



**Un modelo contractual para el diseño de las Políticas Públicas
Nacionales en Chile
Octubre de 2012**

Pablo González *
Fredy Gómez **

Existe evidencia respecto a que la forma de adopción de ciertos componentes de diseño de políticas puede favorecer o no los resultados de las organizaciones públicas. La forma de abordar el diseño puede condicionar la calidad de los servicios públicos y la prevalencia o ampliación de grupos sociales excluidos.

Considerando una visión del diseño como un conjunto de componentes, en este documento se propone un modelo contractual para el diseño de las Políticas Públicas Nacionales –PPN-. El modelo permite establecer, dado un conjunto de diseños posibles, el diseño que es consistente con la solución contractual de los problemas de coordinación organizacional en cada política. Entre otras implicaciones, para las PPN de Chile, el modelo permite: i) determinar las reglas que gobiernan el proceso de políticas, en función de la propuesta de jerarquía de reglas; ii) Identificar las políticas que deben establecerse, en función de ciertas normas; iii) definir una lógica de contratos para la coordinación organizacional de las políticas; y, iv) explicar la diversidad de contratos que ya existen en algunas políticas en Chile.

Se espera que el modelo aporte a la coordinación tanto de las políticas establecidas, como en las políticas por establecer en Chile, así como en otros países.

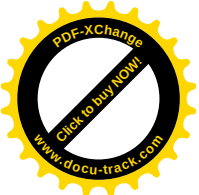
* Ph.D. en Economía. Profesor Adjunto e Investigador Centro de Economía Aplicada Departamento Ingeniería Industrial, Universidad de Chile; Coordinador Informe nacional de Desarrollo Humano, PNUD.

** Maestro en Finanzas. Maestro en Economía (c). Estudiante MGPP Universidad de Chile.

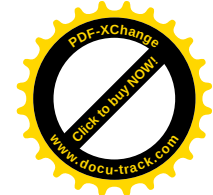
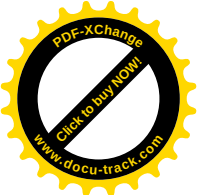


Tabla de contenido

1.	Razones para diseñar las Políticas Públicas Nacionales en Chile.....	1
1.1.	Un diseño que promueva mejoras en los resultados organizacionales.....	1
1.2.	Un diseño que aporte a mejorar la coordinación hacia lo interno del sector público	3
2.	El marco IAD como orientador del modelo de diseño	5
2.1.	Descripción y lógica general del marco	5
2.2.	Metodología para la integración del modelo	8
3.	Hacia un enfoque contractual del diseño de PPN en entornos multiorganizacionales 10	
3.1.	Los problemas emergentes en la coordinación multiorganizacional.....	10
3.2.	Aspectos básicos de los contratos y su utilización como instrumentos de coordinación.....	11
4.	El modelo contractual para el diseño de las políticas públicas nacionales.....	15
4.1.	Condiciones iniciales para el diseño	15
4.2.	Descripción del modelo	16
4.3.	Caracterización de las partes en la arena de diseño	18
4.4.	Caracterización de los problemas de coordinación	21
4.5.	Soluciones contractuales a los problemas identificados.....	23
4.6.	Diseños contractuales, tipos y componentes	26
5.	Algunas implicaciones del modelo contractual y elementos para su gestión.....	32
5.1.	Identificación de políticas en función de las reglas colectivas.....	33
5.2.	Diversidad de diseños en dos políticas nacionales de Chile, una evaluación ...	33
6.	Referencias.....	37
Anexo 1.	Concepto y definiciones básicas	41
Anexo 2.	Clasificación de bienes	43
Anexo 3.	Un enfoque para clasificar atributos de comunidades y vincularlos al diseño.	45
Anexo 4.	Una metodología para caracterizar el entorno de coordinación	48
Anexo 5.	Algunas reglas constitucionales que enmarcan las PPN de Chile.	51
Anexo 6.	Instrumento para establecer inventario de normas en uso.....	55



Anexo 7. Configuración de reglas inventariadas	56
Anexo 8. Preguntas clave para esclarecer la arena de la política en el diseño. Descripción de los actores en función	57



1. Razones para diseñar las Políticas Públicas Nacionales en Chile

En la literatura especializada, desde hace 20 años se planteó la necesidad de incorporar en el proceso de las políticas públicas la complejidad del sector público (Sabatier 1991, 2007). En esa línea general, recientemente la literatura del diseño ha rejuvenecido, dando oportunidad para generar nuevas propuestas (Howlett 2011a).

La forma en que se realice el diseño tiene implicaciones en los resultados de la gestión organizacional, tal como se describe seguidamente para los casos de Inglaterra y Chile. Por esta razón general el diseño es importante. A dicha razón general se suma que es importante gestionar el diseño para favorecer la coordinación organizacional en el sector público.

En Chile no se cuenta con guías explícitas generales sobre diseño de políticas públicas, y menos de gestión por contratos (Ministerio de Planificación y Cooperación, 2000 y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2008). A pesar de existir distintos convenios establecidos, como los convenios de desempeño colectivo o los convenios de desempeño de altos funcionarios, en estos prima una perspectiva limitada al respectivo campo organizacional, a pesar de que es requerido de dichos convenios estén articulados a las políticas.

Dichas razones se enmarcan en una creciente necesidad de que las políticas se constituyan en instrumentos de coordinación, lo cual implica un reto en sí mismo y se aborda en la propuesta que se realiza posteriormente.

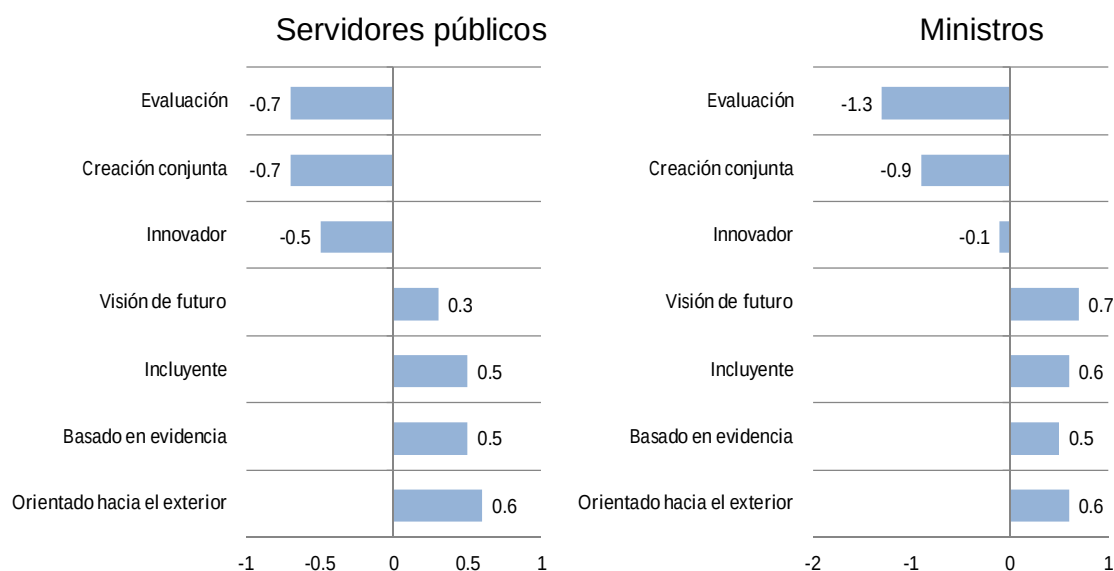
1.1. Un diseño que promueva mejoras en los resultados organizacionales

Superar el efecto negativo que ciertos diseños de políticas causan en los resultados de las organizaciones públicas es una razón principal para intervenir en el diseño de PPN. En Inglaterra existe evidencia del efecto del diseño en algunas organizaciones públicas, y, en el caso de Chile, distintos estudios muestran problemas de ambigüedad y carencia de enfoque estratégico.

En la gestión de políticas del Reino Unido se ha encontrado evidencia de fallas en la conducción organizacional y en la implementación motivadas por el diseño de políticas. Institute for Government (2011) ha encontrado que Ministros y Funcionarios tienen visiones diferenciadas sobre la presencia de componentes

de diseño, como se muestra en la gráfica 1¹. Maning (2010) ha encontrado ambigüedad normativa, incoherencias en el diseño y en el proceso de algunas políticas públicas. En ese marco, la National Audit Office (2001) ha indicado que ciertos tipos de diseño han llevado a una mala calidad de los servicios públicos y a grupos de la sociedad excluidos². Dichos hallazgos son similares a los encontrados por Saunders (2010) para el caso de Australia. Evidentemente solventar estos problemas aporta a mejoras en la gestión organizacional.

Gráfica No. 1
Fortalezas y debilidades de las características de la hechura de políticas públicas en Reino Unido
Desviación respecto a la media, clasificada por componentes

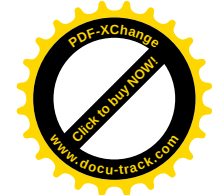
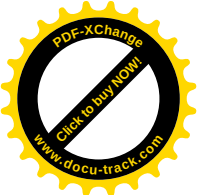


Fuente: Elaboración propia en función de la gráfica "Strengths and Weaknesses of Policy Making Characteristic" en Institute for Government (2011). Los valores son desviaciones respecto a los valores obtenidos de una encuesta a 41 servidores públicos y 17 ministros.

En la gestión pública en Chile, algunas investigaciones muestran: i) ambigüedad y duplicidad de roles, traslape de funciones y descoordinación en la implementación (Blanlot & Baer, 2008); ii) una calidad media de las políticas

¹ Como indica el autor, existen debilidades similares a las encontradas hace 10 años, para el mismo caso, y estas son ampliamente conocidas y perdurables. De allí que dicho estudio concluya en que se sabe qué hacer, pero el problema es que no se sabe cómo hacerlo.

² Otros efectos incluyen expectativas de los usuarios no cumplidas y altos costos en las organizaciones, especialmente porque en promedio se confeccionan cerca de 171 documento de estrategias organizacionales bajo diferentes lógicas de diseño.



públicas que implica calidad variada en los componentes de formulación e implementación de políticas (Stein y Tommasi, 2006; Aninat, Landegran, Navia y Viral, 2006); y iii) valoraciones de fuerte jerarquía organizacional, lo que lleva a un comportamiento que busca la estandarización (Miranda, 2011). Para atender tales problemas, entre otras cosas, para el sector público de Chile se han realizado distintas propuestas, entre las que se encuentran la creación de una agencia de calidad de políticas públicas (Ferreiro y Silva 2010), y la profundización o replanteamiento de la gestión por resultados (Dipres 2010). Este estudio avanza en esa línea de investigación y propone un modelo de diseño en función de la complejidad organizacional del sector público y de algunos de los problemas de gestión que esta impone.

1.2. Un diseño que aporte a mejorar la coordinación hacia lo interno del sector público

Gestionar la coordinación de políticas es necesario e ineludible. Un ejemplo de la demanda por coordinación puede ser ilustrativo: La Ley No. 20417 mandata que tanto las políticas ambientales, como las que otros sectores formulen y que sean consideradas con un impacto ambiental, deben ser conocidas por el Consejo de Ministros por la Sustentabilidad; con la aprobación de dicho consejo, estas políticas deben ser conocidas por el Presidente, instancia en la cual el mecanismo de aprobación o rechazo no está definido. Si se supone que la política ha sido aceptada y puesta en vigencia, esta debe ser implementada por un amplio conjunto de organizaciones vinculadas o no al sector ambiental, en el cual se encuentra el conjunto de servicios en que operará la implementación de políticas con autonomía en su administración. Lograr que dicho recorrido sea transitable es uno de los desafíos de la coordinación de políticas.

Algunos estudios han propuesto la coordinación al interior del aparato estatal como una de las funciones básicas de la gestión pública (Martin 2005); sin embargo, lograr dicha coordinación es un desafío considerable ya que, entre otras cosas, se presentan problemas relacionados a la naturaleza propia de la burocracia³ y a la delegación de funciones. Entre otros esfuerzos para ello, distintas iniciativas han sido elaboradas para articular acciones, incluyendo las que ponen el acento en el diseño, entre las que se encuentran el Acuerdo Político Administrativo y el enfoque a resultados, como se muestra en el cuadro

³ La literatura actual del diseño y del proceso de políticas públicas ve a la coordinación como un desafío natural, dada la naturaleza compleja del sector público (Howlett 2011a; Howlett 2011b; Sabatier 2007; Ostrom 1999; Schlager 2007). Existe toda una literatura sobre relaciones entre organizaciones públicas, una lectura panorámica está en Moe (1995) y Gómez (2003). Más adelante se desarrollan otros elementos sobre los problemas de coordinación surgidos por la delegación.

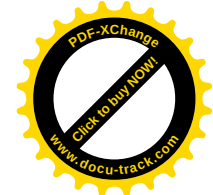
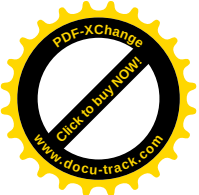
1. Dichas propuestas se han hecho desde distintos enfoques, como el institucionalismo o la teoría de contratos.

Cuadro No. 1
Recuento de estudios que consideran mecanismos de cooperación desde el diseño de Políticas Públicas

Autor y año	Estudio	Aporte	Referente teórico o de enfoque
Organization for Economic Cooperation and Development. OECD. (2007)	Linking regional and Central Governments	Selección de contratos en función de contexto de coordinación	Teoría de contratos
Subirats (2008)	Análisis de gestión y políticas públicas	Acuerdo político administrativo/ Programa de actuación político administrativo	Institucionalismo
Ostrom (1999)	Design Principals on Threats to Sustainable Organization that Manage Commons	Principios de diseño en organizaciones exitosas	Institucionalismo / Recurso de uso común
Cabinet Office (1999)	Professional Policy Making for the Twenty First Century	El diseño de políticas debe realizarse en función de resultados. Diseño conjunto.	Modernización del proceso de gestión de políticas

Fuente: Elaboración propia en función de la bibliografía indicada

La necesidad de mejorar la coordinación en la gestión pública de las políticas de Chile se refleja, entre otras cosas, en la necesidad de: i) favorecer el establecimiento de metas de desempeño para altos ejecutivos, puesto que, conforme la normativa, estas deben ser establecidas de forma consistente con las políticas públicas (Dirección Nacional del Servicio Civil. s/f); ii) promover la alineación de instrumentos, ya que los programas y proyectos nuevos deben guardar coherencia con dichas políticas, conforme los manuales de gestión programática de DIPRES y SNIP; iii) comunicar a los ciudadanos la existencia de una conducción armonizada.



