de la gestión adaptativa con los atributos de gobernanza colaborativa entre el sector público y actores no estatales. En virtud de la complejidad y la incertidumbre que caracteriza a los ecosistemas, este enfoque permite incorporar conocimientos esenciales para adoptar respuestas efectivas de políticas públicas. Por ejemplo, los autores resaltan los casos de Suecia y Países Bajos, en los que actores locales (pescadores) detectaron anomalías en la calidad del agua incluso antes de que los gobiernos comenzaran a medirla con instrumentos específicos. Habilitar instancias para incorporar esa información surgida de la propia comunidad, triangularla con otras fuentes de evidencia, brindar retroalimentación y procesarla en respuestas de políticas públicas facilita la rápida adaptación de las intervenciones gubernamentales.

Opción de Reforma 5: Estándares de evidencia para la aprobación de políticas y regulaciones

Para los esfuerzos de mitigación, las regulaciones públicas desempeñan un rol central; por ende, su proceso de formulación es clave. Las regulaciones estatales pueden establecer estándares para las emisiones y las tecnologías, prohibir determinados productos o fijar permisos para ciertas actividades con impacto climático. Pero incluso cuando no tengan una finalidad específica en materia climática, las regulaciones estatales sobre la actividad económica y social pueden causar impactos significativos sobre las emisiones de carbono. Por lo tanto, fortalecer los procesos de formulación de regulaciones constituye una vía primordial para optimizar los esfuerzos en este campo. En particular, dichos

procesos pueden influir en los siguientes elementos: 1) la información de que disponen los encargados de la toma de decisiones para el diseño y la aprobación de las regulaciones (por ejemplo, sobre sus impactos esperados en materia climática) y 2) los estándares que se deben satisfacer en lo que respecta a la evidencia sobre los impactos climáticos para fundamentar las regulaciones adoptadas. Como se señala en Farías (2022), cumplir las metas de reducción de emisiones comprometidas por los países requiere que las regulaciones públicas consideren de forma transversal el impacto climático; de lo contrario, las regulaciones de los distintos sectores (económico, energético, de uso del suelo, etc.) pueden acelerar el cambio climático en lugar de mitigarlo.

La institucionalidad regulatoria de ALC aún presenta brechas

importantes. Con excepción de unos pocos países, es posible identificar ciertas tendencias habituales en la región (Querbach y Arndt, 2017):

- Reformas acotadas de los marcos regulatorios, orientadas a la simplificación de procedimientos más que a fortalecer la calidad de las decisiones.
- Falta de una institucionalidad en el CdG que permita supervisar el proceso regulatorio y que actúe como control de calidad de dicho proceso (de manera externa a las entidades que producen las regulaciones).
- Debilidades en las consultas a las partes interesadas: poca difusión a la ciudadanía en general; plazos cortos de consulta; falta de información sobre regulaciones en preparación; ausencia de sitios web centralizados que faciliten la consulta (como www.regulations.gov en Estados Unidos); escasa divulgación de los materiales de apoyo de la regulación propuesta (documentos de análisis, datos relevantes, análisis de impacto, etc.), y ausencia de retroalimentación específica para los comentarios recibidos.
- Falta de exigencia en términos de evidencia para la aprobación y la revisión de las regulaciones, con insuficientes análisis de impacto regulatorio (AIR) *ex ante* y exiguas evaluaciones de impacto *ex post*.

Aunque estas debilidades exceden a la cuestión climática, es posible identificar algunas opciones de reforma específicas en la materia (Fariás y Lopes, 2019). En primer lugar, en la medida en que se establece el uso de AIR, estos deberían alinearse con las metas de emisiones de carbono fijadas por cada país para documentar los efectos esperados sobre ellas. En segundo lugar, deben desarrollarse guías metodológicas consensuadas sobre cómo medir los impactos climáticos, como lo ha hecho Canadá en 2020.³⁴ Finalmente, y en línea con lo anterior, se debería estandarizar el “costo social del carbono”, estimando un valor monetario común para cada unidad adicional de gas de efecto invernadero que habilite o restrinja cada regulación. En su conjunto, estas reformas contribuirían a elevar la vara de la exigencia sobre las entidades reguladoras, y las obligarían a presentar información objetiva sobre los efectos esperados de sus normas en materia climática. Cabe notar que, si bien los análisis de impacto regulatorio suelen basarse en análisis de costo-beneficio orientados a identificar la opción que maximiza la utilidad esperada, las incertidumbres que existen en materia climática pueden llevar a que sean preferibles otras metodologías (como la toma de decisiones robusta o los análisis de decisiones basadas en el riesgo climático [CRIDA, por sus siglas en inglés]), que buscan minimizar los riesgos ante los distintos escenarios posibles. En general, las opciones robustas reducen la probabilidad de arrepentimiento futuro, son reversibles y flexibles, y tienen márgenes de seguridad (Kalra et al., 2014).

En un sentido más general, las brechas en materia regulatoria surgen de las limitaciones del CdG para custodiar el proceso de decisiones de políticas públicas con la perspectiva de la totalidad del gobierno (*whole-of-government*). Uno de los roles del CdG es el de establecer procesos de aprobación de políticas que aseguren la consulta de todas las partes interesadas (internas y externas al gobierno), así como evidencia suficiente, análisis y contestabilidad para evitar decisiones *ad hoc* o poco fundamentadas (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014). De esta forma, el CdG constituye una fuente independiente de asesoramiento para el jefe del Ejecutivo, que permite revisar las iniciativas sectoriales con una perspectiva de conjunto del gobierno. En la Oficina del Primer Ministro de Reino Unido existe, desde 1974, una Unidad de Políticas (*Policy Unit*)

³⁴ Véase el enlace: <https://www.strategicassessmentclimatechange.ca/> (consultado el 11 de noviembre de 2021).

responsable de analizar las propuestas elevadas por los ministerios, asegurar su alineamiento con las prioridades generales del gobierno, y verificar la coherencia entre las distintas políticas sectoriales (Harris y Rutter, 2014). Si esta perspectiva de la totalidad del gobierno no se aplica, es difícil que los ministerios sectoriales (Industria, Agricultura, Energía, Transporte, etc.) consideren los efectos climáticos de sus políticas, como se analizó en la opción de reforma 2. Estas consideraciones pueden ser formalizadas en el proceso de toma de decisiones mediante guías como el libro verde de valoración y evaluación de políticas, programas y proyectos establecido por el Ministerio de Hacienda de Reino Unido (HM Treasury, 2020), que orienta a los ministerios para la formulación de políticas e incluye, en ese marco general, métodos para analizar y reportar los efectos climáticos esperables de sus iniciativas. Finalmente, cabe notar que los procesos de “control de calidad” del CdG para la formulación de políticas involucran cada vez más un chequeo de la factibilidad de implementar las propuestas; en materia regulatoria (y especialmente de tipo ambiental), la capacidad de hacer cumplir las normas es un atributo clave para su éxito, que debe ser verificado de antemano.



La disponibilidad de datos oportunos y de calidad resulta clave.

Opción de reforma 6: Sistemas de información, monitoreo y evaluación

Para complementar las dos opciones anteriores (4 y 5), es preciso fortalecer los mecanismos que permiten recolectar y analizar información en materia climática. Tanto para experimentar y aprender sobre lo que funciona (y lo que no lo hace) como para exigir un nivel más alto de estándares de evidencia en la generación de políticas, la disponibilidad de datos oportunos y de calidad resulta clave. Los datos deben abarcar las emisiones de carbono actuales y proyectadas (totales a nivel nacional y desagregados por sectores); los impactos de las intervenciones; los riesgos probables, y las oportunidades que surgen para actuar (Singh, Finnegan y Levin, 2016). Esta información también es valiosa para alimentar algunas de las opciones de reforma descritas previamente, como la referida a la rendición de cuentas pública sobre los niveles de cumplimiento de las metas adoptadas (opción de reforma 3), con inclusión de los compromisos de monitoreo, reporte y verificación asumidos por los países en sus NDC.

Los países de la región todavía tienen un largo camino por delante en lo que respecta a la gobernanza de los datos públicos. Las administraciones públicas son grandes productoras y recolectoras de información. Sin embargo, suelen existir barreras organizacionales y tecnológicas que dificultan la disponibilidad de la información necesaria, en el momento oportuno, como insumo para los encargados de la toma de decisiones. Por eso, es clave fortalecer la gobernanza de los datos públicos, con reglas e incentivos que permitan su compartición, estándares que aseguren su calidad y comparabilidad, y responsabilidades claras para hacer cumplir estas disposiciones. Esto requiere un liderazgo transversal y un enfoque de la totalidad del gobierno (OCDE, 2021), lo que en algunos países se ha expresado en estrategias integradas de datos (como la Estrategia Federal de Datos del gobierno estadounidense, liderada desde el CdG) y en la creación de órganos rectores en la materia, como los oficiales responsables de datos (*chief data officers*) de Nueva York, Chicago y Boston, entre otras ciudades (Wiseman, 2018). En ALC, en cambio, esta agenda es aún incipiente; el foco principal, de momento, parece orientado a las políticas de datos abiertos, pero sin estrategias para optimizar el uso ni el intercambio de información en el interior de las administraciones públicas.