Por último es importante mencionar otros desafíos del diseño para la coordinación de políticas públicas:

- El enfoque a resultados requiere para su gestión, incluso en el plano del valor público, que existan elementos mínimos de diseño, como los indicadores, la evaluación y metas, (Kusek Rist 2000).
- Algunos estudios han mostrado que las visiones de país importan, Banco Mundial (2005). Estas visiones, que caracterizan comúnmente a las políticas nacionales, retoman el aporte de la prospectiva y como esta se incorpora al diseño de políticas, (Martin 2005).
- Siguiendo las ideas de Howlett (2011b), un diseño exitoso implica: 1) que las intenciones, objetos y objetivos de política sean coherentes; 2) que las preferencias de implementación, los instrumentos también sean consistentes; y 3) que los elementos indicados en los primeros dos puntos sean coherentes y congruentes entre ellos. De allí que el diseño debe tener cierta armonía.

2. El marco IAD como orientador del modelo de diseño

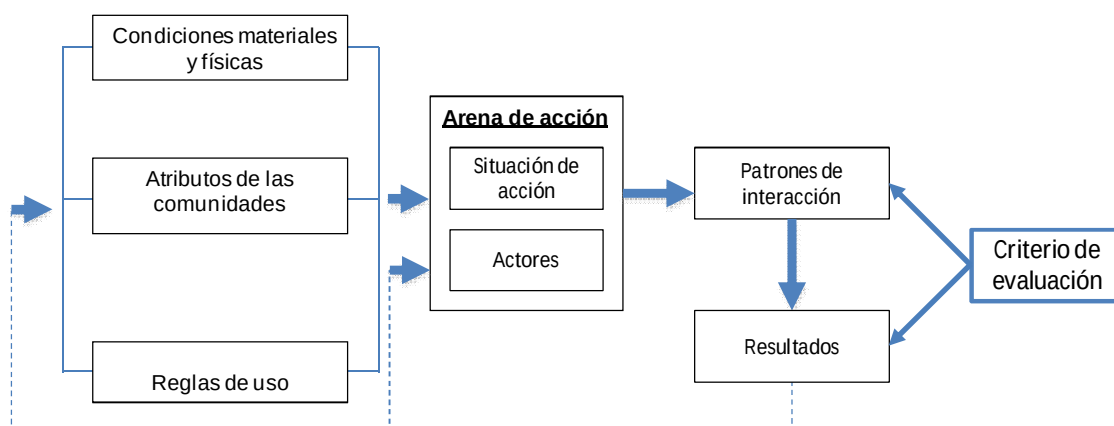
El marco IAD ha sido propuesto como un elemento que permite organizar la investigación del proceso de políticas públicas (Schlager 2007), constituyéndose como marco que permite la evaluación de teorías y el establecimiento y evaluación de modelos (Sabatier 2007).

El marco IAD se vincula al proyecto de investigación denominado nuevo institucionalismo (Sabatier 2007), en el que se definen las instituciones como reglas de juego (North 1994; Ostrom 1986; Tomassi y Spiller 2008). Entre otras cosas, se ha estudiado el efecto de dichas reglas en el comportamiento humano, el desarrollo económico, el sector público, las elecciones, y, los contratos (Subirats 2008; Acemoglu, Johnson y Robinson 2005; Burki y Perry 1998; Alesina y Rosenthal 1995; Greif 1993). Por otra parte, el Marco IAD brinda una perspectiva para abordar sistemas complejos de políticas, siguiendo a McGinnis (2005) y Anderson y Ostrom (2008), el marco permite abordar las políticas como un sistema político policéntrico.

2.1. Descripción y lógica general del marco

De acuerdo a Polski & Ostrom (1999) el marco IAD puede ser visto como un método sistemático para organizar las actividades de análisis de política pública, de forma compatible con una variedad amplia de técnicas especializadas; este se puede representar como la interacción de tres componentes: i) la arena de acción; ii) los patrones de interacción y los resultados, dada cierta evaluación de los mismos; y iii) los factores que definen la arena de acción.

Grafica 1. Marco IAD



Fuente: Elaboración propia conforme la versión en inglés de Ostrom (2007)

Una arena de acción puede definirse como “un espacio social donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan unos a otros, o pelean” (Ostrom 2007, p. 28). Dicha arena se puede especificar en función de la situación de las acciones y los actores. La situación de acción es una categoría analítica que permite analizar la estructura inmediata del proceso (Ostrom, 2007, p. 30). En general la arena depende de tres distintos tipos de variables: i) las reglas en uso; ii) las condiciones físicas; y iii) la naturaleza de la comunidad⁴.

Los resultados son causados, y por ende pueden ser predichos, por la estructura de la situación en particular, lo que se asocia a patrones de interacción definidos y regulares. Diferentes formas pueden ser establecidas para modelar dicho comportamiento, como ocurre al observar el efecto de los costos y la naturaleza de administración de los bienes en la arena (Williamson 1979; Ostrom 1998), citado por Ostrom (2007). No necesariamente las predicciones de los modelos en la arena son exactas, ya que los resultados observados pueden ser parte de una dinámica temporal donde el patrón de interacción no esté claro, lo cual calza con la naturaleza dinámica del propio marco; en algunos casos el comportamiento en la arena no puede ser predicho.

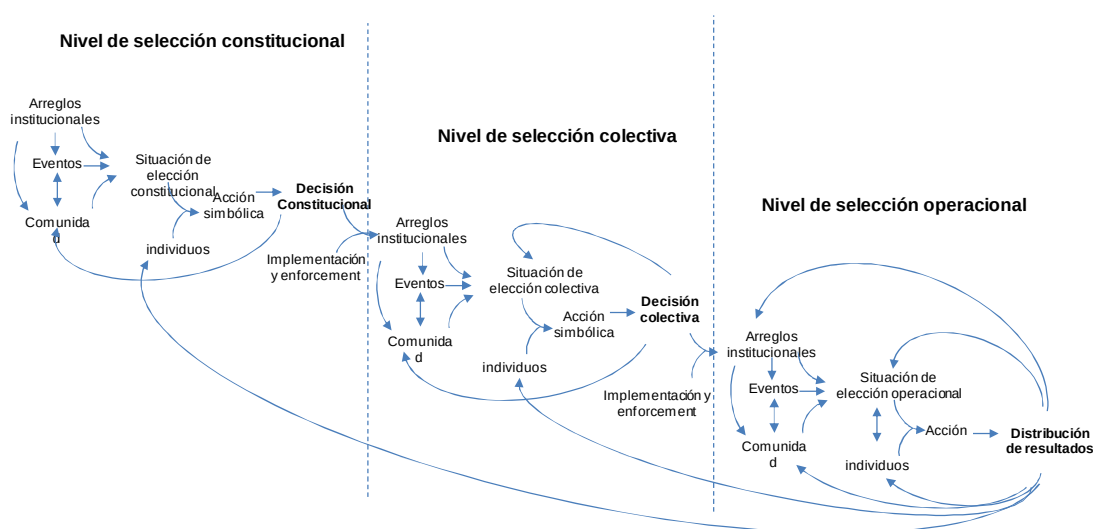
La evaluación, siguiendo a Ostrom (2007), se hace en función de los **arreglos institucionales** al comparan ciertos resultados con los resultados que se pudieron haber alcanzado con otro tipo de arreglos. Existen diversas formas de

⁴ Dado que estas variables son utilizadas en el modelo, estas se describen más adelante.

realizar evaluaciones, la principal es la que se enfoca en los resultados de los acuerdos.

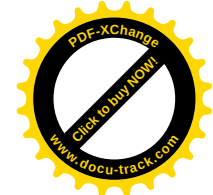
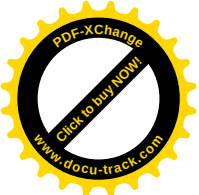
De igual forma, pueden haber múltiples niveles de análisis o decisiones en una arena o varias arenas. Para ello, el análisis institucional resalta el papel de los mecanismos de coordinación, los cuales pueden ser de varios tipos, como el mercado, las jerarquías o las reglas de votación, cuando existen plataformas políticas que compiten (Ostrom 2007). Kiser y Ostrom (1982), citado por Ostrom (1997), proponen tres tipos de niveles de decisión, como se muestra en la gráfica 2, dicho niveles guardan una relación que para su lectura se propone en cascada.

Gráfica 2. Niveles de decisión en el marco IAD



Fuente: Elaboración propia según el esquema de Sabatier (1991)

En el nivel de decisión operacional, las reglas operacionales afectan el día a día. Entre otras acciones, en este nivel se da la provisión, la producción, la apropiación y el consumo; en el nivel de elección colectiva las reglas afectan a la acción operacional y los resultados a través de la forma en que determinan quien es elegible y las reglas específicas para cambiar el nivel operacional, entre las acciones de este nivel se encuentran la prescripción, el monitoreo y el soporte; en el nivel de elección constitucional, las reglas afectan a la acción operacional y los resultados a través de la forma en que determinan quien es elegible y las reglas específicas en el diseño de las reglas de acción colectiva,



las cuales afectaran eventualmente a las decisiones operacionales, entre las acciones de este nivel se encuentran la prescripción, el monitoreo y el soporte en su nivel. La autora menciona el nivel meta constitucional como unidad de análisis, pero indica que es poco utilizado.

Respecto a las aplicaciones, el marco AID es un proyecto de investigación de amplio uso. Por una parte ha sido utilizado sustancialmente en el estudio del gobierno de bienes de uso común como pesca, bosques y uso de agua; también ha sido utilizado para evaluar hipótesis de selección en experimentos de laboratorio y, por último, se han analizado organizaciones, como la organización metropolitana y la local para el caso de servicios de policía (Ostrom 1999).

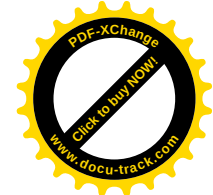
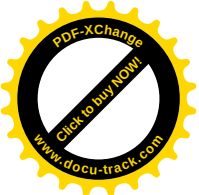
Por último, las limitaciones del marco IAD, siguiendo a Schlager (2007), radican en describir los atributos de las comunidades y las condiciones materiales. Al respecto Ostrom (2007) proponen estudiar al menos las cualidades que caracterizan los bienes comunes, de darse el caso, y el papel de las normas que caracterizan las comunidades. Se ha mencionado también que prácticamente la unidad de análisis puede ser cualquier cosa (Schlager 2007). El mismo autor menciona las ventajas del marco IAD, entre las que se encuentran los varios niveles de análisis y la amplitud de categorías. En todo caso, es la evidencia la que ha mostrado la utilización del modelo en variados y profundos estudios en diversos campos, de allí que se seleccione como marco de referencia.

2.2. Metodología para la integración del modelo

El modelo de diseño parte de una visión del diseño como un conjunto de componentes que se seleccionan para llegar a cierto resultado, Howlett (2011a), dichos componentes pueden ser escogidos de distintas formas, el modelo aprovecha la literatura de contratos y el marco IAD, para realizar la propuesta.

Por una parte, siguiendo el marco IAD y Polski y Ostrom (1999), existen componentes, o al menos formas para especificar dichos componentes, que son robustos a cualquier arena de diseño; siendo estos, específicamente, los componentes relacionados a la descripción de la arena. Por ello, la selección inicial de componentes es sencilla, ya que consiste en adoptar los elementos planteados por el marco IAD para caracterizar la arena.

Por otra parte, el marco no plantea componentes específicos relacionados a la interacción de actores (actrices), ya que deja a las teorías y a los modelos el tratar estos fenómenos de forma concreta, de allí su importancia como marco. Para avanzar en la selección de componentes relacionados a la interacción, y, siguiendo la metodología de diseño indicada por Polski y Ostrom (1999), el paso



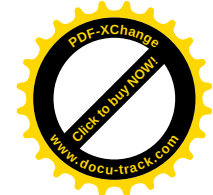
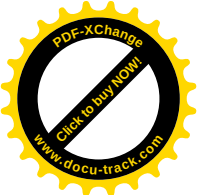
consistió en seleccionar los arreglos institucionales como objeto de análisis y el método hacia adelante para dilucidar la relación de estos con los resultados⁵. Los arreglos institucionales se definen como las reglas y regulaciones que gobiernan las actividades asociadas a los usos de los recursos (Ostrom 1990, citado por Nemarundwe y Kozanayi (2002) para bienes comunes), definición bastante consistente con la intención del modelo por determinar los componentes de diseño que facilitarían resultados, ya que en la literatura de bienes comunes, el uso de recursos es el objeto de evaluación de resultados⁶. Para tal efecto, el método consiste en la revisión de literatura sobre patrones de interacción y comportamiento en el diseño, como por ejemplo: i) políticas en distintos niveles Hooghe y Marks (2003); ii) la literatura de diseño, Howlett (2011a; 2011b); iii) la literatura de bienes comunes: y, iv) la literatura de contratos. Como se ha indicado, esta última ha ofrecido un abanico de soluciones contractuales que es más acorde con la complejidad del sector público, además de articularse fácilmente al resto de componentes del marco IAD.

Para establecer algunas implicaciones del modelo, especialmente en el plano de reglas, se utilizan instrumentos de análisis institucional como Matrices para el análisis de partes interesadas o análisis de campos de fuerza (Banco Mundial 2005).

Por último, la integración del modelo se hace en función del marco IAD. Para la selección de los componentes de diseño, una vez establecidos los componentes de diseño derivados del enfoque a contratos, se utiliza un enfoque de coherencia entre arreglos institucionales y otros componentes, enfoque congruente al utilizado en Ostrom (1999), donde se plantean principios de diseño asociados a la gestión de bienes comunes.

⁵ Polski y Ostrom (1999) proponen un modelo de diseño integrado por varios pasos, estos pasos son utilizados para revelar la forma de construcción del modelo. El enfoque de análisis hacia atrás de la arena es recomendable, conforme los autores, cuando se cuenta con una política bien definida; en este caso el analista observa los resultados y sigue hacia atrás el diagrama original del marco IAD. Por otra parte, el enfoque de análisis hacia adelante en las arenas es útil para políticas no bien definidas o para comparar distintitos diseños, como lo indican los autores. En el caso de crear un modelo, es evidente que no son conocidos los resultados esperados, así que la opción más viable es seleccionar el enfoque hacia adelante. Para el modelo esto ya fue abordado al imponer que algunos componentes serían utilizados de forma explícita.

⁶ Es fácil extrapolar esa idea a los arreglos institucionales para otros resultados en función de distintas políticas. La justificación para investigar los arreglos proviene de la propia necesidad de saber sobre los resultados, por ejemplo del saber porque estos ocurren, donde ocurren y quienes están involucrados en producirlos. Un resultado que menciona dicha autora se refiere a un incremento de los costos de la salud.



3. Hacia un enfoque contractual del diseño de PPN en entornos multiorganizacionales

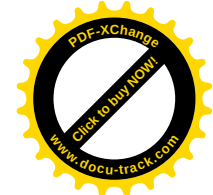
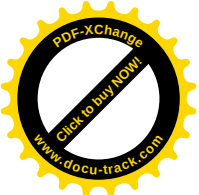
La gestión de las políticas implica la conducción estratégica de una cantidad considerable de organizaciones públicas en distintos niveles de administración de gobierno. Por ejemplo, para el caso de Chile, el Ministerio de Salud debe gestionar los Objetivos Nacionales de Salud, o los Objetivos Nacionales de Salud en el área de Atención Primaria, a través de una considerable red de organizaciones, entre las que se encuentran los servicios, los establecimientos municipales y sus subsecretarías. De igual forma, dicho Ministerio debe coordinarse con otros ministerios en la gestión de distintas políticas como las relacionadas a la atención del adulto mayor, a la búsqueda de equidad en género y a la atención a desastres. De allí que la coordinación sea necesaria tanto dentro de organizaciones públicas, cuando existen jerarquías, y entre organizaciones públicas cuando se carecen de estas.

En presencia de algunos fenómenos, como información asimétrica e incompleta, no solo los modelos de comando y control son ineficientes sino que la coordinación se convierte en un desafío. Ante estos problemas, los contratos han sido utilizados como mecanismos de coordinación. Estos elementos son los que se presentan a continuación y apuntan a un enfoque contractual del diseño.

3.1. Los problemas emergentes en la coordinación multiorganizacional

Los problemas suscitados en la coordinación de acciones, cuando existe un considerable número de organizaciones, pueden describirse atendiendo a la existencia o no de jerarquías en la gestión de políticas. Si existe un ámbito de gestión de política donde existe jerarquía, la delegación emerge. Por el contrario, si existen varios ámbitos de gestión de políticas donde no existe jerarquía, se requiere la cooperación, no la delegación. En ambos casos emergen problemas diferentes.

En términos de la delegación, los problemas se relacionan a ineficiencias en el cumplimiento de las tareas delegadas e incluso en la imposibilidad de la definición de estas. Algunas ineficiencias puede darse en presencia de información asimétrica: en presencia de selección adversa (ocultamiento de información) de forma ex ante la organización delegada podría utilizar su ventaja de información en una variable que no puede ser manipulada en el período de implementación, un ejemplo de dicho comportamiento puede ser el exigir mayores recursos para cumplir la tarea (Brousseau & Glachant 2002); por otra parte, en presencia de riesgo moral, el agente (la organización pública delegada) puede beneficiarse de la ventaja de información que tiene sobre una



variable que puede manipular, por ejemplo con la entrega del servicio delegado con una baja calidad (Ibid 2022).

Otro problema de la delegación está relacionado a la imposibilidad de poder especificar las tareas y por ende la imposibilidad de establecer niveles de esfuerzo deseados. Una explicación para que esto ocurra está en los altos costos de establecer las transacciones e incluso el acuerdo (Ibid 2002).

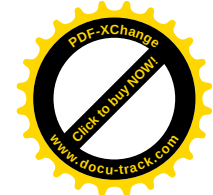
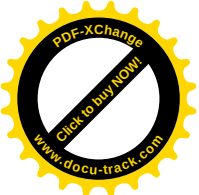
En todo caso, ya sea para estos contratos o para otros arreglos, la cooperación interorganizacional conlleva otros problemas. Por una parte el cooperar puede implicar que se condicione el desarrollo futuro de la organización cooperante, por ello esta puede escoger no cooperar y decidir de forma abierta su propia estrategia de desarrollo (Barney, 1988, citado por Combs & Ketchen 1999). Por otra parte, la forma de cooperación también depende de los costos (Williamson 1975, citado por Combs & Ketchen 1999), en este caso, incluso el mecanismo de cooperación está condicionado por los costos de transacción.

Por lo anterior, la coordinación implica gestionar problemas. La necesidad de mejorar las capacidades de coordinación organizacional han dado pie a líneas completas de investigación, en la cual se especifican problemas concretos a nivel organizacional y las ventajas de desarrollar mejores mecanismos de coordinación (Van de Walle & Hammerschmid 2011).

3.2. Aspectos básicos de los contratos y su utilización como instrumentos de coordinación

Siguiendo a Brousseau y Glachant (2002), un contrato es un acuerdo entre distintas partes sobre compromisos recíprocos. Ejemplos de ellos pueden ser los contratos transaccionales y los relacionales, en el primero es viable una definición precisa de los componentes en tanto que en el segundo solo es posible establecer un mecanismo de coordinación expost (Macneil 1974, citado por Organization for Economic Cooperation and Development 2002). Los contratos transaccionales son seguros pero difíciles de implementar, dada una considerable cantidad de contingencias.

En general, para establecer y ejecutar un contrato, de acuerdo a Organization for Economic Cooperation and Development (2002), las partes deben: i) establecer la distribución de las decisiones, incluyendo las decisiones compartidas; ii) definir la distribución de las contribuciones, incluyendo actividades y recursos financieros; y, iii) definir y aceptar mecanismos que garanticen el refuerzo de los acuerdos, incluyendo la resolución de conflictos, la supervisión y la evaluación de los acuerdos.



Las condiciones para establecer un contrato pueden ocurrir de forma ex ante y ex post. El carácter ex ante está dado por el tiempo previo al establecimiento del contrato y el ex post por el período posterior al establecimiento del mismo. Algunos contratos no llegan a establecerse por eventos que ocurren en el período ex ante, otros no llegan a ejecutarse por cuestiones propias del período ex post. Sin embargo, existen condiciones ex post que afectan a condiciones ex ante, lo que puede llevar a que los contratos no se lleven a cabo, un ejemplo de ello es como se asigna el residual ex post.

Por último los contratos pueden o no ser efectivos en función de su contexto. Por una parte puede existir un riesgo contractual, dado que algunas partes pueden experimentar contingencias que lo hagan no cumplir sus obligaciones. Las teorías que explican estos contratos y las soluciones que dicha teorías plantean se discuten más adelante.

Los enfoques recientes para el estudio de contratos pueden relacionar a la teoría de incentivos, la teoría de contratos incompletos y las teorías de costos de transacción. En la teoría de incentivos el problema se puede plantear en términos de la delegación. Dada la información asimétrica, se favorece la delegación imperfecta, ya que la organización que delega no puede dar seguimiento perfecto al delegado y, en consecuencia, este último se aprovecha de esta dotación asimétrica para actuar en su beneficio. La solución a los problemas de selección adversa está relacionada a un menú de contratos que inducen la auto revelación del esfuerzo por parte del agente.

En la teoría de completos incompletos los contratos son diseñados de forma óptima. Su naturaleza incompleta está definida en tanto no pueden especificarse algunos componentes, por ello su foco está en la distribución de decisiones y como garantizar acuerdos de largo plazo. Una diferencia de la ICT respecto a otros tipos de contratos, como los clasificados en las teorías Walrasianas, es que el marco institucional no está implícito. En esta teoría las acciones futuras de los agentes no se darán sino existe un tercer actor que verifique los acuerdos y el residual, de forma expos, a menos que el contrato sea self enforceable, en cuyo caso no sería necesario.

Como resultado de este estado de la naturaleza, los agentes no tienen incentivos para invertir eficientemente ex ante, dado que renegociaran en el futuro. La solución a este dilema de coordinación consiste en establecer y evidenciar las restricciones de las renegociaciones futuras, a efecto de tener una eficiente inversión ex ante. Siguiendo a Brousseau & Glachant (2002), este

arreglo asigna una decisión unilateral a una de las partes, para asegurar el nivel de actividad de forma ex post, mientras que una cláusula de protección protege los intereses de la otra parte, para establecer el nivel mínimo de actividad; dos familias de teorías han sido desarrolladas para tal efecto, la primera relacionada a si la cláusula de default es contingente, y la segunda a que la cláusula de protección lleve a actuar óptimamente, negándose a renegociar. De cierto modo, en estos contratos son las capacidades del organismo supervisor las que define lo incompleto del contrato.

Cuadro No 2. Esquema de las principales teorías para abordar los contratos
Aspectos principales y tratamiento de algunos aspectos relevantes

Teoría	Tipo de Racionalidad	Información de las partes en el contrato	Tipo de verificación del cumplimiento	Aspecto principal de la teoría
IT (teoría de incentivos)	Savage*	Completa y asimétrica	Perfecta, garantizando el cumplimiento de compromisos	Incentivos asegurados y evidentes por esquemas de pagos
ICT (teoría de contratos incompletos)	Savage*	Completa y asimétrica	Incompleta (imposible que verifique algunas variables.)	Distribución de derechos y del residuo para motivar los aspectos no sujetos del contrato
TCT (teoría de costos de transacción)	Simon*	Incompleta y asimetría	Muy imperfecta (imposible de verificar variables y sujeta también a racionalidad limitada)	Creación de procesos para el procedimiento de hacer la toma de decisiones ex post y de los mecanismos para reforzar los acuerdos.

* Consistencia interna de las preferencias. * Racionalidad limitada

Fuente: Elaboración propia en función de Brousseau y Glachant (2002).

Por último, el enfoque a los costos de transacción permite definir ciertas cualidades de los contratos. Por una parte están los costos ex ante, relacionados a la firma del contrato, y por otra parte están los costos ex post, relacionados en parte a la coordinación del grupo. De cierto modo, para las partes el lograr una visión de todos los estados de la naturaleza es imposible, por lo que estos modelos tienen una racionalidad limitada. Cuando pasa esto, las partes no pueden lograr un acuerdo completo por lo que deben establecer mecanismo de gobierno de forma dinámica. En consecuencia los contratos no pueden ser completos.

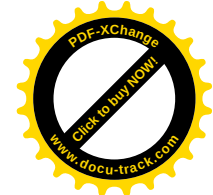
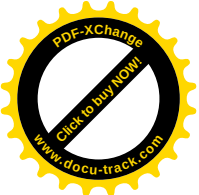
Respecto a la utilización de contratos y arreglos institucionales para solventar los problemas de cooperación, estos han ocurrido a lo largo de la historia. Por ejemplo han sido estudiados en el Medioevo para definir la forma en que se reforzaba la cooperación (Grief 1997) y en el uso de bienes comunes en materia de vinculación de políticas y la importancia de políticas nacionales para la gestión local (Clement, Amezaga, Orange & Caldera 2008; Smajgl, Leitch & Lynam 2009). Una implicación de este último tipo de investigaciones es que aún con arreglos institucionales a nivel local, la ausencia de acuerdos institucionales a gran escala es una amenaza para el sostenimiento de los bienes comunes en el largo plazo (Ostrom 1999).

Cuadro No. 3. Ejemplos de contratos
Clasificación por país y tipo de contrato

País	Contrato	Tipo de contrato	Aspectos sobresalientes
Francia	Contrats de Plan Etat-Région	Contrato relacional	• El CPER es un instrumento para armonizar los objetivos nacionales con los regionales. • El gobierno los usa para financiar obras priorizadas y decididas conjuntamente.
Italia	Accordo di Programma Quadro	Indescifrable	• Concebido como un instrumento flexible y de múltiples propósitos
Spaña	Convenio de Colaboración	Contrato relacional	• Alianza permanente entre organismos públicos
Canadá	VA	Incompleto	• Participación cooperada
	Canada-Manitoba Economic Partnership Agreement	Contrato Completo	• Metas precisas y objetivos claros
	NSGTA	Contrato Incompleto	• Penalidades financieras

Fuente: Elaboración propia con datos de Organization for Economic Cooperation and Development (2002).

En años recientes, en el campo de la coordinación de políticas nacionales, los arreglos institucionales se han materializado mediante distintas formas. Entre otros usos estos se han establecido: i) para promover la alineación estratégica



entre las políticas y el que hacer de las organizaciones, ya que la distribución explícita de tareas favorece la acción, como en la reforma Management Shock en Minas Gerais, Acevedo, Rivera, Lima Hwang (2010); ii) para constituirse en instrumentos de gestión del gerente público, como en Australia, Davis and Rhodes (2000, p. 88), citado por Dolery y Lee, (2004); iii) como una solución contractual a los problemas de coordinación y para la delegación de funciones entre distintas organizaciones en varios niveles de gobierno, como en el caso de distintos contratos en varios países, como se muestra en el cuadro anterior.