Los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) también tienden a presentar brechas en términos de buenas prácticas. La última medición disponible del BID a nivel regional indica que, pese a algunos avances, la mayoría de los países no tiene verdaderos sistemas de M&E en funcionamiento (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015). En una escala de 1 a 5, las actividades de seguimiento presentan un desarrollo equivalente a 2, y las de evaluación apenas alcanzan 1,4. Estos promedios, de hecho, son ligeramente más altos gracias a unos pocos casos destacados, pues la mayoría de los países se ubica por debajo de esos niveles. Desde aquella medición, en algunos países se han consolidado sistemas de seguimiento de prioridades de gobierno, y también se han extendido prácticas y marcos para la evaluación de políticas. Sin embargo, por varias razones (baja calidad y credibilidad de la información, débil integración con otros sistemas –como el presupuestario–, falta de participación de actores clave, etc.), en general, la conexión entre la información provista por estos sistemas y los procesos de toma de decisiones es pobre (Ospina, Cunill-Grau y Maldonado, 2021). Por lo tanto, su rol en la generación de políticas basadas en la evidencia es limitado.

Obviamente, las debilidades en materia de gobernanza de datos y de M&E exceden el tema climático, pero pueden buscarse innovaciones para esta cuestión específica. Los esfuerzos de mitigación y de adaptación demandan conjuntos diferentes de datos, incluyendo los referidos a actividades económicas sectoriales, así como datos socio-demográficos (por ejemplo, sobre grupos vulnerables), territoriales (activos físicos, usos del suelo, etc.), de incidencia histórica de fenómenos climáticos o de modelos y proyecciones climáticas, entre otros. Por lo tanto, se requiere una estrategia que contemple las variadas necesidades de información de los encargados de la toma de decisiones en distintos niveles. El uso del monitoreo como insumo para una gestión adaptativa se orienta, lógicamente, a las políticas de adaptación al cambio climático. En este sentido, uno de los principales desafíos a nivel gerencial, especialmente en países grandes y diversos, consiste en consolidar de forma integrada información local sobre riesgos y vulnerabilidades (Vallejo, 2017). Es decir, resulta indispensable pasar del monitoreo de intervenciones específicas (cada una con sus propios sistemas de medición) a la posibilidad de realizar un seguimiento integrado que oriente de manera informada el proceso de toma de decisiones, asignando recursos donde más se necesiten. Por lo tanto, se requiere que, sin perder la especificidad local de los indicadores que se debe monitorear, estos sean comparables entre sí (STAP, 2017). Finalmente, es preciso establecer procesos de gestión que permitan la revisión periódica de los datos entre los actores clave, de manera de dar lugar a un aprendizaje sobre lo que funciona (y lo que no lo hace) e introducir correcciones oportunas. El CdG (véase la opción de reforma 2) está bien posicionado para liderar dichas rutinas de monitoreo, así como para favorecer la integración de la información.

Opción de reforma 7: Desarrollo de los recursos humanos

El diseño y la implementación de políticas en materia climática supone un desafío de conocimientos y competencias para las administraciones públicas de la región. Como se señaló en la sección 4, el cambio climático es un fenómeno complejo, que implica comprender diversas disciplinas científicas y considerar la evolución y el impacto de diferentes tecnologías (Pollitt, 2015). Debido a las debilidades del servicio civil de la mayoría de los países de ALC (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014), resulta difícil

que los planteles de funcionarios públicos cuenten con el abanico de capacidades requeridas para el diseño y la implementación de políticas de mitigación y adaptación de calidad. E incluso si los recursos humanos requeridos estuvieran presentes, es probable que se encuentren dispersos en distintos silos organizacionales según su especialidad disciplinaria. Por lo tanto, existe una brecha de talento que requiere ser atendida.

Debido a la magnitud de la brecha en materia de recursos humanos, un instrumento para considerar son las alianzas con expertos externos a la administración pública. Cuando deben lidiar con desafíos novedosos, y carecen de las capacidades necesarias para abordarlos, los Estados suelen recurrir a la tercerización de tareas que recaen en actores privados, representantes del sector académico y miembros de la sociedad civil. Por ejemplo, el desarrollo de la energía atómica en Estados Unidos, desde el Proyecto Manhattan en adelante, se gestionó mediante formas de “gobierno indirecto” (Kettl, 2002): así, el Estado podía apoyarse en el conocimiento experto disponible en empresas, universidades, laboratorios y centros de investigación del país. De este modo, el principal rol de las áreas centrales de gobierno, como el Departamento de Energía, consiste en la selección, la gestión y la supervisión de proveedores externos. En materia climática, las administraciones públicas pueden recurrir a herramientas similares de colaboración con organizaciones no estatales. Por supuesto, dicha estrategia plantea sus propios desafíos y demandas de capacidades. Las administraciones deben poder diseñar y negociar contratos con esos actores en campos altamente técnicos; deben contar con herramientas para monitorear y evaluar sus actividades y entregables, y deben ser capaces de sintetizar la evidencia técnica y el asesoramiento para poder “traducirlo” a los encargados de la toma de decisiones que carecen de conocimiento específico en la temática. Por ende, en la selección y la formación del personal público vinculado a los asuntos climáticos se deben incluir dichas competencias.

De todas maneras, las administraciones públicas deben contener al menos un nivel básico de conocimiento experto. En primer lugar, para dialogar y negociar de forma nivelada con los proveedores externos se requiere un dominio básico de los temas (cuáles son las metodologías más apropiadas para distintos problemas, cuáles las fuentes de evidencia y especialización más reconocidas, cómo interpretar los análisis y las

recomendaciones, etc.). En segundo lugar, como indicó un entrevistado, si el Estado carece de ciertas capacidades, enfrenta el riesgo de quedar “cautivo” de la información y el asesoramiento que le brinden actores involucrados en el campo en cuestión. Así, cuando se preparan políticas y regulaciones, es habitual que los sectores económicos afectados busquen incidir, de forma privada y en la esfera pública, con datos y análisis que sustenten sus posturas. Si los encargados de la toma de decisiones públicas carecen de sus propias fuentes de evidencia y asesoramiento, estarán faltos de instrumentos para sopesar (y eventualmente rebatir) los sesgos de dichas fuentes sectoriales.

Por lo tanto, resulta necesario establecer procesos de selección basados en el mérito, de formación específica en la materia y de gestión del desempeño del personal incentivando la especialización climática. La creación de redes formales e informales de servidores públicos también puede contribuir a conectar el talento disperso en diferentes entidades.³⁵ A su vez, pueden crearse figuras específicas, transversales a todo el gobierno o a cada entidad, que vinculen las diferentes burocracias implicadas en el tema, como los científicos principales en los ministerios de Israel (véase Schmidt, Teschner y Negev, 2018). Finalmente, cabe notar que una administración pública calificada en cuestiones climáticas, en virtud de su propio compromiso con la temática, puede aumentar la presión sobre los gobiernos para que estos actúen en la materia. Según señaló un entrevistado, en los distintos ministerios de los países de la región, quienes más han impulsado las políticas climáticas han sido estos “emprendedores de políticas” (Kingdon, 1984).

Además de la especialización técnica, se deben desarrollar otras habilidades. Como se indicó previamente, la gestión adaptativa requiere aptitudes de innovación, experimentación y aprendizaje que no son las tradicionalmente estimuladas en la administración pública. Es decir, existen habilidades “blandas” que son complementarias e igualmente necesarias para las competencias técnicas específicas de las disciplinas que lidian con el clima. En síntesis, el talento requerido para abordar el cambio climático supone una nueva manera de “entender el negocio” del servicio público,

³⁵ Véase, por ejemplo, <https://www.civilserviceenvironmentnetwork.org/> en Reino Unido.

diferente de la perspectiva enfocada solo en el cumplimiento estricto de procesos o intervenciones ya definidas de antemano. Algunos de los principios del enfoque de gobierno ágil (*agile government*) propuestos por la National Academy of Public Administration de Estados Unidos describen el tipo de conocimientos, habilidades y conductas que deben adquirir los funcionarios públicos para gestionar la implementación de políticas de cambio climático (N.A.P.A., 2020).³⁶

³⁶ Véase el enlace: <https://napawash.org/the-agile-government-center/overview>.