En el caso de Chile, distintas figuras se pueden asociar a contratos explícitos donde las políticas nacionales son relevantes. Entre ellas se encuentran: i) Los objetivos nacionales de salud, que tienen su implicación en convenios de desempeño colectivo; ii) los convenios de desempeño colectivo donde pueden o no materializarse aspectos de política nacional; iii) los convenios de cooperación inter institucional.

4. El modelo contractual para el diseño de las políticas públicas nacionales

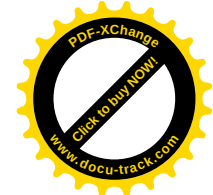
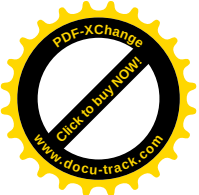
El modelo contractual tiene una naturaleza arquitectónica más que ingenieril, es un acuerdo inicial, un conjunto de elementos que se relacionan para un fin, es un punto de partida que organiza a la acción. Busca facilitar la cooperación entre organizaciones involucradas en la gestión de políticas públicas mediante una concepción del diseño que facilite acuerdos que permitan los resultados deseados por las partes.

4.1. Condiciones iniciales para el diseño

El modelo presume que existe un mecanismo que hace que el gobierno por políticas sea necesario. Estos mecanismos puede provenir del propio interés del gestor de políticas, por fines profesionales, por ejemplo, o por la existencia de un conjunto de mecanismos que hace que el principio de legalidad impere, un ejemplo de esto último se encuentra en la gestión de la Política Monetaria del Banco Central de Chile.

El modelo también presupone que se pueden definir cuáles son las políticas para fines operativos. Es fácil mostrar que este criterio ya es utilizado en algunos casos, y, que incluso, en estos ya se han realizado ejercicios para la definición de componentes de diseño, como se indica a continuación.

Los componentes de diseño de la política de Salud fueron acordados considerando los siguientes actores: 10 Directores Temáticos; 54



Encargados de Comisiones Técnicas por Su-temas; 80 Participantes del Ministerio (Subsecretaría de Salud Pública, Subsecretaría de Redes Asistenciales, 20 Participantes Otras Instituciones dependientes del Ministerio). También intervinieron 200 actores externos entre los que se encontraban los miembros de las facultades de medicina de algunas universidades, escuelas de salud pública y asociaciones científicas. Ministerio de Salud (2011).

El modelo contractual al constituirse en un referente de componentes de diseño, presupone que la gestión del proceso ocurre de forma complementaria⁷. La anterior condición lleva a suponer que existe un grupo gestor de política y que en este las organizaciones involucradas pasan de ser actores a ser partes interesadas. Como en el ejemplo indicado, tradicionalmente las organizaciones por ser delegadas han participado en el diseño, pero no consta que estas establezcan compromisos, ya que generalmente son vistas como actores. Por aparte, el modelo no presupone la existencia del contrato, más bien permite que los componentes del diseño respondan a esa lógica, de allí que incluso el documento de política pueda ser definido con una naturaleza de contrato.

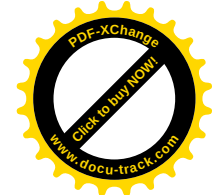
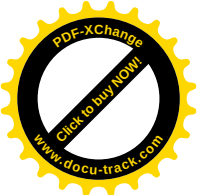
Estas condiciones permiten ilustrar que el diseño no puede verse como una norma sino como una guía que permita la gestión de las políticas públicas nacionales.

4.2. Descripción del modelo

El modelo contractual es una guía para diseñar políticas públicas nacionales. El ejercicio de diseñar conduce a un conjunto de elementos de diseño que, por una parte, refleja un acuerdo institucional –un contrato-, entre partes involucradas en la gestión de la política, y, por otra, es consistente con la solución contractual a los problemas de coordinación que dichas partes enfrentan. En consecuencia, el tipo de contrato y sus componentes se constituyen en el diseño de la política, lo que le otorga el carácter contractual bajo un criterio óptimo.

La lógica básica del modelo es la siguiente. En la institucionalidad pública de Chile, existen un conjunto de reglas que define las partes involucradas en la gestión de políticas. Para cada política existe una arena o un conjunto de arenas relevantes para el diseño, dado cierto contexto que condiciona el entorno de coordinación. Un tipo de comportamiento de los actores puede llevar a que emerjan niveles de esfuerzo ineficientes e incluso la ausencia de una gestión de

⁷ Cabe recordar que en las políticas vienen al mundo en entornos de información asimétrica e incompleta, conflicto de intereses, y pocos deseos de colaboración, aspectos que se reflejan también el diseño contractual.



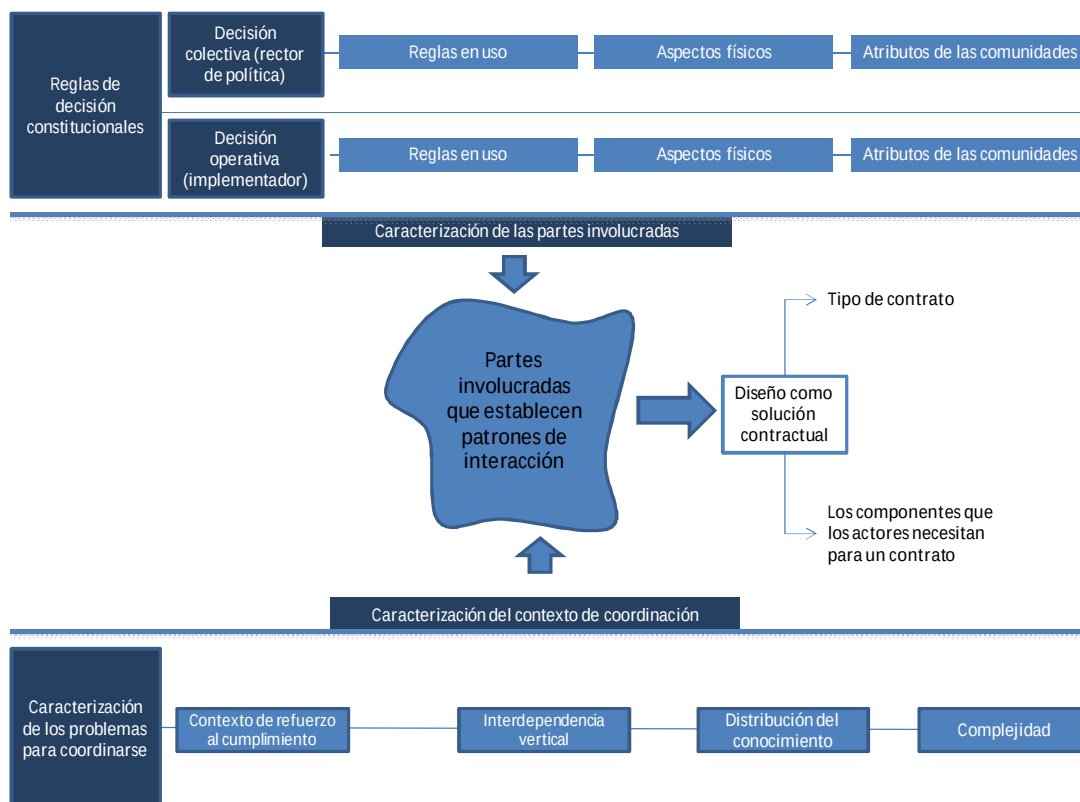
políticas, especialmente por fallas de información o costos de transacción. Para lograr la coordinación de acciones, interés principal del rector de la gestión, las partes deben desarrollar mecanismos para tal fin. Los mecanismos propuestos consisten en contratos. Los cuales pueden seleccionarse en función del contexto de coordinación, así como los componentes de diseño de dicho contrato.

El esquema del modelo se muestra en la gráfica 3. Para llegar a caracterizar las soluciones contractuales, el modelo plantea dos actividades principales: la caracterización de las partes involucradas y la identificación del contexto de coordinación.

La caracterización de las partes se relaciona a tres aspectos principales: las reglas de uso, aspectos físicos y atributos de las comunidades. Para dicha caracterización existe reglas de uso que están imbuidas en otras reglas, por ello se habla de reglas en entornos de decisión constitucionales, colectivos y operativos.

El otro componente del modelo lo constituye la caracterización del contexto de coordinación. Reconociendo la complejidad de fenómenos asociados a las partes involucradas, dicha caracterización se realiza en función de la determinación de los distintos problemas de coordinación, los cuales pueden enmarcarse en 4 tipos específicos, como se indica oportunamente.

Grafica 2.
El modelo contractual para el diseño de Política Nacionales



Fuente: Elaboración propia

4.3. Caracterización de las partes en la arena de diseño

La caracterización de las partes involucradas está relacionado a tres componentes: reglas en uso; atributos de las comunidades; y las condiciones físicas y materiales.

El primer componente relacionado a las reglas en uso, se refiere a las normas que limitan y condicionan el comportamiento, se incluyen en esta categoría a las reglas formales para el caso de Chile⁸. En términos del modelo, dado el acento

⁸ El modelo IAD hace énfasis en que las reglas de uso son reglas legítimas, diferencia esta de las reglas formales las cuales pueden ser explícitas pero no observadas. En todo caso, se puede usar el argumento que plantea Ostrom (2005), en una sociedad gobernada por la ley, el marco legal general en uso tiene su fuente en la Constitución, las Leyes ordinarias, y los reglamentos que permiten la toma de decisiones. En otras palabras, las

en la búsqueda de resultados, las reglas de uso se refieren a las normas de conducta que las partes observan o pretenden observar a efecto de mantener un eventual acuerdo.

Siete tipos de reglas pueden establecerse, como se muestra en el cuadro siguiente:

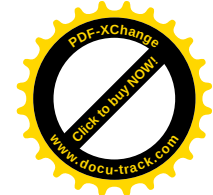
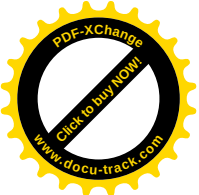
Cuadro No. 4
Tipos de regla de uso y su definición

Tipo de regla	Definición	Ejemplo
De posición	Especifican el conjunto de roles que se pueden tomar	Director, ejecutor, formulador, evaluador.
De entrada y salida*	Especifica la forma en que se asume o se libera de un rol	Nombramientos formales o reconocimientos sociales
De Autoridad	Especifica las acciones que un participante puede hacer	Conceder una bonificación si se alcanza una meta. Convocar a reuniones de coordinación.
De agregación	Determina como las decisiones son tomadas	La reformulación de metas se hace mediante un proceso formal y explicito
De alcance	Determina la jurisdicción de resultados, específicamente si estos son intermedios o finales	Una organización puede encargarse solo a ciertos resultados en un área geográfica.
De beneficios	Determina como se distribuyen beneficios en función de ciertas acciones	Beneficios que obtiene por cumplir metas

Fuente: Elaboración propia basada en Polski y Ostrom (1999).

El conjunto de reglas define situaciones concretas. Por ejemplo las reglas de posicionamiento definen las posiciones de los jugadores, lo que después viene a especificar actores mediante las reglas de entrada y salida. Un ejemplo de esto

reglas formales (rules-in form) son consistentes con las reglas en uso. Esto no implica que se puedan agregar reglas en uso que no sean formales, sino que parte de que al menos las formales deberían estar en uso.



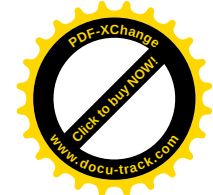
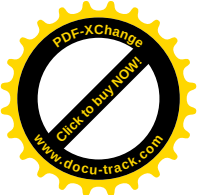
son las reglas de posicionamiento a nivel constitucional, las cuales, como se ha indicado, definen las posiciones como formulador e implementador de política.

Las reglas de entrada y salida plantean un enfoque amplio. Si bien establecen la forma en que los roles son establecidos, también se refieren a las capacidades de las partes para tomar decisiones. Para esclarecer estas capacidades se deben considerar los recursos; las valoraciones; el procesamiento de información y los procesos de selección.

Un ejemplo de estas reglas puede ilustrar dicha caracterización de partes en función de las reglas en uso. La Ley 18575 establece las reglas generales sobre gestión de políticas, en el modelo estas son llamadas constitucionales, sobre dicha base los Ministerios se posicionan como formuladores en tanto los servicios como implementadores. En un plano de reglas colectivas, para el caso de salud, la Ley No.1 del Ministerio de Salud establece la obligación precisa de formular los Objetivos Nacionales de Salud, en tanto a los servicios les corresponde realizar acciones de implementación. Una regla de entrada y salida está contenida en dicha Ley al listar específicamente cuales son las organizaciones involucradas y el cómo estas pueden ampliarse o no en número. Por otra parte, los reglamentos respectivos establecen que acciones pueden hacer los servicios o las organizaciones que integran los sistemas de atención primaria, con ello la regla de alcance define los resultados esperados por cada órgano. Otras normas, como las que planten los beneficios por el cumplimiento de metas establecen algunos de los beneficios por alcanzar o no ciertos resultados. Las acciones base que guían el establecimiento de reglas corresponde a aquellas que hacen que los resultados se alcancen, lo cual sería, para el caso de Salud, el cumplimiento de los Objetivos Nacionales de Salud.

Una metodología de referencia para organizar el levantado de reglas se indica en el anexo 6. Inicialmente se hace un inventario de reglas que se consideren relevantes para el diseño del acuerdo. Sobre dicho inventario se puede hacer una clasificación para establecer el grado de uso de las reglas. Por último, es aconsejable verificar que se han respondido algunas preguntas básicas sobre las reglas de posición. Para guiar tal ejercicio, se listan algunas en el anexo 8.

Las reglas de uso de límites permiten establecer algunos aspectos de las partes respecto a los recursos, y reglas de información. Las reglas de límites en términos de los recursos se refieren a reglas que permiten o no acceder a ciertos recursos físicos, financieros, tecnológicos. Generalmente en el sector público el acceso se da por jerarquías, de allí que las limitaciones normativas importen para tal fin. Las valoraciones del actor se refieren a lo que las partes quisieran



lograr, si bien la ley estipula los marcos de acción en la práctica existen otros factores a considerar en lo que las partes pueden querer. La forma en que las partes procesan información también limita o no las capacidades de acción, en la antigüedad se suponía que los agentes estaban completamente informados, ahora se sabe que los problemas de información son comunes. Por último, también importan las formas en que los actores se limitan o no para tomar acciones, en ciertas circunstancias los actores no pueden planear alternativas, de allí que esto constituya una restricción a considerar.