CAPÍTULO

06

Conclusiones: una agenda para gestionar problemas complejos



CAPACIDADES ESTATALES Y PROBLEMAS COMPLEJOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: CÓMO ABORDAR VULNERABILIDADES
QUE AFECTAN EL DESARROLLO HUMANO

06

Conclusiones: una agenda para gestionar problemas complejos



Los ejes de reforma de la gestión pública que se tratan en estas páginas tienen una aplicabilidad que excede los dos temas seleccionados.

Este documento se ha enfocado en cómo atender los desafíos de gestión de dos problemas complejos y “retorcidos”: la desigualdad y el cambio climático. Ambos comparten características que los diferencian de los problemas “lineales” para los cuales las administraciones públicas tradicionales están mejor preparadas. Los *wicked problems* son multidimensionales, afectan a múltiples intereses en tensión, presentan desafíos de información e incertidumbre, y su abordaje suele generar retroalimentaciones y nuevos asuntos que atender, por lo que no pueden solucionarse “de una vez y para siempre”. Estos rasgos son comunes a otros problemas urgentes de los países de ALC, como la falta de competitividad económica, la inequidad de género y la crisis de la confianza ciudadana en los gobiernos. Por eso, los ejes de reforma de la gestión pública que se tratan en estas páginas tienen una aplicabilidad que excede los dos temas seleccionados.

En ambos casos han aparecido de manera recurrente varias opciones de reforma orientadas a realinear los incentivos de los actores y a expandir la evidencia disponible para los encargados de la toma de decisiones. En primer lugar, la importancia de aplicar enfoques “de sistema”, que analicen la problemática de forma integral y capturen sus interdependencias, es más prometedor que dejar que cada ministerio u organismo la encare separadamente de manera fragmentada o parcial. A su vez, ello requiere que el CdG ejerza un rol dirigido a alinear los incentivos para facilitar dicha colaboración y que brinde información sobre cuáles son los objetivos de la totalidad del gobierno que se buscan alcanzar. En segundo lugar, el monitoreo y la rendición de cuentas pública son elementos fundamentales para aumentar los incentivos del gobierno central y de los prestadores de servicios, a fin de que se enfoquen en los objetivos comprometidos, y para ampliar la voz de los ciudadanos y beneficiarios en el proceso de políticas. En tercer lugar, habilitar la experimentación, el aprendizaje y la adaptación continua parece más prometedor que la planificación

detallada de antemano de cada actividad por realizar y producto por entregar; esto implica también que los funcionarios públicos desarrollen nuevas aptitudes y habilidades, vinculadas a la innovación, la generación de conocimiento sobre “lo que funciona” y la flexibilidad para adecuar el rumbo inicial. Finalmente, la integración de los sistemas de información de las diversas entidades productoras de datos contribuye a concretar varias de estas transformaciones.

En materia de desigualdad, queda claro que lo que se está aplicando hoy en ALC no es suficiente; la buena noticia es que, como señala este trabajo, hay opciones de reforma para “hacer más con menos”.

Pese a que el gasto social ha ido en aumento, no ha sucedido lo mismo con la reducción de la desigualdad en los últimos años, ya que esta se ha estancado. Las mayores presiones fiscales que enfrentan varios países, agravadas por la crisis de la COVID-19, limitarán en el futuro las posibilidades de continuar expandiendo ese gasto social. Este estudio presenta opciones para maximizar el impacto de los recursos invertidos, con un enfoque que resalta cómo se gestiona la política social. Dichas opciones apuntan a una mejor coordinación hacia el interior de la administración pública y también a un cambio en los incentivos de los prestadores de servicios, sean estatales o no. Una mejor coordinación contribuye a producir sinergias (es decir, mayores impactos sin necesidad de más recursos) y asimismo a minimizar las frecuentes superposiciones y duplicaciones de esfuerzos. Además de las estrategias integradas con coordinación desde el CdG, ya probadas en algunos países, vale destacar la revisión integral de las intervenciones sociales con perspectiva “de sistema” (y perspectiva del usuario), lo cual puede constituir una innovación relevante en ALC, al menos para ciertas áreas de política social. A su vez, en términos de incentivos para los prestadores, hay opciones como los mecanismos de pago por resultados, la medición y publicación de información de desempeño, y una mayor libertad de elección de los beneficiarios, que pueden expandirse para abarcar más servicios. Aunque esto podría implicar controversia o dar lugar a resistencias, cabe considerar la evidencia creciente sobre sus potenciales impactos positivos en la calidad de los servicios, especialmente cuando se atienden activamente los eventuales efectos no deseados.

Un hallazgo para tener presente es que el contexto importa, y eso debería habilitar la innovación según las necesidades y capacidades de cada caso. En primer lugar, como se describió en el capítulo 2, el concepto de “política social” engloba una gran diversidad de intervenciones y, por lo tanto, desafíos muy variables en cuanto a la implementación. Las intervenciones más desafiantes, en las que se ha centrado este documento, combinan beneficiarios heterogéneos, actividades no programables en detalle, interacciones intensas con los usuarios y dificultades de monitoreo. Pero existe otro conjunto de intervenciones (estas suelen ser las que transfieren directamente recursos) que minimizan tales complejidades. En segundo lugar, las capacidades de las administraciones públicas son heterogéneas entre los países y a menudo dentro de estos; por ende, también variará el tipo de intervenciones que cada administración pueda implementar con éxito. Finalmente, las brechas aquí identificadas (de coordinación, calidad del servicio, etc.) también se presentan de manera diferencial en distintas áreas de la política social. Por todo esto, cada encargado de la toma de decisiones y cada directivo público deberán tener en cuenta las características propias de su situación para priorizar las mejores opciones de reforma disponibles.

Los conocimientos sobre el vínculo entre los atributos de la administración pública y las políticas contra el cambio climático son incipientes; pese a ello, se pueden extraer ciertas conclusiones que sirvan de orientación para los encargados de la toma de decisiones. A diferencia de otras áreas de políticas públicas, donde ya existe un cuerpo de evidencia más robusto sobre cómo las instituciones de gestión pública inciden en la calidad y la efectividad de las intervenciones, en materia climática este saber recién se está construyendo. Pero los tiempos de los encargados de la toma de decisiones son apremiantes; por ello, este informe busca brindar pistas generales sobre los principales desafíos y sus opciones de abordaje. En particular, se enfoca en dos retos principales que se desprenden de las características del problema climático y que la institucionalidad debería atender: 1) cómo alinear los incentivos de los múltiples actores detrás de esfuerzos coherentes y urgentes, y 2) cómo ampliar la información disponible para los encargados de la toma de decisiones en una temática compleja y con altos niveles de incertidumbre. En este estudio se han detallado opciones de reforma específicas para abordar ambos desafíos, a partir de las experiencias todavía novedosas

en materia climática y del conocimiento extrapolable de otras áreas de políticas públicas. En síntesis, estas son las conclusiones generales:

- Coordinar al conjunto de actores requeridos es difícil, debido a la existencia de prioridades en tensión, pero es más factible hacerlo si el que lidera la coordinación es el CdG (empoderado por su cercanía al jefe del Ejecutivo, con perspectiva transversal y sin “terreno burocrático” propio que disputar), y no un ministerio sectorial de Ambiente. El CdG puede transformar los incentivos sectoriales gracias a su control sobre los recursos (políticos, presupuestarios, burocráticos, etc.) que son relevantes para los ministerios; además, su capacidad de cruzar información de manera transversal permite que el gobierno identifique sinergias e intervenciones coherentes.
- Dicha coordinación debe apoyarse en una visión compartida y un enfoque “sistémico”, que reconozca las contribuciones que necesita cada sector y las interrelaciones, secuencias y retroalimentaciones clave; obviamente, este cambio de enfoque supone sus propios desafíos, incluyendo el de gestionar la integralidad de un reto tan multidimensional. Esta perspectiva es lo que habilita “poner en práctica” la alineación de incentivos y la información para generar políticas consistentes.
- La visión compartida facilita también el establecimiento de planes de largo plazo, que alineen los incentivos de manera intertemporal. Dichos planes deben formularse sobre la base de un amplio apoyo de múltiples actores, para que así se pueda brindar certidumbre sobre la sostenibilidad de la política climática aun ante cambios de gobierno y alentar las necesarias inversiones provenientes de actores privados.
- Asimismo, los compromisos de largo plazo solo resultan vinculantes si se fijan instrumentos para “ponerlos en práctica” en los planes, programas y presupuestos de corto plazo. Varios países han ido estableciendo normas en tal sentido, aunque son experiencias mayormente recientes, por lo cual no es posible certificar su efecto. En ALC, países como Chile, Costa Rica, Guatemala y Suriname han definido planes de financiamiento y de inversión como parte de la concreción de las estrategias de largo plazo.