El segundo componente se refiere a las condiciones materiales y físicas de los resultados por alcanzar. Estas incluyen los insumos, la producción y la provisión. En ciertas políticas, como las que administran bienes comunes, como parques y bosques, la naturaleza física de los bienes condiciona fuertemente el diseño. En otros casos, como la provisión de ciertos servicios, las condiciones materiales son transables y de cierto modo llevan a la búsqueda de un óptimo para lograr el resultado. Un paso inicial consiste en identificar la naturaleza del bien, con lo cual se pueden definir distintos problemas en el consumo o la provisión. Para tener una visión inicial del anterior aspecto, en el anexo se presenta un recuento de la clasificación de la naturaleza de los bienes y una diferencia entre producción y provisión, que tiene implicaciones de diseño que se indican en el anexo 4.

El tercer y último componente se refiere a variables que especifican los atributos de las comunidades. Dichos atributos incluyen entre otros, de acuerdo a Ostrom (2007), las normas de comportamiento generalmente aceptadas en la comunidad, el conocimiento que los actores tienen sobre las arenas y la caracterización de aspectos culturales que por definición son valorados por la comunidad, algunos ejemplos de estos atributos son los valores, creencias, y preferencias sobre las orientaciones de políticas y sobre los resultados de las mismas, Howlett (2011). En general estos atributos se refieren a normas sociales generalmente aceptadas para cierto grupo, dado cierto contexto y momento. En el anexo 3 se presenta una forma de aproximarse a considerar la forma de abordar estos atributos en el diseño.

4.4. Caracterización de los problemas de coordinación

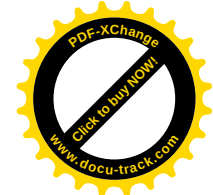
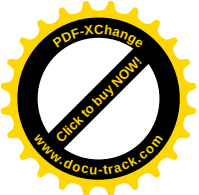
El problema básico que enfrentan las partes para lograr organizarse radica en lograr alcanzar arreglos institucionales para solventar los problemas de coordinación. Los problemas surgen por distintas razones, como se ha indicado, un ejemplo clásico de esto es el problema del parásito.

Cuadro No. 5
Caracterización del entorno de coordinación
Clasificación en función de la caracterización del contexto de coordinación

Dimisión	Valores posibles*	Interpretación	Aspecto sobresalientes a caracterizar
Distribución del conocimiento	HH	Ambas partes son igualmente capaces. Una organización delega pero teme comportamiento oportunista.	Grado similar de capacidades en la implementación, puede ser por experiencia o tiempo de vigencia.
	HL	La organización que delega fortalece a la organización delegada. Teme por su falta de capacidad.	
	LH	La organización que delega teme comportamiento oportunista, pero puede aprender.	
	LL	Ambos cooperan e innovan.	
Complejidad	Alta	Una organización delega amplios dominios de política	- Número de dominios por objetivo - Alta o baja alineación para lograr la tarea
	Baja	Una organización delega pocos aspectos de decisión	
Interdependencia Vertical	Alta	El producto de la tarea delegada sigue siendo altamente dependiente del desempeño nacional	- Regla de agregación del producto - Dependencia en las decisiones para el cumplimiento de tarea - Delegación para establecer los medios para implementar, ausencia o presencia de protocolos.
	Baja	La implementación delegada resulta en producto locales con bajo impacto a nivel global	
Contexto de refuerzo	Régimen unitario	La organización que delega tiene alta influencia sobre la valoración de resultados y por ello se protege de comportamientos oportunistas	- Mecanismos de control de resultados. - Grado de control de los incentivos - Eficacia de los mecanismos de control
	Régimen unitario con corte administrativa	Una corte puede proteger a la organización que delega respecto comportamiento oportunistas	

* H se refiere a un valor alto y L a un valor bajo.

Fuente: Elaboración propia en función a Organization for Economic Cooperation and Development. (2002).



En el anexo 6 se presenta una metodología para caracterizar el entorno de coordinación en función de las variables asociadas a los problemas de coordinación, siendo estas la distribución del conocimiento entre las partes; la complejidad del dominio de política y el grado de interdependencia entre las organizaciones que formulan e implementan.⁹ La metodología seleccionada define el entorno de la forma en que se indica a continuación.

Dicha clasificación da pie a soluciones contractuales óptimas, las cuales se discuten de forma posterior.

4.5. Soluciones contractuales a los problemas identificados

La caracterización del entorno de coordinación revela un conjunto de problemas para los cuales existen diferentes tipos de soluciones. El modelo propone un continuo de tipos de contratos para solucionar diversos tipos de problemas, dicho continuo incluye: i) los contratos completos; ii) los contratos óptimos incompletos y iii) los contratos relacionales, como se muestra en la gráfica 4¹⁰. Vale anticipar que cada tipo de contrato requiere diferentes tipos de decisiones, así por ejemplo en los contratos completos la información se establece ex ante a efecto de minimizar el comportamiento rentista de forma ex post, de allí que se requiera el establecimiento de mecanismos de revelación de información para la decisión y de mecanismos para la supervisión.

Considerando dicho continuo de soluciones, estas se puede vincular al entorno de coordinación de la forma que se indica en el cuadro 6. Cada valor posible de la variable que caracteriza al entorno de coordinación implica un tipo de solución contractual y decisión de esfuerzo; así, los tipos de soluciones son: 1) contratos completos con mecanismos de refuerzo basado en sistema de incentivos o

⁹ Este apartado conceptual es una adaptación de OECD (2007).

¹⁰ Aunque en el glosario se incluyen otros conceptos, vale anticipar que un contrato se refiere a un acuerdo entre distintas partes sobre compromisos recíprocos en términos de su comportamiento. La clasificación de contratos implica:

Contrato completo: En términos de la delegación, el formulador establece los objetivos y delega por completo la implementación.

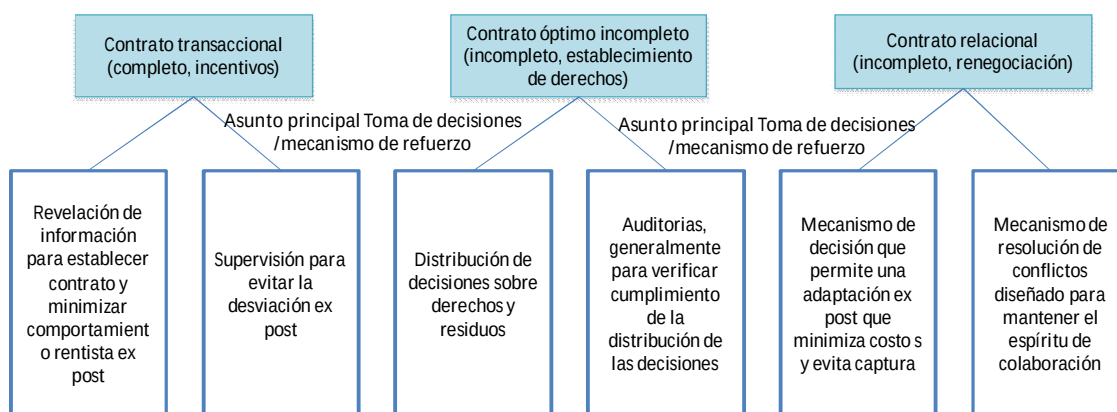
Contrato transaccional. Un tipo de contrato que establece ex ante, de forma precisa y completa, las obligaciones y beneficios de las partes.

Contrato óptimo incompleto: En términos de la delegación, el formulador delega buena parte de la selección de sus objetivos y las decisiones en la implementación. En estos contratos, el aspecto de decisión se relaciona al grado y forma de supervisión y a la forma de renegociación que se dará ex post.

Contrato relacional. Un tipo de contrato en el cual solo puede establecerse un marco para lograr la cooperación expos. En términos de la delegación, Los objetivos y los procedimientos de implementación son seleccionados en cooperación. El contrato gira en torno a los procedimiento de renegociación.

sistemas de arbitraje; 2) contrato relacional con arbitraje o auditoria; 3) contratos incompletos con sistemas de auditoría.

Gráfica 4. Tipos de contratos



Fuente: Elaboración propia en función de Organization for Economic Cooperation and Development. (2007) y elementos de contratos de Brousseau & Glachant, (2002).

Bajo una mirada de contrato como distribución de responsabilidades, la cuestión a resolver es la organización de actividades, de allí que sean importantes las categorías de delegación y cooperación como anclas para detallar algunos casos. El problema de la delegación depende en parte del grado de autoridad que una organización pretenda otorgar a otra; en términos prácticos, en un extremo, una de ellas puede escoger los objetivos y los medios, lo cual implicará no transferencia de autoridad del todo, delegando la ejecución en otra organización. Las variables asociadas a estas decisiones están relacionadas a la complejidad de la tarea a delegar, la interdependencia entre el formulador y el implementador y las simetrías de experiencias entre ambos.

Cuando la complejidad y la interdependencia son bajas y no existen asimetrías de información entonces es posible que no se delegue autoridad para decidir los medios, por ende puede existir un contrato completo. El mecanismo de verificación del cumplimiento tiene que ver con el diseño del sistema de incentivos, puesto que en este descansa la idea que la organización que delega no puede observar las condiciones de verificación en el actuar del implementador, como podría ser un servicio, y, por ello, debe diseñar un esquema en el cual la organización delegada pueda actuar eficientemente,

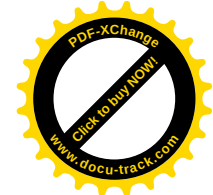
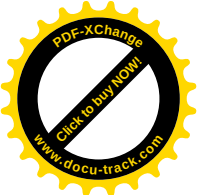
revelando la información de su desempeño¹¹. Un caso especial en el mecanismo de verificación del cumplimiento sucede cuando la organización que delega tiene altas capacidades y la organización delegada tiene bajas capacidades, ya que esto hace que el primero no pueda diseñar un sistema de incentivos, y, por ello, establece sanciones y premios en función de la supervisión que haga. Dado que la supervisión es costosa, el rector debe balancear el costo y el beneficio esperado, para determinar un sistema óptimo de auditoría y supervisión, para ello generalmente debe conocer los montos óptimos de las penas, los castigos y la frecuencia de los controles, lo más probable es que este contrato evolucione a algo incompleto con sistema de auditoría en función de los costos que esto implica; dado que la organización delegada no revela su nivel de esfuerzo, generalmente debe existir un mecanismo que funja como árbitro en las disputas.

Cuadro No. 6
Soluciones contractuales
Clasificación en función de la caracterización del contexto de coordinación

Dimensión	Valores posibles	Solución Contractual y decisión sobre el sistema de verificación de cumplimiento	Posible evolución
Distribución del conocimiento	HH	Contrato completo Incentivos	
	HL	Contrato completo Arbitraje	Contrato incompleto Auditoría
	LH	Contrato Incompleto Auditoría de los acuerdos	Contrato completo Incentivos
	LL	Contrato relacional Arbitraje	
Complejidad	Alta	Contrato relacional Arbitraje	Contrato completo Incentivos + supervisión
	Baja	Contrato completo Incentivos	
Interdependencia Vertical	Alta	Contrato relacional Arbitraje	
	Baja	Contrato incompleto Auditoría	
Contexto de refuerzo	Régimen unitario	Arbitraje	
	Régimen unitario con corte administrativa	Supervisión	

Fuente: Elaboración propia en función a Organization for Economic Cooperation and Development (2002).

¹¹ Para una discusión sobre estos aspectos pueden verse más detalles en el apartado de contratos.



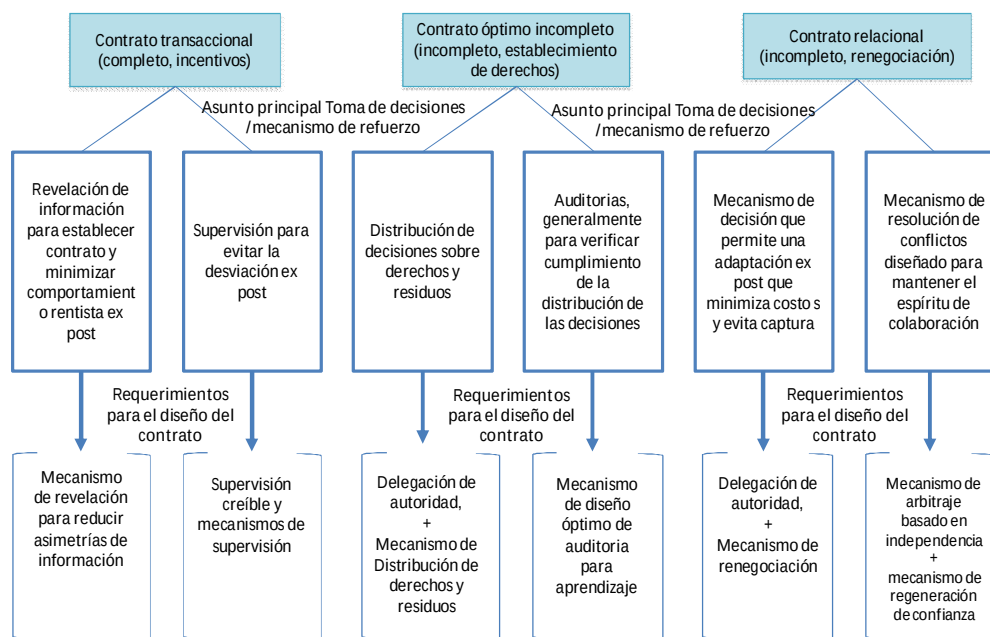
En los contratos óptimos incompletos la solución consiste en establecer un mecanismo de adaptación en el futuro, conforme se aprende, y en esclarecer el mecanismo de distribución de responsabilidades ex post. Dichos mecanismos surgen, por un parte, porque la organización que delega tiene bajas capacidades y conocimientos sobre la implementación, en términos relativos a los de la organización delegada; y, por otra parte, porque existen características que limitan el conocimiento pleno, tal es el caso de la baja interdependencia vertical en el logro de resultados y la imposibilidad de establecer y verificar variables que permitan una supervisión. En todo caso, una vez establecido el mecanismo será necesario un mecanismo de auditoría sobre las cláusulas relacionadas a los mecanismo de negociación y de salvaguardia.