- Más aún: dichos compromisos no son creíbles si falta el monitoreo interno de sus metas y si no hay mecanismos de rendición de cuentas de la ciudadanía, nutridos por información adecuada. Además de hacer realidad los planes en acciones concretas de corto y mediano plazo, la credibilidad exige metas claras y una identificación de los responsables, con incentivos políticos y reputacionales, para que esto prevalezca en la agenda gubernamental.
- Ante un desafío complejo e incierto, la rigidez formalista de la tradición administrativa prevaleciente en la región debería atenuarse, a fin de abrir paso para la innovación, la experimentación y el aprendizaje sobre lo que funciona (y lo que no lo hace). En ciertos países, los gobiernos subnacionales pueden actuar como un “laboratorio” para el pilotaje de nuevas soluciones e incluso la co-gestión adaptiva con actores locales, aprovechando información de la cual quizá no disponga el propio sector público.
- A su vez, la informalidad de los procesos de toma de decisiones, que se caracterizan por los escasos “controles de calidad” *ex ante*, demanda la fijación de estándares de evidencia más exigentes para la aprobación de políticas y regulaciones, con metodologías que contemplen distintos escenarios posibles (debido a las incertidumbres imperantes) y que prioricen la minimización de los riesgos climáticos.
- Los dos últimos puntos se apoyan en sólidos sistemas de información, monitoreo y evaluación, y en funcionarios públicos con competencias y conocimientos suficientes en la temática (o, al menos, capaces de gestionar las alianzas necesarias con actores externos con el conocimiento experto específico).

Si bien el menú de opciones de reforma consideradas es amplio, dentro de cada estrategia las alternativas se complementan entre sí. Para alinear los incentivos de los actores de manera efectiva, resulta lógico combinar los siguientes elementos: i) la coordinación desde el CdG; (ii) la concreción de las metas climáticas en instrumentos de corto y mediano plazo, y iii) la rendición de cuentas pública para motivar el monitoreo y la presión de la ciudadanía. Cada una de estas opciones debería potenciar a las demás, ya

que todas generan incentivos sinérgicos para que los actores intervengan de manera coherente y urgente ante el cambio climático. De igual modo, el fortalecimiento de los sistemas de información, monitoreo y evaluación debería alimentar tanto la formulación de políticas y regulaciones basadas en la evidencia (herramientas clave para la mitigación) como el aprendizaje flexible que demandan las políticas de adaptación. A su vez, la ampliación de conocimientos y competencias disponibles en la función pública y en aliados externos también crearía mayores capacidades para procesar y analizar la evidencia, y asesorar mejor a los encargados de la toma de decisiones en contextos de incertidumbre y cuando las posturas sectoriales se encuentran en tensión. En síntesis: no se trata de opciones de reforma excluyentes, sino complementarias, que preferiblemente deberían ser impulsadas de forma integral.



Este capítulo destaca los atributos institucionales y de gestión que resultan más importantes para diseñar e implementar políticas climáticas.

Obviamente, en contextos de recursos escasos, se deberán priorizar las opciones que sean más útiles para cada caso, siempre partiendo de un buen diagnóstico. Puede que los gobiernos no dispongan de suficientes recursos (políticos, presupuestarios, gerenciales) para impulsar un abanico amplio de reformas de manera simultánea. Por ello, se deberían detectar las brechas específicas de cada caso para poder aplicar las reformas más urgentes y gastar mejor, de manera coherente, a fin de evitar la utilización de ciertos recursos públicos para combatir el cambio climático, mientras que, al mismo tiempo, otros recursos se emplean de forma que tienden a agravar el problema, situación que suele ser común actualmente (Ferro et al., 2020). Este capítulo destaca los atributos institucionales y de gestión que resultan más importantes para diseñar e implementar políticas climáticas. Los encargados de la toma de decisiones deberán analizar en qué medida sus organizaciones se aproximan o se alejan de dichos atributos, en diálogo con actores públicos y privados que disponen de información y pueden aportar perspectivas útiles sobre el tema. Este capítulo puede servir como base para desarrollar una herramienta de diagnóstico o autodiagnóstico que permita traducir dichos atributos en indicadores medibles, y que así posibilite análisis más rigurosos del estado de situación en cada caso. De todos modos, debería tratarse de diagnósticos rápidos, que no retrasen el impulso para adoptar las reformas necesarias.

Finalmente, estas opciones de reforma deberían ser evaluadas mediante un examen profundo de casos específicos. Este documento se ha nutrido de estudios de casos de distintos países (la mayoría de ellos, externos a ALC), del análisis suministrado por los expertos entrevistados y del conocimiento más amplio sobre gestión pública que resulta pertinente en esta área de políticas. Sin embargo, varias de estas reformas son apenas embrionarias en varios países de la región, y su aplicación efectiva no ha sido documentada de forma exhaustiva. Por lo tanto, para determinar su efectividad y, especialmente, para conocer los contextos donde resultan más aplicables, se necesita una inmersión más profunda tanto en sus procesos de implementación como en sus eventuales impactos. Ese es el próximo paso de una agenda a la que este trabajo busca contribuir.

Referencias

- Abbuy, E. 2018. Macroeconomic Determinants of Infant Mortality in WAEMU Countries: Evidence from Panel Data Analysis. *Applied Economics and Finance*, Vol 5(6). Disponible en: <https://redfame.com/journal/index.php/aef/article/view/3682>.
- Acevedo, I., F. Castellani, M. J. Cota, G. Lotti y M. Székely. 2022. El aumento de la desigualdad en América Latina: un efecto colateral de la pandemia. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-aumento-de-la-desigualdad-en-America-Latina-un-efecto-colateral-de-la-pandemia.pdf>.
- Agusti Strid, A. y J. Ronicle. 2021. Bonos de impacto social en América Latina: El trabajo pionero de BID Lab en la región. Lecciones aprendidas. Nota técnica de BID Lab N.º IDB-TN-2087. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/social-impact-bonds-latin-america-idb-labs-pioneering-work-region-lessons-learnt>.
- Alessandro, M., B. Cardinale Lagomarsino, C. Scartascini, J. Streb y J. Torrealday. 2021. Transparency and Trust in Government. Evidence from a Survey Experiment. *World Development*, 138.
- Alessandro, M., M. Lafuente y R. Shostak. 2014. El modelo de gestión del estado de Pernambuco (Brasil). Nota técnica N.º IDB-TN-638. Washington, D.C.: BID. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Liderazgo-desde-el-centro-El-modelo-de-gesti%C3%B3n-del-estado-de-Pernambuco-\(Brasil\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Liderazgo-desde-el-centro-El-modelo-de-gesti%C3%B3n-del-estado-de-Pernambuco-(Brasil).pdf).
- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso. 2014. *Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Gobernar-para-cumplir-con-los-ciudadanos-El-rol-del-Centro-de-Gobierno-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Aman, F., J. Cilliers y M. Kaffenberger. 2019. Improving School Performance through School Ranking: The Double-Edged Sword of Accountability. RISE, texto de blog, 8 de mayo. Disponible en: https://riseprogramme.org/blog/improving_school_performance_TZ.
- Andrews, M. 2021. Successful failure in public policy work. Documento de trabajo N.º 402. Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University.

- Ang, Y. 2019. Why China can't fix its environment simply by adjusting targets. Disponible en: <http://faculty.washington.edu/aseem/PAR%20Files/Why%20China%20Can%E2%80%99t%20Fix%20Its%20Environment%20Simply%20By%20Adjusting%20Targets.pdf>
- Arenas de Mesa, A. y E. Mosqueira. 2021. La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo. Documentos de proyectos (LC/TS.2021/23), Santiago de Chile: CEPAL y BID.
- Araujo, M. C., F. López Boo y J. Puyana. 2013. *Panorama sobre los servicios de Desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Panorama-sobre-los-servicios-de-desarrollo-infantil-temprano-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Atinc, T. M. y E. Gustafsson-Wright. 2013. Early childhood development: the promise, the problem, and the path forward. Washington, D.C.: Center for Universal Education.
- Aucoin, P. 1997. The design of public organizations for the 21st century: Why bureaucracy will survive in public management. *Canadian Public Administration*, 40(2): 290-306.
- Aulicino, C. y G. Díaz Langou. 2015. Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina. The Dialogue. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/03/FINAL-Politic-as-publicas-de-desarrollo-infantil-en-AL-2.pdf>.
- Auyero, J. 2012. *Patients of the State: The Politics of Witing in Argentina*. Durham, Carolina del Norte: Duke University Press.
- Averchenkova, A., S. Fankhauser y J. Finnegan. 2018. The role of independent bodies in climate governance: the UK's Committee on Climate Change. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change, London School of Economics and Political Science. Disponible en: https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/10/The-role-of-independent-bodies-in-climate-governance-the-UKs-Committee-on-Climate-Change_Averchenkova-et-al.pdf.
- Azevedo, V., C. P. Bouillon e I. Irarrázaval. 2011. La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina. Nota técnica N.º IDB-TN-233. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/La_efectividad_de_las_redes_de_protecci%C3%B3n_social_El_rol_de_los_sistemas_integrados_de_informaci%C3%B3n_social_en_seis_pa%C3%ADses_de_Am%C3%A9rica_Latina.pdf.
- Bailey, R. y F. Preston. 2014. Stuck in Transition: Managing the Political Economy of Low-carbon Development. Briefing Paper. Londres: Chatham House. Disponible en: <https://energieclimat.hypotheses.org/20143>.

- Baker, M., J. Gruber y K. Milligan. 2019. The Long-Run Impacts of a Universal Child Care Program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3): 1-26. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20170603>.
- Banco Mundial. 2004. *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/972191468320374337/informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2004-servicios-para-los-pobres>.
- . 2022. A roadmap for climate action in Latin America and the Caribbean 2021-2025. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d3e9d5ba-bdea-543b-8e51-e53f39308a73/content>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Deep Decarbonization Pathways for Latin America and the Caribbean (DDPLC). 2019. *Cómo llegar a cero emisiones netas: Lecciones de América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/como-llegar-cero-emisiones-netas-lecciones-de-america-latina-y-el-caribe>.
- Barber, M. 2007. *An instruction to deliver: Tony Blair, the public services and the challenge of delivery*. Tunbridge Wells: Politico's Publishing Ltd.
- Barenberg, A. J., D. Basu, y C. Soylu. 2017. The effect of public health expenditure on infant mortality: evidence from a panel of Indian states, 1983-1984 to 2011-2012. *The Journal of Development Studies*, 53(10), 1765-1784.
- Beeck Center. 2016. *From Innovation to Practice: Impact Investing Education and Training*. Washington, D.C.: Beeck Center. Disponible en: https://beeckcenter.georgetown.edu/wp-content/uploads/2019/07/From-Innovation-to-Practice-Impact-Investing-Education-and-Training_Beeck-Center_8.4.pdf.
- Behn, R. 2014. *The PerformanceStat potential. A leadership strategy for producing results*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Berlinsky, S. y N. Schady. 2015. *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Los_primeros_a%C3%B1os_El_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas.pdf.
- Bernal, R. 2015. 3 claves para coordinar e integrar servicios de primera infancia. BID, texto de blog, 24 de agosto. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/servicios-de-primera-infancia/>.

- Bevan, G. y D. Wilson. 2013. Does 'naming and shaming' work for schools and hospitals? Lessons from natural experiments following devolution in England and Wales. *Public Money & Management*, 33(4): 245-252. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540962.2013.799801>.
- Besharov, D. 2009. From the Great Society to continuous improvement government: Shifting from "does it work?" to "what would make it better?" *Journal of Policy Analysis and Management*, 28(2): 199-220. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/29739010>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2019. Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Infantil Temprano. Washington, D.C.: BID.
- . 2021. *Costos y beneficios de la carbono-neutralidad en Perú: Una evaluación robusta*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/costos-y-beneficios-de-la-carbono-neutralidad-en-peru-una-evaluacion-robusta>.
- Biesbrok, R., G. Peters y J. Tosun. 2018. Public Bureaucracy and Climate Change Adaptation. *Review of Policy Research*. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ropr.12316>.
- Bistend, M., G. Iyer, J. Edmonds, A. Vogt-Schilb, R. Argüello, A. Cadena Cárdena, R. Delgado et al. 2019. Implicaciones del Acuerdo de París sobre activos abandonados en América Latina y el Caribe. Documento para discusión IDB-DP-00699. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Implicaciones_del_Acuerdo_de_Par%C3%ADs_sobre_activos_abandonados_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf.
- Bloomberg NEF. 2021. New Energy Outlook 2021.
- Borgonovi, E., E. Anessi Pessina y C. Bianchi (eds.). 2018. *Outcome-based performance management in the public sector*. Berlín: Springer.
- Boswell, C. 2018. *Manufacturing political trust. Targets and performance measurement in public policy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Braginski, R. 2018. Alejandro Ganimian: "Entregar notebooks a las escuelas no ha tenido efectos positivos y, en algunos casos, fue negativo". *Clarín*, 29 de julio. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/alejandro-ganimian-entregar-netbooks-escuelas-efectos-positivos-casos-negativo_0_rJpA72ENX.html.
- Breierova, L. y E. Duflo. 2004. The Impact of Education on Fertility and Child Mortality: Do Fathers Really Matter Less Than Mothers? Documento de trabajo N.º 10513. NBER. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w10513>.

- Brown, D., J. Kohli y S. Mignotte. 2021. Tools at the centre of government: research and practitioners' insight. Oxford: Universidad de Oxford. Disponible en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-09/Tools%20at%20the%20centre%20of%20government%20-%20Practitioners%27%20Insight%202021.pdf>.
- Busso, M. y J. Messina. 2020. La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf>.
- Carrigan, C. 2018. Unpacking the effects of competing mandates on agency performance. *Public Administration Review*, 78(5): 669-683.
- Casas, L., J. C. Chaparro, A. Franco, C. González Velosa y C. Ternent. 2021. Evaluación de impacto confirma resultados positivos del primer bono de impacto social en América Latina. Factor trabajo, texto de blog, 8 de julio. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/resultados-positivos-del-primer-bono-de-impacto-social-en-america-latina/>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2022. Social Panorama of Latin America and the Caribbean Transforming education as a basis for sustainable development. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chudnovsky, M., P. Joyce, J. P. Martínez Guzmán y A. Lopes Pereira de Melo. 2022. State Capacity for climate change: A proposal for Mexico. Informe interno del BID. Washington, D.C.: BID. (Documento inédito.)
- Clark, H., A. M. Coll-Seck, A. Banerjee, S. Peterson, S. L. Dalglish, S. Ameratunga et al. 2020. A future for the world's children? A WHO-UNICEF-Lancet Commission. *The Lancet*, 395(10224): 605-658. Disponible en: [https://www.thelancet.com/article/S0140-6736\(19\)32540-1/fulltext](https://www.thelancet.com/article/S0140-6736(19)32540-1/fulltext).
- Clarke, D., G. Cortés Méndez y D. Vergara Sepúlveda. 2020. Growing together: assessing equity and efficiency in a prenatal health program. *Journal of Population Economics*, 33(3): 883-956. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00148-019-00761-6>.
- Comisión Europea. 2019. Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/pdf_estudio_avances_agosto_2019_-_21-8v2.pdf.

- Cortázar, J. C. 2006. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Una-Mirada-Estrat%C3%A9gica-y-Gerencial-de-la-Implementaci%C3%B3n-de-los-Programas-Sociales.pdf>.
- Cortázar, J.C., M. Lafuente y M. Sanginés. 2014. *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf).
- Cortez, R., D. Romero, V. Camporale y L. Perez. 2012. Results-Based Financing for Health in Argentina: The Plan Nacer Program. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27223>.
- Crew, M. 2020. The Effectiveness of Place-Based Programmes and Campaigns in Improving Outcomes for Children: A Literature Review. A National Literacy Trust Research Report. Londres: National Literacy Trust. Disponible en: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED607978.pdf>.
- Cruces, G. y L. Gasparini. 2022. The Changing Picture of Inequality in Latin America: Evidence for Three Decades. Nueva York: PNUD. Disponible en: <https://www.undp.org/latin-america/blog/changing-picture-inequality-latin-america-evidence-three-decades>.
- Currie, J. y E. Moretti. 2003. Mother's Education and the Intergenerational Transmission of Human Capital: Evidence from College Openings and Longitudinal Data. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4): 1495-1532.
- Davies, N., G. Atkins y S. Sodhi. 2021. Using targets to improve public services. Londres: Institute for Government. Disponible en: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/using-targets-improve-public-services>.
- De Achaval, O. y C. Aulicino. 2015. Estrategias de protección a la primera infancia en la experiencia internacional. Documento de trabajo N.º 145. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1139.pdf>.
- de Hoyos, R., A. J. Ganimian y P. A. Holland. 2019. Teaching with the Test: Experimental Evidence on Diagnostic Feedback and Capacity Building for Public Schools in Argentina. *The World Bank Economic Review*, Vol. 1(2): 499-520.