En presencia de complejidad alta o extrema, es posible que los contratos relacionales aparezcan. En estos casos desaparecen los roles de organización que delega y organización delegada, dado que emerge la cooperación. De forma radical, incluso los encargados externos de verificar el cumplimiento del contrato son afectados por la racionalidad limitada que impone la complejidad para especificar las tareas. En estos casos la solución se relaciona a la creación de procedimientos de decisión ex post para reforzar compromisos y el esfuerzo y mecanismos para asegurar el cumplimiento ex post de los compromisos, es una suerte de creación conjunta.

4.6. Diseños contractuales, tipos y componentes

Como se ha indicado, el diseño contractual se define como un diseño de componentes que sigue una lógica de contratos. Dado que el modelo plantea un continuo de contratos, al menos representado en tres tipos de estos, los diseños propuestos guardan consistencia con ello, como se muestra en la gráfica siguiente. Por ejemplo en el caso del contrato relacional, el mecanismo de verificación del cumplimiento reside en un sistema de resolución de conflictos, lo cual requiere un componente de diseño que fomente la confianza. Por ello, un lineamiento claro sobre los componentes de diseño que debería primar está dado por los elementos que permiten que los contratos funcionen.

Gráfica 5
Componentes de diseño requeridos por las soluciones contractuales



Fuente: Elaboración propia

Como complemento a lo anterior, se deduce que existen componentes que deben existir para que los otros componentes emerjan, por ejemplo es necesaria la “definición” de un problema, o alguna intención de política, para que se motive el diseño de la política. Como resultado de enlazar distintos componentes de diseño planteados en diferente literatura¹², con los componentes base, se tienen los tipos de diseño contractual.

En los contratos completos, los componentes base son los mecanismos de revelación de información (incentivos) y la supervisión para evitar el desvío, a los que se suman componentes necesarios para lograr esto. Los resultados de los componentes se listan en el cuadro 7.

¹² La literatura de componentes ofrece distintos candidatos para enlazar a la propuesta base de componentes de diseño (Howlett 2011b). Se compararon los componentes del modelo de componentes imbuidos, Howlett (2011), los componentes evaluados desde la teoría de construcción social, Ingram, Schneider & De León (2007), componentes básicos de diseño indicados por Sidney (2007), y los indicados por la hipótesis de Coherencia Estatuaria, evaluados por Dibble (2002).

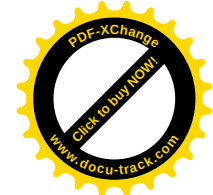
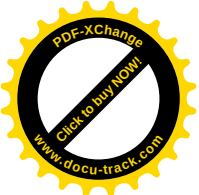


Cuadro No. 7
Componentes de diseño en contratos completos

Componente	Aspectos principales	Componentes de diseño necesarios en función de la literatura de diseño seleccionada
Contratos completos	Decisiones a ser tomada: Revelación de información para establecer contrato y minimizar comportamiento rentista expost Mecanismos de aseguramiento de cumplimiento: Supervisión para evitar desviación	✓ Definición de Problema, construido socialmente o no (Ingram & Schneider 2007) ✓ Intenciones, objetivos y metas de política (Howlett 2011). ✓ Modelo causal, socialmente construido o no (Ingram & Schneider 2007) ✓ Targets/población objetivo, construidas socialmente o no (Ingram & Schneider 2007) ✓ Mecanismo de implementación, incluyendo los insumos, las herramientas y la tecnología para producir entre actores, (Howlett 2007) ✓ Distribución de beneficios, Organization for Economic Cooperation and Development (2007) ✓ Distribución de obligaciones, Organization for Economic Cooperation and Development (2007) ✓ Mecanismo de revelación de información e incentivos, Organization for Economic Cooperation and Development (2007) ✓ Mecanismos de supervisión, (Ingram & Schneider 2007 y Organization for Economic Cooperation and Development (2007)
Componentes enlazados a normas sociales con énfasis en democracia		✓ Visiones de los problemas y arenas de discurso, Ingram & Schneider (2006) ✓ Construcción social de los targets e identidad y orientación al ciudadano, Ingram y Schneider (2006) ✓ Implementación y entrega de bienes y soporte y compromiso ciudadano, Ingram y Schneider (2006) ✓ Información, transparencia y accountability, Ingram y Schneider (2006)

Fuente: Elaboración propia.

La lógica de estos componentes es de la forma siguiente. En los contratos completos, generalmente se delega la ejecución de la tarea, esto implica el conocimiento de un problema y el planteamiento de objetivos, intenciones y



metas para superar dicha problema. En general este planteamiento responde a un modelo causal que supone el uso de ciertas herramientas para lograr los resultados esperados, el cual requiere de un mecanismo de implementación que guíe las responsabilidades. En el lenguaje de los contratos lo anterior implica la distribución de beneficios y obligaciones, lo que se logra, en parte, al establecer los componentes de diseño indicados. Los beneficios deben ser explícitos ya que funcionan para evitar el desvío de la acción. Dado que existen las obligaciones, los mecanismos de supervisión, tanto internos como externos, deben realizarse para asegurar las cláusulas del contrato. La participación y otros valores de las partes pueden ser establecidas a lo largo de todos los componentes, dependiendo de las normas sociales que las partes establezcan.

Por otra parte, en los contratos incompletos las tareas a realizar no son previsibles del todo, por lo cual, en parte, no se pueden diseñar mecanismos precisos de producción de forma ex ante. Debe recordarse que, en términos de la delegación, la diferencia entre el contrato óptimo incompleto y el contrato relacional radica en que en el primero delega cierta parte de los objetivos, en tanto en el segundo no hay delegación sino cooperación. Por ello, en este contrato se requiere que existan mecanismos para renegociar en el futuro y para generar confianza que haga que las partes crean lo que se esperará. En estos contratos ambos contribuyen a la implementación, la contribución de cada uno depende de lo que haga el otro.

La lógica de estos componentes es de la forma siguiente. La problematización conduce a un plan mínimo por parte del formulador, que puede ser incluso a nivel de intenciones. Este no puede definir un modelo causal ya que es imposible saber todos los resultados posibles, en parte por las bajas capacidades y en parte por la alta complejidad. Dado que tiene interés en lograr ciertos objetivos, plantea un mecanismo de implementación con objetivos máximos, dejando en un mecanismo de coordinación, cláusulas de protección, para que la organización delegada establezca objetivos mínimos, esta conjugación de actividades lleva a plantear niveles más eficientes ex ante. Dado que eventualmente se realizará un estado de la naturaleza, las partes deben definir un mecanismo de renegociación de objetivos de segundo orden; para tal efecto, un arbitraje externo puede ser adecuado en tanto pueden existir conflictos. Dado que se parte de una dotación diferenciada de capacidades, debe existir un mecanismo de aprendizaje y, dado que los actores interactúan repetidamente deben promoverse los mecanismos de cooperación y confianza. En estos casos la supervisión externa puede adolecer de ser incapaz de ver los resultados esperados.

Cuadro No. 8: Componentes de diseño en contratos incompletos

Componentes	Aspectos principales	Componentes de diseño necesarios en función de la literatura de diseño seleccionada
Contratos incompletos	Decisión a ser tomada: Mecanismo de decisión que permite una adaptación ex post Mecanismos de aseguramiento de cumplimiento: Mecanismo de resolución de conflictos diseñados para mantener colaboración	✓ Definición de Problema, construido socialmente o no (Ingram & Schneider 2007) ✓ Mecanismo de distribución de derechos y residuos, incluyendo el plan mínimo del formulador, que incluye intenciones y objetivos, y las cláusulas de salvaguarda del seguidor, que incluye objetivos de segundo orden, recursos y tecnologías para cumplir. (Brousseau & Glachant 2002), Organization for Economic Cooperation and Development 2007), Howlett 2011), Ostrom 2007). ✓ Mecanismo de implementación de la coordinación, sustituyendo al modelo causal-, (Organization for Economic Cooperation and Development. 2007) ✓ Mecanismos de arbitraje basado en independencia de las partes, (Organization for Economic Cooperation and Development. 2007) ✓ Mecanismos de generación de confianza, (Ingram & Schneider 2007 y Organization for Economic Cooperation and Development. 2007) ✓ Aprendizaje, Organization for Economic Cooperation and Development. (2007)
Componentes enlazados a normas sociales con énfasis en democracia		✓ Visiones de los problemas y arenas de discurso, Ingram y Schneider (2006) ✓ Construcción social de los targets e identidad y orientación al ciudadano, Ingram y Schneider (2006) ✓ Implementación y entrega de bienes y soporte y compromiso ciudadano, Ingram y Schneider (2006) ✓ Información, transparencia y accountability, Ingram y Schneider (2006)

Fuente: Elaboración propia.

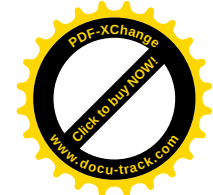
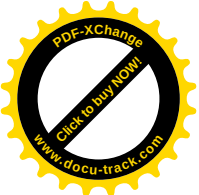
Por último, como se ha indicado, en los contratos relacionales el acento está en la definición de mecanismos de toma de decisión ex post y de aseguramiento de contrato, situación en que la cooperación, la confianza y el aprendizaje son vitales. En todo caso, a pesar de los arreglos, los contratos relacionales siguen siendo imperfectos.

Cuadro No. 9: Componentes de diseño
Agrupación por componentes de contratos y normas

Componente	Aspectos principales	Componentes necesarios
Contratos incompletos	Decisión a ser tomada:	✓ Definición conjunta del Problema (Ingram & Schneider 2007).
	Definición de procedimientos para la definición conjunta de componentes.	✓ Propuesta marco inicial para solución de problemática. Interpretado de Organization for Economic Cooperation and Development. (2007) ✓ Procedimientos para definición de acciones en la definición conjunta de objetivos, sub objetivos, medios, solución de conflictos, mecanismos de supervisión y desempeño, y otros componentes, (Brousseau & Glachant 2002), Organization for Economic Cooperation and Development. 2007), Howlett 2011).
	Mecanismos de aseguramiento de cumplimiento:	✓ Componentes de diseño definidos conjuntamente. Inducido del componente anterior.
	Mecanismos definidos conjuntamente a realizarse de forma privada.	✓ Mecanismo de implementación de la coordinación, sustituyendo al modelo causal. Este define los mecanismos de solución de conflictos, de verificación de cumplimiento, de generación de confianza y aprendizaje y las clausulas de salvaguardia, recursos y tecnologías para la coordinación, (Organization for Economic Cooperation and Development. 2007; Brousseau & Glachant 2002; Organization for Economic Cooperation and Development. 2007; Ingram & Schneider 2007; Ostrom 2007)
Componentes enlazados a normas sociales con énfasis en democracia		✓ Visiones de los problemas y arenas de discurso, Ingram y Schneider (2006) ✓ Construcción social de los targets e identidad y orientación al ciudadano. Ingram y Schneider (2006) ✓ Implementación y entrega de bienes y soporte y compromiso ciudadano. Ingram y Schneider (2006). ✓ Información, transparencia y accountability. Ingram y Schneider (2006)

Fuente: Elaboración propia.

La lógica de estos componentes, en los contratos relacionales es la siguiente. Inicialmente existe una problematización de una situación, cuya gestión recae en una organización pública que enfrenta un entorno complejo, por distintas razones, como un número amplio de delegados o bajas capacidades de solución. En un primer momento el gestor plantea una intención sobre las soluciones del problema, basado en dicha propuesta se define conjuntamente el problema y se establecen, de forma conjunta, las decisiones sobre objetivos,



metas, targets, y otros componentes, pudiendo estos tener un grado considerable de flexibilidad, dado la incapacidad de asegurar los resultados. En esa definición conjunta quedan definidos los procedimientos para establecer eventualmente los mecanismos de implementación, los cuales engloban los mecanismos de solución de conflictos y de verificación del cumplimiento, todo acordado previamente, en estos componentes sobresalen los mecanismos de aprendizaje y de generación de confianza, los cuales son vitales para asegurar la cooperación y la creación conjunta.

En los componentes hay flexibilidad ya que la creación conjunta implica que pueden ser útiles o no, las componentes más importantes son los procedimientos para definir los mecanismos y la forma de coordinación para que dichos procedimientos sean realizados.

5. Algunas implicaciones del modelo contractual y elementos para su gestión

La implicación directa del modelo es que permite la selección de componentes de diseño en base a una lógica que permite superar los problemas de coordinación. El conjunto de componentes de diseño a seleccionar para cierta política, constituye el tipo de diseño para esa política, como se ha mencionado en el apartado "hacia un modelo de gestión del modelo contractual". Existen otras implicaciones del modelo, una relacionada a las reglas constitucionales que gobierna el proceso de política y otra relacionada a la identificación de las PPN de Chile sujetas de gestión.

Como se muestra en el anexo 5, siguiendo el abordaje de reglas constitucionales, existe un conjunto de normas que gobierna el proceso de políticas, entre estas se encuentran las que especifican posiciones generales de actores, instrumentos generales de incentivos, y reglas de uso de recursos, sin duda estas condicionan cada arena de diseño. Entre estas, sobresalen las normas que plantean una demanda para que las políticas públicas orienten a otros instrumentos de gestión pública, entre las cuales se encuentran: las que requieren que para el diseño de nuevos programas y proyectos exista una relación mínima con las políticas (Ministerio de Hacienda, 2011 y Ministerio de Planificación, s/f), las que mandatan a los Servicios Públicos a aplicar Políticas, Planes Programas y Proyectos, situación similar que es mandatada a otras organizaciones (Ley No. , 18.575). El grado de alineación entre políticas, planes, programas y proyectos es un fenómeno empírico.