- , 2020. Great things come to those who wait: Experimental evidence on performance-management tools and training in public schools in Argentina. Documento de trabajo. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5990cfd52994ca797742fae9/t/5f4feecabb6d0e29e6cb2e53/1599073999482/dehoyosetal2020.pdf>.
- Delgado, R., H. Eguino y A. Lopes. 2021. Política fiscal y cambio climático: Experiencias recientes de los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Politica-fiscal-y-cambio-climatico-experiencias-recientes-de-los-ministerios-de-finanzas-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Diamond, P. 2021. Michael Barber and the ‘Science’ of Delivery. Londres: Queen Mary University of London. Disponible en: <https://www.qmul.ac.uk/mei/news-and-opinion/items/michael-barber-and-the-science-of-delivery--dr-patrick-diamond.html>.
- Downs, A. 1966. Inside Bureaucracy. Santa Monica, CA: Waveland Press.
- Durkin, K., M. W. Lipsey, D. C. Farran y S. E. Wiesen. 2022. Effects of a statewide pre-kindergarten program on children’s achievement and behavior through sixth grade. *Developmental Psychology*, 58(3): 470-484. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35007113/>.
- Elliot, C., J. Worker, K. Levin y K. Ross. 2019. Good governance for long-term low-emissions development strategies. Washington, D.C.: World Resources Institute (WRI). Disponible en: <https://www.wri.org/research/good-governance-long-term-low-emissions-development-strategies>.
- Farías, P. y A. Lopes. 2019. Cambio climático: ¿cuál es el rol de los reguladores? Gobernarte, texto de blog, 8 de diciembre. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/cambio-climatico-cual-es-el-rol-de-los-reguladores/>.
- Farías, P. (ed.). 2022. ¿Preparados para regular? Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Preparados-para-regular-Lecciones-y-desafios-de-la-regulacion-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Ferro, P., M. Jaramillo, R. Delgado, D. Almeida y G. Rodríguez. 2020. Compromisos climáticos y presupuestos nacionales: Identificación y alineación: Estudios de caso de Argentina, Colombia, Jamaica, México y Perú. Nota técnica N.º IDB-TN-01982. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Compromisos-climaticos-y-presupuestos-nacionales-Identificacion-y-alineacion-Estudios-de-caso-de-Argentina-Colombia-Jamaica-Mexico-y-Peru.pdf>.

- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2021. Climate Change Challenges in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: FMI.
- Fozzard, A. 2019. Climate change and governance: opportunities and responsibilities. Governance Note N.º 14. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/711501555389933326/pdf/Climate-Change-and-Governance-Opportunities-and-Responsibilities.pdf>.
- GAO (Government Accountability Office). 2011. Climate Change. Improvements Needed to Clarify National Priorities and Better Align Them with Federal Funding Decisions.
- . 2012 Annual Report: Opportunities to Reduce Duplication, Overlap and Fragmentation, Achieve Savings, and Enhance Revenue.
- Gaynor, M., R. Moreno-Serra y C. Propper. 2013. Death by market power: reform, competition, and patient outcomes in the National Health Service. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4): 134-66. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.5.4.134>.
- Gertler, P., P. Giovagnoli y S. Martínez. 2014. Rewarding Provider Performance to Enable a Healthy Start to Life Evidence from Argentina's Plan Nacer. Documento de trabajo de investigación de políticas N.º 6884. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/84205239-45c6-542e-83ff-c6d097fe9ffc>.
- Grossman, M. y R. Kaestner. 1997. Effects of Education on Health. En: J. R., Behrman y N. Stacey (eds.), *The Social Benefits of Education*, capítulo 4, pp. 69-124. University of Michigan Press.
- Groves, D. G., J. Syme, E. Molina-Pérez, C. Calvo, L. Víctor-Gallardo, G. Godínez-Zamora, J. Quirós-Tortos et al. 2020. Costos y beneficios de la descarbonización de la economía de Costa Rica: Evaluación del Plan Nacional de Descarbonización bajo incertidumbre. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Costos-y-beneficios-de-la-descarbonizacion-de-la-economia-de-Costa-Rica-Evaluacion-del-Plan-Nacional-de-Descarbonizacion-bajo-incertidumbre-Resumen-ejecutivo.pdf>.
- Guess, G. y J. Savage. 2021. *Comparative Public Budgeting*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Gustafsson-Wright, E. y S. Gardiner. 2016. Using impact bonds to achieve early childhood development outcomes in low-and middle-income countries. Washington, D.C: The Brookings Institution. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Impact-Bonds-for-ECDweb.pdf>.

- Harris, J. y J. Rutter. 2014. Centre Forward Effective Support for the Prime Minister at the Centre of Government. Londres: Institute for Government. Disponible en: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/centre-forward>.
- Herd, P. y D. P. Moynihan. 2018. *Administrative burden: Policymaking by other means*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Higham, C., A. Averchenkova, J. Setzer y A. Koehl. 2021. Accountability mechanisms in climate change framework laws. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. Disponible en: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/11/Accountability-mechanisms-in-climate-change-framework-laws.pdf>.
- Ho, A. 2018. From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice. *Public Administration Review*, 78(5): 748-758. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12915>.
- Hojman, D. 1996. Economic and other Determinants of Infant and Child Mortality in Small Developing Countries: the Case of Central America and the Caribbean. *Journal of Applied Economics*, 28(3): 281-290.
- HM Government. 2021. Net Zero Strategy: Build Back Greener. Londres: HM Government. Disponible en: HM Treasury. 2020. *The Green Book: Central Government guidance on appraisal and evaluation*. Londres: HM Treasury.
- Hope, R. y A. Knight. 2021. Innovating public services at scale. Public Policy Design, texto de blog, 21 de octubre. Disponible en: <https://publicpolicydesign.blog.gov.uk/2021/10/21/innovating-public-services-at-scale/>.
- Ionescu, M., Z. Trikić y L. Pinto. 2019. Towards Integrated Early Childhood Education and Care Systems: Building the Foundations Toolkit. Bruselas: Comisión Europea, Programa Erasmus.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2023. AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023. Ginebra: IPCC. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.
- IRENA (International Renewable Energy Agency). 2021. *World Energy Transitions Outlook: 1.5° C Pathway*. Abu Dhabi: IRENA.
- Irwin, T. 2009. Implications for Climate-Change Policy of Research on Cooperation in Social Dilemmas. Documento de trabajo de investigación de políticas N.º 5006. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5006>.

- Irwin, L., A. Siddiqi y C. Hertzman. 2007. Early child development: A powerful equalizer. Ginebra: OMS. Disponible en: http://who.int/social_determinants/resources/ecd_kn_report_07_2007.pdf.
- Jaramillo, M. y V. Saavedra. 2021. NDC Invest: Apoyando políticas y finanzas climáticas transformadoras. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/NDC-Invest-Apoyando-politicas-y-finanzas-climaticas-transformadoras.pdf>.
- Joyce, P. 2003. Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process. Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government.
- Kagan, S. L., M. C. Araujo, A. Jaimovich e Y. Cruz-Aguayo. 2016. Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico. Nota técnica N.º IDB-TN-1061. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Una-mirada-al-desarrollo-infantil-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-desde-la-teor%C3%ADa-y-el-pensamiento-sist%C3%A9mico.pdf>.
- Kalra, N., S. Hallegate, R. Lempert, C. Brown, A. Fozzard, S. Gill y A. Shah. 2014. Agreeing on Robust Decisions New Processes for Decision Making Under Deep Uncertainty. Documento de trabajo de investigación de políticas N.º 6906. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cb452737-Ofb0-59a1-88d9-162af7882938>.
- Kamensky, J. M. 2011. Managing the Complicated vs. the Complex. *The Business of Government Magazine*, 66-67. Disponible en: <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/JohnKamensky.pdf>.
- Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García Moreno. 2014. *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/construyendo-gobiernos-efectivos-logros-y-retos-de-la-gestion-publica-para-resultados-en-america>.
- Keefer, P. y S. Khemani. 2005. Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services. *The World Bank Research Observer*, 20(1): 1-27.
- Keefer, P. y C. Scartascini. 2022. *Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Construyendo-gobiernos-efectivos-Logros-y-retos-de-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-para-resultados-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

- Kettl, D. 2002. Managing indirect government. En: L. Salamon (ed.), *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kingdon, J. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Nueva York: Harper Collins.
- Kunreuther, H. (coord.). 2014. Integrated Risk and Uncertainty Assessment of Climate Change Response Policies. En: *Climate Change 2014*, capítulo 2, pp. 151-205. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_chapter2.pdf.
- Lafuente, M. y S. González. 2018. ¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? Evaluando innovaciones en los gobiernos. Nota técnica N.º IDB-TN-1431. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/%C2%BFQu%C3%A9-impacto-tienen-las-unidades-de-cumplimiento-Evaluando-innovaciones-en-los-gobiernos.pdf>.
- LEDS-LAC. 2019. Hacia un desarrollo resiliente y bajo en emisiones en Latinoamérica y el Caribe: Progreso en la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC). Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://ledslac.org/wp-content/uploads/2020/04/LEDSenLAC_2019_v1.3.pdf.
- Leiter, T. 2021. Do governments track the implementation of national climate change adaptation plans? An evidence-based global stocktake of monitoring and evaluation systems. *Environmental Science and Policy*, 125: 179-188. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901121002379>.
- Lester, P. 2016. Performance partnership pilots: Increasing program flexibility to improve outcomes. Special Report Series. Washington, D.C.: IBM Center for Business of Government, Social innovation Research Center. Disponible en: <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Performance%20Partnership%20Pilots.pdf>.
- Lipsky, M. 2010. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Lowe, T. 2013. New development: The paradox of outcomes—the more we measure, the less we understand. *Public Money & Management*, 33(3): 213-216.
- Lowe, T. y R. Wilson. 2016. Managing the performance of social interventions. What can we learn from a complex systems approach? Londres: British Academy of Management. Disponible en: <https://nrl.northumbria.ac.uk/id/eprint/39753/>.

- Machinea, J. L. y G. Cruces. 2006. Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos. Serie Informes y Estudios Especiales N.º 17. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7862-instituciones-la-politica-social-objetivos-principios-atributos>.
- Martínez Guzmán, J. 2020. The use of performance information under performance budgeting systems: A comparative analysis of Chilean line ministries. *International Public Management Journal*, 23(4): 591-610.
- Martinez Nogueira, R. 2006. Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 35: 1-20. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533667005.pdf>.
- McBride, J. 2022. How Green-Party Success Is Reshaping Global Politics. Council on Foreign Relations. Disponible en: <https://www.cfr.org/backgrounders/how-green-party-success-reshaping-global-politics>.
- Metcalfe, L. 1994. International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60(2).
- Nachmany, M. y E. Mangan. 2018. Policy brief Aligning national and international climate targets. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. Disponible en: <https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/10/Aligning-national-and-international-climate-targets.pdf>.
- NAO (National Audit Office). 2020. Achieving net zero. Londres: NAO. Disponible en: <https://www.nao.org.uk/reports/achieving-net-zero/>.
- N.A.P.A. (National Academy of Public Administration). 2020. Building an Agile Federal Government: A call to Action. Newtown Square, NA: Project Management Institute. Disponible en: <https://www.pmi.org/business-solutions/white-papers/building-an-agile-federal-government>.
- Neby, S. y M. Zannakis. 2020. Coordinating Wickedness: A Comparative Analysis of How Norway and Sweden Organize for Climate Policies. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 22(6). Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2020.1821362>.
- Nishiyama, A. 2011. Economic Growth and Infant Mortality in Developing Countries. *The European Journal of Development Research*, 23(4): 630-647.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2015. Effective coordination from the centre: Coordinating policies to promote the transition to a low-carbon economy. Briefing Note. Special session of Senior Officials from Centres of Government (CoG), Sede de la OCDE, París, 16-17 de febrero. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/Coordination-policies-to-promote-a-low-carbon-economy.pdf>.
- . 2017a. Systems approaches to public sector challenges. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264279865-en>.
- . 2017b. Getting Infrastructure Right The Ten Key Governance Challenges and Policy Options. París: OCDE. Disponible en: [oecd.org/gov/getting-infrastructure-right.pdf](https://www.oecd.org/gov/getting-infrastructure-right.pdf).
- . 2019. Key questions guiding the process of setting up long-term low-emission development strategies. Documento del Climate Change Expert Group N.º2019/4. París: OCDE. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/key-questions-guiding-the-process-of-setting-up-long-term-low-emissions-development-strategies_54c2d2cc-en.
- . 2021. Recommendation of the Council on Enhancing Access to and Sharing of Data. París: OCDE. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0463>.
- OCDE-BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2020. Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0002232>.
- Olsson, P., C. Folke y F. Berkes. 2004. Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social? Ecological Systems. *Environmental Management*, 34(1): 75-90. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/8330883_Adaptive_Comanagement_for_Building_Resilience_in_SocialEcological_Systems.
- ONP (Oficina Nacional de Presupuesto) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2019. Gasto en Niñez y Adolescencia del Presupuesto Nacional. Tercer trimestre 2019. Buenos Aires: ONP y UNICEF. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/7106/file/Gasto%20en%20ni%C3%B1ez%20y%20adolescencia.pdf>.
- Ospina, S., N. Cunill-Grau y C. Maldonado. 2021. Enhancing accountability through results-oriented monitoring and evaluation systems. En: G. Peters, C. A. Tercedor y C. Ramos (eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*, capítulo 16, pp. 437-474. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Pollitt, C. 2015. Wickedness will not wait: climate change and public management research. *Public Money & Management*, 35(3): 181-186.

- Pressman J. y A. Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Prime Minister's Council for Science and Technology. 2020. A systems approach to delivering net zero: recommendations. Londres: Prime Minister's Council for Science and Technology. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/910446/cst-net-zero-report-30-january-2020.pdf.
- Pritchett, L. y L. H. Summers. 1996. Wealthier is Healthier. *The Journal of Human Resources*, 31(4): 841-868.
- Propper, C., S. Burgess y D. Gossage. 2008. Competition and Quality: Evidence from the NHS Internal Market 1991-9. *The Economic Journal*, 118(525): 138-170. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0297.2007.02107.x>.
- Querbach, T y C. Arndt. 2017. Política regulatoria en América Latina. Un análisis de la situación actual. París: OCDE. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/politica-regulatoria-en-america-latina_940ec5c6-es.
- Ramos, C. y A. Milanesi. 2021. A brief story of Latin America public administration: a particular model. En: G. Peters, C. A. Tercedor y C. Ramos (eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*, capítulo 1, pp. 9-22. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Repetto, F. 2010. Experiencias comparadas de coordinación de políticas sociales en América Latina: aprendizajes para el caso argentino. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Rittel, H. y M. Webber. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4: 155-169.
- Ritz, A., G. Brewer y O. Neumann. 2016. Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414-426. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12505>.
- Rogers, P. y A. Macfarlan. 2020. What is adaptive management and how does it work? Documento de trabajo N.º 2. Australian Aid y Better Evaluation. Disponible en: https://www.betterevaluation.org/sites/default/files/2021-11/MandE_for_Adaptive_Management_WP2_What_Is_AM_%26_how_does_it_work_202009.pdf.

- Rossin-Slater, M. y M. Wüst. 2020. What Is the Added Value of Preschool for Poor Children? Long-Term and Intergenerational Impacts and Interactions with an Infant Health Intervention. *American Economic Journal: Applied Economics*, 12(3): 255-86. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.20180698>.
- Saget, C., A. Vogt-Schilb y T. Luu. 2020. *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-empleo-en-un-futuro-de-cero-emisiones-netas-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Salamon, L. M. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Sasse, T., J. Rutter, E. Norris y M. Shephard. 2020. Net zero. How government can meet its climate change target. Londres: Institute for Government. Disponible en: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/net-zero-government-climate-change-target.pdf>.
- Schmidt, N., N. Teschner y M. Negev. 2018. Scientific Advice and Administrative Traditions: The Role of Chief Scientists in Climate Change Adaptation. *Review of Policy Research*. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ropr.12295>.
- Schultz, M. G., P. Otahal, V. J. Cleland, L. Blizzard, T. H. Marwick y J. E. Sharman. 2013. Exercise-induced hypertension, cardiovascular events, and mortality in patients undergoing exercise stress testing: a systematic review and meta-analysis. *American Journal of Hypertension*, 26(3): 357-366.
- Scott, R. y R. Boyd. 2017. Interagency performance targets: A case study of New Zealand's Results Programme. Washington, D.C.: IBM Centre for the business of government.
- Singh, N., J. Finnegan y K. Levin. 2016. MRV 101: Understanding measurement, reporting and verification of climate change mitigation. Documento de trabajo. Washington, D.C.: WRI.
- Smith, L. C. y L. Haddad. 2002. How potent is Economic Growth in Reducing Undernutrition? What are the Pathways of Impact? New Cross Country Evidence. *Economic Development and Cultural Change*, 51(1): 55-76.
- STAP (Scientific and Technical Advisory Panel). 2017. Strengthening Monitoring and Evaluation of Climate Change Adaptation. Washington, D.C.: Global Environment Facility. Disponible en: https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/EN_GEF.STAP_.LDCF_.SCCF_.22.Inf_.01_M%26E_of_CCA.pdf.