5.1. Identificación de políticas en función de las reglas colectivas

Respecto a la identificación de las PPN en Chile a ser gestionadas, utilizando la definición de reglas colectivas, que plantea el modelo de diseño contractual, Gómez (2012) ha encontrado que para la gestión de PPN en Chile existen 54 mandatos explícitos en 45 organizaciones públicas. Estos mandatos establecen posiciones con ambigüedad, debido, en parte, a que han tomado vigencia en un recorrido temporal cercano a los 50 años, como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro No. 10
Resumen del total de mandatos observados

Tipo de organización	Total de organizaciones con algún mandato	Porcentajes
Ministerios	28	51.8%
Otras organizaciones públicas	26	48.2%
Total	54	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos computados a partir del anexo 2.

De igual forma, se establece que entre el año 2010 y julio de 2012, un 55.5%, de estos mandatos fueron atendidos por las organizaciones mandatadas, lo que se tradujo en 30 política vigentes, como se muestra en el cuadro anterior. Algunas de dichas políticas fueron formuladas por servicios y comités específicos, lo que refuta la creencia de que la formulación es potestad exclusiva de los Ministerios. Entre otros resultados del análisis de componentes de diseño de las políticas vigentes: i) Los horizontes temporales son variados, con una media de 7.78 años y una desviación de 3.7 años; ii) la especificación de metas cuantitativas concretas es baja; iii) se plantea escasamente el uso de modelos causales, de instrumentos y de estrategias de implementación,; y iv) solo en 7 políticas, se plantean mecanismos explícitos de participación, no se identificó un mecanismo relacionado a la implementación o a la elección de beneficiarios.

5.2. Diversidad de diseños en dos políticas nacionales de Chile, una evaluación

En Gómez (2012b) se presentan dos casos de políticas nacionales donde se utilizan contratos. En la gestión de los Objetivos Nacionales de salud se dan contratos completos, especialmente en la atención primaria. Por otra parte, en la gestión del Plan Nacional de Equidad de Oportunidad pueden darse contratos óptimos incompletos óptimos.

El Modelo de Diseño Contractual (MCD) plantea la existencia de un continuo de diseños contractuales, tal continuo depende de la existencia de diversas soluciones contractuales a los problemas de coordinación. Los entornos de coordinación en que se gestionan las políticas correspondientes a los Objetivos Nacional de Salud 2010-2020 (ONS 2010-2020) y al Plan de Igualdad de Hombres y Mujeres 2011-2020 (PIOHM 2011-2020) son diferenciados, y, por ello, las soluciones contractuales a los problemas son diferentes. Así, la evidencia ha mostrado que el entorno de coordinación de los ONS 2010-2020 presenta problemas cuya solución contractual podría ser un contrato completo. Por su parte, el entorno de coordinación del PIOHM 2011-2020 presenta problemas de coordinación cuya solución contractual podría ser un contrato imperfecto óptimo.

Cuadro 11
Comparación de Soluciones Contractuales ONS 2010-2020 y PIO HM 2011-2020

Dimensión	Valores posibles	Solución Contractual y forma de verificación del cumplimiento	Tipos de Solución	
			ONS 2010-2020	PIO HM 2011-2020
Distribución del conocimiento	HH	Contrato completo- Incentivos con auto refuerzo		X
	HL	Contrato completo - Arbitraje		
	LH	Contrato Incompleto- Auditoría	X	
	LL	Contrato relacional -Arbitraje		
Complejidad	Alta	Contrato relacional - Arbitraje	X	
	Baja	Contrato completo – Incentivos		X
Interdependencia Vertical	Alta	Contrato relacional - Arbitraje		
	Baja	Contrato incompleto- Auditoría	X	X
Contexto de refuerzo	Régimen unitario	Arbitraje		
	Régimen unitario con corte administrativa	Supervisión	X	X

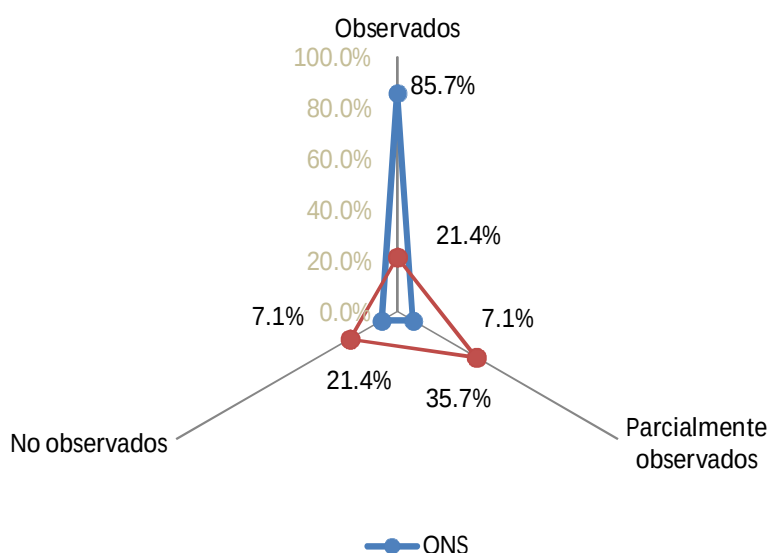
Fuente: Elaboración propia

Sobre dichos hallazgos deben tenerse precauciones en su lectura, los entornos de coordinación que se han caracterizado corresponden a instrumentos precisos, por ejemplo, para el ONS 2010-2020 se ha caracterizado en función de su relación a las Metas Sanitarias, en tanto que el entorno del PIOHS 2011-2020 se ha caracterizado en función de los compromisos ministeriales. Es posible que

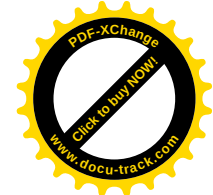
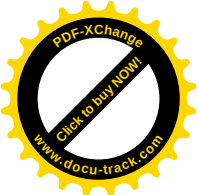
se pueda caracterizar de forma diferente el diseño de política, si se pone acento en un instrumento diferente, en cada caso, o considerando otros fenómenos, como la interrelación entre el PIOHM 2011-2020 y las ONS 2010-2020. Esta aclaración implica que no se debe generalizar el diseño solo a este caso, sino efectivamente que debería evaluarse la diversidad de instrumentos en su respectivo entorno de coordinación y hablar efectivamente de sistemas políticos policéntrico, como insiste el MDC.

Al comparar los diseños de referencia del MCD con el diseño de las políticas sujetas de comparación, se evidencian fortalezas y debilidades. Congruente con la tradicional hechura de políticas, en entornos donde se requieren soluciones contractuales completas, en los ONS 2010-2020 hay un mayor abordaje de los elementos de diseño, un 85.7% son considerados, el resto no corresponde a componentes no observados u observados parcialmente. Ello contrasta con el caso del PIOHM 2011-2020, en este solamente el 21.4% de componentes es observado, hasta un 35% de componentes está ausente de forma completa.

Gráfica 6
Observancia de componentes de diseño en ONS 2010-2020 y PIOHS
Porcentajes



Fuente: Elaboración propia el porcentaje es el resultado de comparar el total de componentes observados en cada rubro entre el total de componentes del diseño de referencia.



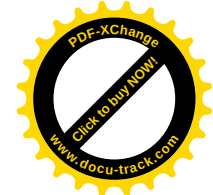
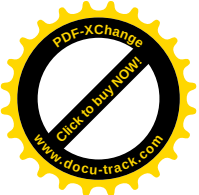
La presencia o ausencia de estos componentes se debe a distintas causas, aunque, en general, una de ellas es la complejidad de los temas, para lo cual se requieren modelos de gestión que superen la visión de los componentes como que si fueran soluciones de contratos completos.

.



6. Referencias

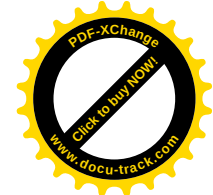
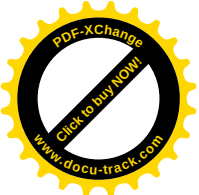
- Acemoglu D., Jhonson, S., & Robinson, J. (2005). *Institutions as the fundamental cause of long-run economic growth*. Philippe Aghion and Stephen Durlauf (Eds.), Handbook of Economic Growth North Pole.
- Avecedo, G., Rivera, K, Lima, L. & Hwang H. (2010). *Challenges in Monitoring and Evaluation an Opportunity to Institutionalize M&E Systems*. Fifth Conference of The Latin American and The Caribbean Monitoring and Evaluation Network.
- Alesina, A. & y Rosenthal, H. (1995). *Partisan Politics, Divided Government and the economy*. Cambridge University Press.
- Anderson, K & Ostrom, E. (2008). *Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Policentric Perspective*. Policy Sci (2008) 41:71-93.
- Aninat, C., Landegran J., Navia P. & Viral J. (2006). *Political Institutions, Policymaking Processes And Policy Outcomes in Chile*. BID. Research Network, Working Paper R-521.
- Banco Mundial, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2005). *Las visiones de país importan: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*.
- Banco Mundial, (2005). *Herramientas para el análisis político y social*. En Análisis del Impacto Social en la Pobreza. Primer Volúmen.
- Blanlot, V. & Von Baer, E. (2008). *Relaciones entre organismos y autoridades políticas e instituciones ejecutoras*. En Un Mejor Estado para Chile. Roles e Institucional del estado.
- Brousseau, E. & Glachant, J. (2002). *The Economics of Contracts and The Renewal of Economics*. En *The Economics of Contracts: Theory and Applications*. Erick Brousseau and Jean Michel Glachant (Eds).
- Burki, S., & y Perry, G. (1998). *Beyond The Washington Consensus*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C. USA.
- Cabinet Office. 1999. *Professional Policy Making for the Twenty First Century*.
- Combs, J. & Ketchen D. *Explaining Interfirm Cooperation and Performance: Toward a Reconciliation of Predictions from the Resource-Based View and Organizational Economics*. Strategic Management Journal, Vol. 20, No. 9 (Sep., 1999), 867-888.
- Dolley, B. & Lee, Ch. (2004). *New Public Management and Convergence in Public Administration Systems: A Comparison between Australia and Republic of Korea*. Journal of Economic and Social Policy. Volume 9, Issue 1, Article 2.
- Clement, F., Amezaga J, Orange D. & Calder, R. *Linking Reforestation With Forest Policies: A Multiscale an Interdisciplinary Methodology Applied to Vietnam*. IASC 2008.



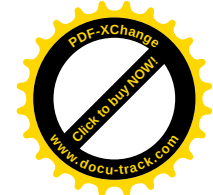
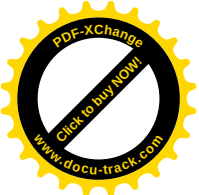
- De Walle, V. & Hammerschmid, G. (2011). *Coordination for Cohesion in the Public Sector*. Cocops, Working Paper No. 1.
- Dibble, M. (2002). *Testing the statutory Coherence Hypothesis: The implementation of the Maritime Security Act of 1996*. Tesis de Grado Doctoral. Naval Postgraduate School.
- Dirección Nacional del Servicio Civil, (s.f.). *Orientaciones para la Elaboración de Convenios de Desempeño de Altos Directivos Públicos*. Disponible en http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/orientaciones_elaboracion_adp2012.pdf
- Ferreiro, A. & Silva, F. (2008). Evaluación del impacto y calidad de las políticas públicas: hacia una agencia independiente. En *Un Mejor Estado para Chile. Roles e Institucional del estado*. Consorcio para la Reforma del Estado.
- Gómez, F. (2003). *Contexto Político y Economía Política. Algunos lineamientos bajo economía política positiva*. Mimeo. Disponible en <https://sites.google.com/site/idfredygomez/politicas-publicas-en-entornos-complejos>.
- Greif A. (1997). *Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders Coalition*. AER.
- Hooghe, L. & Marks, G. 2003. *Unraveling The Central State, But How?.* Institute for Advanced Studies. Vienna. Disponible en http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_87.pdf.
- Howlett, M. (2009). *Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design*. Policy Sci (2009) 42:73–89.
- Howlett, M. (2011a). *Revisiting policy design: The rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design Studies*. Paper prepared for the General Conference of The European Consortium for Political Research. Mimeo.
- Howlett, M. (2011b). *Designing Public Policies. Principles And Instruments*. Routledge Textbooks on Public Policies.
- Ingram, H. Schneider, A. & DeLeon, P. Social Construction and Policy Design. En *Theories of the Policy Process*. edited by Paul A. Sabatier. Westview Press books.
- Ingram, H. & Schneider A. (2007). *Public Policy and Democratic Citizenship: What Kinds of Citizenship Does Policy Promote?* Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods. CRS Press.
- Institute for Government. (2011). *Policy Making in The Real World: Evidence and Analysis*. United Kingdom.
- Kusek, J. & Ray Rist. (2000). *10 steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System*. The World Bank.