- The Dialogue. 2020. Políticas de primera infancia en América Latina: Informe de progreso en la implementación de la agenda regional. Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/analysis/informe-regional-de-progreso-en-la-implementacion-de-la-agenda-regional/?lang=es>.
- The Dialogue, IIN (Instituto Iberoamericano del Niño, la Niña y Adolescentes) y OEA (Organización de los Estados Americanos). 2021. Marcos de competencia para el personal de cuidado y educación temprana. Sistematización regional. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2021/06/Marcos-de-competencia-para-el-personal-de-cuidado-y-educacion-temprana-Sistematizacion-regional-2.pdf>.
- The Dialogue y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2021. Presupuesto por Resultados para el Desarrollo Infantil: El Caso de Perú. Ciudad de Panamá: Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2021/02/Presupuesto-por-resultados-para-el-desarrollo-infantil-temprano-el-caso-de-Peru-2.pdf>.
- UK Department for Education. 2021. Family Hubs: Local Transformation Fund. Londres: HM Government. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/family-hubs-transformation-fund>.
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2023. Synthesis of submissions on the 2023 focus area of the Paris Committee on Capacity Building: capacity-building support for adaptation, with a focus on addressing gaps and needs related to formulating and implementing national adaptation plans. Nueva York: UNFCCC. Disponible en: <https://unfccc.int/pccb>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2018. Progress for every child in the SDG era. Data and Analytics Section, Division of Data, Research and Policy. Nueva York: UNICEF. Disponible en: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2018-03/apo-nid135566.pdf>.
- . 2019. Las mediciones multidimensionales de pobreza infantil en América Latina y el Caribe y a nivel internacional. Ciudad de Panamá: UNICEF. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/informes/las-mediciones-multidimensionales-de-pobreza-infantil-en-alc-y-a-nivel-internacional>.
- . 2020. *Guía Global de recursos sobre las finanzas públicas en favor de la primera infancia*. Nueva York: UNICEF. Disponible en: <https://www.unicef.org/media/109916/file/Guide-on-public-finance-for-children-in-early-childhood-development-Partners-edition-2020-SP.pdf>.

- UNICEF, FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). 2016. Análisis de los Centros de Primera Infancia: Principales resultados. Buenos Aires: UNICEF. Disponible en: <https://unicef.org/argentina/media/766/file/An%C3%A1lisis%20CPI.pdf>.
- Vallejo, L. 2017. Insights from national adaptation monitoring and evaluation systems. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/environment/cc/Insights%20from%20national%20adaptation%20monitoring%20and%20evaluation%20systems.pdf>.
- Vargas-Barón, E. 2015. Policies on early childhood care and education: Their evolution and some impacts. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2015, Education for All 2000-2015: achievements and challenges.
- Vásconez, V., F. Rojas y F. Rodríguez. 2020. Informe del Análisis de Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad: Centros de Desarrollo Infantil (CDIs) a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en Ecuador. Documento inédito.
- Vázquez, C. 2023. ¿Cómo contribuyeron las políticas públicas en Argentina a la prevención del embarazo en la adolescencia? Primeros Pasos, texto de blog, 20 de marzo. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/como-contribuyeron-las-politicas-publicas-en-argentina-a-la-prevencion-del-embarazo-en-la-adolescencia/>.
- Weber, E. y A. Khademian. 2008. Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>.
- Whitehead, A. 2021. Taking a systems approach to Early Years Policy. Public Policy Design, texto de blog, 15 de julio. Disponible en: <https://publicpolicydesign.blog.gov.uk/2021/07/15/taking-a-systems-approach-to-early-years-policy/>.
- Wiseman, J. 2018. Lessons from leading CDOs: a framework for better civic analytics. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, Ash Center. Disponible en: https://ash.harvard.edu/files/ash/files/leasons_from_leading_cdos.pdf.
- Worker, J. 2017. National climate change governance: topic guide. Birmingham: GSDRC, University of Birmingham. Disponible en: <https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2016/08/NatCCGov.pdf>.
- Worker, J. y E. Northrop. 2018. Assessing and Addressing Climate Governance Challenges in Low- and Middle-Income Countries. París: Agencia Francesa de Desarrollo (AFD). Disponible en: <https://www.afd.fr/en/ressources/assessing-and-addressing-climate-governance-challenges-low-and-middle-income-countries>.

Anexo

La relación entre la calidad de la gestión pública y variables de desarrollo infantil temprano

En este anexo se detalla el análisis cuantitativo realizado para estimar la relación existente entre los cambios en la capacidad institucional, medida por el indicador de calidad burocrática, y los avances en indicadores del desarrollo infantil temprano (DIT), utilizando como ejemplo aquellos indicadores que calculan la supervivencia, a saber: i) la tasa de mortalidad infantil y ii) la tasa de mortalidad en niños de hasta 5 años.

Estas relaciones se miden con las ecuaciones (1) y (2), respectivamente:

$$(1) \quad IM_{it} = \beta_0 + B_1 IQ_{it} + B_2 X_{it} + \alpha_i + u_{it}$$

$$(2) \quad MR(5)_{it} = \beta_0 + B_1 IQ_{it} + B_2 X_{it} + \alpha_i + u_{it}$$

Donde, IM_{it} corresponde a la tasa de mortalidad infantil en el país i en el año t ; $MR(5)_{it}$, a la tasa de mortalidad de niños de hasta 5 años en el país i en el año t ; IQ_{it} , al indicador de calidad burocrática en el país i en el año t ; X_{it} , al conjunto de variables de control en el país i en el año t ; α_i , a los efectos fijos por país, y u_{it} es un término de error.

Para este análisis se utilizaron las siguientes variables:

Tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacimientos. Representa el número de infantes que fallecen antes de llegar a 1 año de vida por cada 1.000 nacimientos en un determinado año. Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Tasa de mortalidad de niños de hasta 5 años por cada 1.000 nacimientos. Es la probabilidad por cada 1.000 de fallecimiento de un recién nacido antes de llegar los 5 años, si está sujeto a la tasa de mortalidad específica a un año específico. Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Índice de la Calidad Burocrática. Este indicador mide la percepción de los expertos sobre el nivel de fortaleza, conocimiento experto y autonomía de la burocracia. Como se detalla en este análisis, es esperable que una mejora de la calidad burocrática tenga un efecto en la reducción de la tasa de mortalidad infantil y la mortalidad de menores de 5 años en el período de estudio. Fuente: International Country Risk Guide (ICRG).

Las variables de control para este análisis se determinaron a partir del estudio de Abbuy (2018) y son las siguientes:

Tasa de alfabetización de mujeres como porcentaje de todas las mujeres de 15 años o más. Corresponde al porcentaje de mujeres mayores de 15 años que pueden leer y escribir, con adecuada comprensión, un enunciado corto sobre su vida diaria. Como se analiza en Abbuy (2018), existen varios canales a partir de los cuales este indicador afecta la mortalidad infantil (Grossman y Kaestner, 1997; Currie y Moretti, 2003; Breierova y Duflo, 2004; Schultz et al., 2013). Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Gasto corriente en salud como porcentaje del PIB. El estimado del gasto corriente en salud incluye bienes y servicios sanitarios consumidos durante cada año. Este indicador no abarca los gastos de inversión en salud como edificios, maquinaria, tecnologías de la información y la comunicación ni inventarios de vacunas para emergencias y brotes. El trabajo de Barenberg et al. (2017) examina cómo el gasto en salud reduce la tasa de mortalidad infantil en India luego de controlar por otras variables relevantes, como afiliación política, ingreso per cápita y nivel educativo de la mujer. Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Logaritmo del PIB per cápita en dólares internacionales de 2011 ajustado por paridad de poder adquisitivo. Existen varios estudios que analizan la relación del desempeño económico como uno de los determinantes de la mortalidad infantil, pero dicha relación es compleja (Hojman, 1996; Pritchett y Summers, 1996; Nishiyama, 2011; Smith y Haddad, 2002). Fuente: *Perspectivas de la Economía Mundial* (WEO) del FMI (octubre de 2020).

Población urbana como porcentaje de la población total. Corresponde a las personas que viven en zonas urbanas según las consideraciones de las

oficinas nacionales de estadística. Abbuy (2018) define esta variable como un determinante clave, ya que permite capturar las diferencias relativas en la disponibilidad de infraestructura de salud entre zonas rurales y urbanas. Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

El cuadro A1 resume los resultados de este análisis: en él se puede apreciar que, aun después de controlar por determinantes tradicionales de la tasa de mortalidad infantil, una mejora en la variable de calidad institucional está asociada con una reducción de las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años (que son indicadores de supervivencia fundamentales para evaluar el DIT). La evidencia empírica de este estudio demuestra que, a nivel agregado, las mejoras de la calidad institucional pueden incidir positivamente sobre los indicadores de DIT.

Cuadro A1. Las variables dependientes son la tasa de mortalidad infantil (1) y la tasa de mortalidad infantil por debajo de 5 años (2) para 2000-19, controladas por efectos fijos por país

Variable	(1)	(2)
Calidad burocrática (puntaje).	-6,38*** (1,80)	-12,4*** (3,66)
Tasa de alfabetización de mujeres (% de mujeres de 15 años o más).	-0,229*** (0,0298)	-0,377*** (0,0604)
Gasto en salud (% del PIB).	-0,463*** (0,126)	-0,326 (0,257)
Logaritmo del PIB per cápita real (ajustado por PPA, en dólares internacionales de 2011).	-14,3*** (0,812)	-20,9*** (1,65)
Población urbana (% de la población total).	-1,04*** (0,0564)	-1,97*** (0,114)
Constante	237*** (5,97)	371*** (12,1)
<i>N</i>	2051	2051
<i>T</i>	135	135

Error estándar entre en paréntesis: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