- Ley No. 18575. Chile. *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*. Junta de Gobierno de la República de Chile. Noviembre de 1986.
- Ley No. 20417. Chile. *Crea el Ministerio de Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente*. Biblioteca del Congreso de la República.
- Maning, N. (2010). *Policy-Making in the UK central government (informe)*. Publicado por Banco Mundial.
- Martin, J. (2005). *Funciones básicas de la planificación económica y social*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES-. Serie Gestión Pública No. 51.
- McGinnis, M. (2005). *Costs and Challenges of Polycentric Governance*. Workshop on Analyzing Problems of Polycentric Governance in the Growing EU. University of Berlin, 2005.
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. (2011). *Instrucciones del formulario de programas nuevos*. Sin editorial.
- Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación . (s/f). *Normas Instrucciones y Procedimientos de Inversión Pública*. Sin editorial.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo – Mideplan-. (2000). *Metodología de análisis de políticas públicas: conceptos y criterios*.
- Ministerio de Salud. Chile. (2011). *Plan Nacional de Salud 2011-2020*. Pica, 5 de mayo de 2011.
- Miranda, P. (2011). *Tensiones estructurales y semánticas en las políticas públicas. Una cartografía del caso chileno*. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 1.
- Moe, T. (1995). *The Politics of Structural Change. Toward a Theory of Public Bureaucracy*. En *Organization Theory*. Edited by Oliver Williamson.
- National Audit Office. (2001). *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money*. London.
- North, D. (1994). *Institutional change: a framework of analysis*. Ensayo. Disponible en <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpeh/9412001.html>.
- Nemarundwe, N. & Kosanyi W. (2002). *Institutional Arrangements for Water Resource Use. A Case Study from Southern Zimbabwe*. Institute of Environmental Studies.
- Organization for Economic Cooperation and Development. OECD. (2007). *Linking regional and Central Governments*.
- Ostrom, E. (1986). *An agenda for the study of institutions*. Public Choice 48. Disponible en <http://www.nd.edu/~cmendoz1/ostrom01.pdf>.
- (1999). *Design Principals as Threats to Sustainable Organization that Manage Commons*.
- (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.



- (2007). *An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*. Theories of the Policy Process, Paul Sabatier Editor. Westview Press.
- Polski M & Ostrom, E. (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis 1999.
- Sabatier, P. A. (1991). *Toward Better Theories of the Policy Process*. Political Science and Politics, Vol. 24, No.2. pp. 147-156.
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Saunders, P. (2010). *Policy analysis in Whitehall Systems: experience and practice in Australia*. Publicado por Banco Mundial.
- Schlager, E. (2007). *A comparison of frameworks, theories and models of policy process*. Theories of the Policy Process, Paul Sabatier Editor. Westview Press.
- Smajgl, A., Leitch A, & Lynam T. (2009). *Outback Institutions: An application of the Institutional Analysis and Development (IAD) framework to four case studies in Australia's outback*. Desert Knowledge CRC Report Number 31.
- Stein, E. & Tommasi, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. En Política y Gobierno, Vol. XIII. NÚM 2. II Semestre de 2006.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo –Sudere-. (2008). *Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas Regionales*. División de Políticas y Estudios.
- Subirats, J. (2008). *Análisis de gestión y políticas públicas*. Mimeo.
- Sidney, M. (2007). *Policy formulation: designs and tools*. En Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods, Eds. Fischer, Frank-Miller, Gerald-Sidney, Mara, CRC Press.
- Tommasi, M. & Spiller, P. (2008). *Handbook of new institutional economics*. Menard Claude y Shirley Mary editors. 2008.



Anexo 1. Concepto y definiciones básicas

Contrato: acuerdo entre distintas partes sobre compromisos recíprocos en términos de su comportamiento.

Contrato completo: En términos de la delegación, el formulador establece los objetivos y delega por completo la implementación.

Contrato transaccional. Un tipo de contrato que establece ex ante, de forma precisa y completa, las obligaciones y beneficios de las partes.

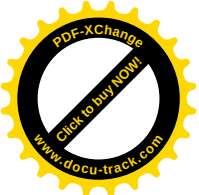
Contrato óptimo incompleto: En términos de la delegación, el formulador delega buena parte de la selección de sus objetivos y las decisiones en la implementación. En estos contratos, el aspecto de decisión se relaciona al grado y forma de supervisión y a la forma de renegociación que se dará ex post.

Contrato relacional. Un tipo de contrato en el cual solo puede establecerse un marco para lograr la cooperación expos. En términos de la delegación, Los objetivos y los procedimientos de implementación son seleccionados en cooperación. El contrato gira en torno a los procedimiento de renegociación.

Residual. Beneficios que permanecen una vez el contrato ha finalizado. Estos beneficios pueden ser reclamados por una de las partes.

Reglas en uso: conjunto de reglas a las cuales las partes hacen referencia si se les pregunta como explicarían y justificarían sus acciones a otros participantes, Ostrom (2007, p. 36).

Sistema político policéntrico. El Sistema Político Policéntrico (SPP) fue introducido por Ostrom, Tiebout, y Watter (1961), según lo indica McGinnis (2005), refiriéndose a este como un sistema de decisiones con muchos centros de decisión, los cuales son independientes entre sí en su funcionamiento, pero vinculados por un fin. En su interacción, quizás de forma competitiva, dichos centros convergen en acuerdos mínimos, definiéndose como sistema. En el ámbito de políticas públicas el SPP puede relacionarse a dos organizaciones ejerciendo funciones diferentes pero que necesariamente deben coordinarse o competir por el presupuesto que es de uso común, por ello, puede verse al conjunto de políticas como un SPP. Este sistema permite entre otras cosas: i) conceptualizar un enfoque de decisiones multivel, lo cual no ha sido profundizado en distintas políticas de países en desarrollo; ii) desarrollar sistemas de solución de problemas en el grupo que enfrente el problema, alejándose de la idea que existan soluciones comunes a todos; iii) dar un enfoque más amplio que el enfoque multinivel de Hooghe y Marks (2003); dichos autores proponen niveles de gobernabilidad, según ámbitos bien definidos. El enfoque policéntrico conceptualiza niveles de decisión que implica todo tipo de organizaciones y no se centra en la estructura organizacional del Estado, ya sea que este esté bien definido o no; y iv) permite conceptualizar mecanismos de aprendizaje y cooperación dentro de un centro o entre centros.



Anexo 2. Clasificación de bienes

Si bien en distintos textos se hace una clasificación de los bienes según sus características, Ostrom (2009) hace una clasificación de la forma siguiente:

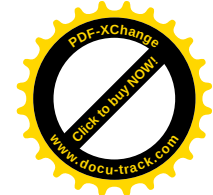
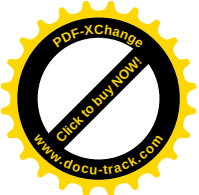
Cualidad del bien		Intensidad de la sustracción de uso	
Cualidad del bien		Alta	Baja
Dificultad de excluir futuros beneficiarios	Alta	Recursos de uso común: Lagos, sistemas de irrigación bosques, etc.	Bienes públicos: Paz y seguridad en una comunidad.
	Baja	Bienes privados. Ropa , comida, etc.	Bienes club: Teatros, bienes de cuidado, etc.

Su propuesta tiene 4 puntos principales que la diferencian de otras:

1. Sustituye el concepto de rivalidad en consumo por intensidad de sustracción de uso.
2. Define las categorías que permiten clasificar un bien en función de un continuo, en sustitución de uno donde se tomaba como presencia o ausencia
3. Por consecuencia de lo anterior, introduce los bienes de uso común.
4. Cambia el nombre de bienes club por bienes "toll", que serían como bienes con cuota, ya que algunos bienes son provistos por organizaciones públicas pequeñas, no necesariamente organizaciones privadas.

Hablando de las categorías, la sustracción de uso se refiere a la magnitud que el uso individual de un bien resta de la disponibilidad de dicho bien para el uso por parte de otras personas¹³; Ostrom (1977) y Ostrom (2009) definen la importancia de tal diferenciación, especialmente para el uso de bienes comunes; es fácil ver que en el caso de la clasificación por rivalidad el acento estaba en el efecto sobre la probabilidad de rivalizar en el consumo, dado cierto uso, en esta clasificación la importancia radica en la merma de la disponibilidad del bien para uso de otras, por ejemplo el uso de agua en agricultura puede ser muy sustractivo, en tanto el uso del agua para navegar no, (Ostrom 2009).

¹³ Traducción propia de la definición de Ostrom (2005)

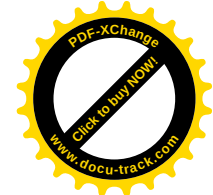
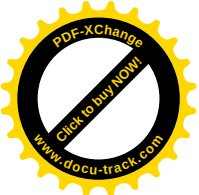


Por otra parte, la dificultad para excluir futuros beneficiarios se refiere a la capacidad para restringir el uso. Dicha dificultad se da también en un continuo que va de alto a bajo.

Como consecuencia de ellos, emergen 4 tipos de bienes que pueden tener intensidad de cualidades—anteriormente era presencia o ausencia de atributos—Ejemplo de ello es el caso de los bienes comunes los cuales presentan una alta intensidad en la sustracción de uso y alta dificultad para excluir a futuros beneficiarios, lo cual se traduce en que el bien está disponible para todos ya sea que estos hayan apoyado o no en la provisión (coproducción). En estos casos emergen distintos problemas, como los conocidos fenómenos del parásito y la acción colectiva que conllevan a bajos niveles de inversión y mantenimiento. Como se ha mencionado, un aspecto especial es pensarlo en términos de intensidad de características.

Los bienes públicos en esta clasificación son mejor definidos en presencia de alta dificultad para excluir y baja intensidad en la sustracción de su uso.

Cabe recordar que, en todo caso, como lo plantea Ostrom (2009), dicha clasificación establece continuos de clasificación para especificar cualidades del bien y que implicaciones tiene en el comportamiento futuro de los actores.

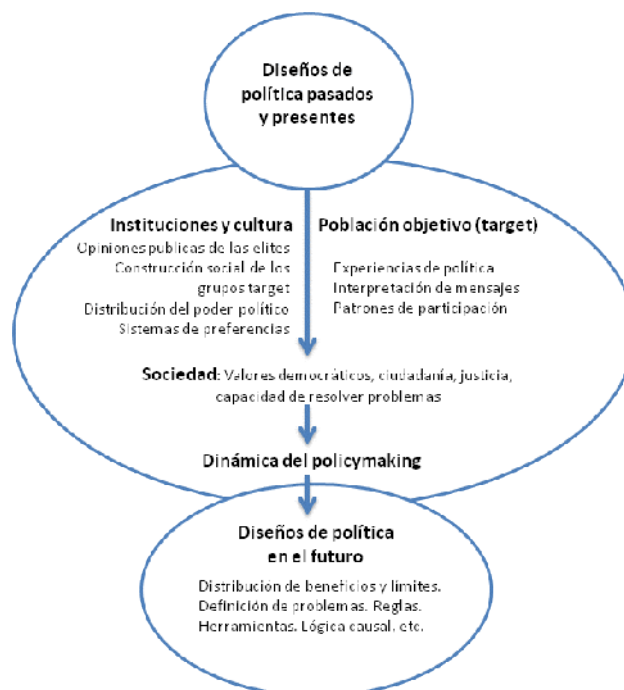


Anexo 3. Un enfoque para clasificar atributos de comunidades y vincularlos al diseño

Dada la naturaleza del modelo, donde sobresale su carácter de complejidad, no existen normas generales a toda situación, por el contrario estas son contextuales y relevantes para un grupo en cierto tiempo, como lo ha notado de forma extensa el modelo IAD; ejemplo de ello puede ser que, para cierto grupo, ciertos atributos, relacionados a una política como la forestal, pueden ser de un tipo, por ejemplo de conservación de la naturaleza, en tanto que en otro grupo, para otra política, no exista ninguna regla social al respecto. Por ello, es en cada caso que deben revisarse los atributos culturales de los actores, incluyendo los beneficiarios, y en base a ello determinar los aspectos relevantes. Conforme Ostrom (1999), la investigación de estos aspectos es notoriamente difícil, y los resultados generalmente son controversiales.

Entre las distintas teorías que evalúan el papel de las normas sociales se encuentra la teoría de la construcción social (Ingram, Schneider y deLeón 2007). La tesis básica de la teoría es que el diseño histórico y contemporáneo tiene un efecto en la identificación de los grupos de beneficiarios y la distribución de los beneficiarios y castigos. Una implicación es que una identificación, que puede ser generalmente sesgada, puede limitar la efectividad de los objetivos de política. Estos sesgos son productos del pasado y se traducen en mensajes, símbolos y otros aspectos que definen identidades y caracterizan a los beneficiarios.

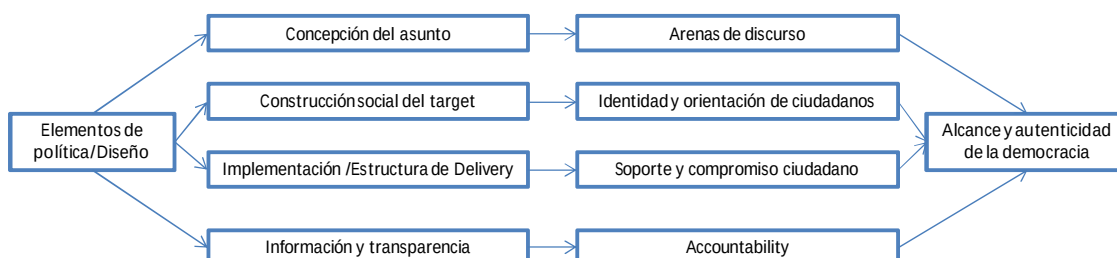
Gráfica 6 Construcción social y diseño

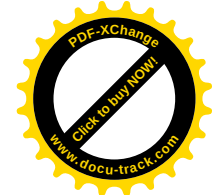
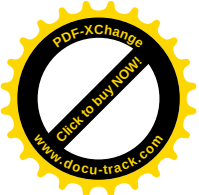


Fuente: Elaboración propia según gráfica presentada en Ingram & Schneider (2007).

Una implicación de esta teoría es que el diseño de componentes influye en la democracia y este efecto influye en el diseño en un círculo repetitivo. Esto se puede observar en la gráfica siguiente, en ella la forma en que el diseño aborda la participación es la que configura la democracia, así dependiendo de la creencia por la democracia que se tenga, así se verán influenciados los componentes de diseño.

Gráfica 7
Construcción social y diseño





Ejemplos de ello pueden establecerse de la forma siguiente. Respecto a las arenas de discurso, durante años el uso del agua se fue construyendo como un commodity, donde existían compradores y vendedores. Fue cuando emergió un nuevo paradigma, como la gestión de ecosistemas, que la gestión se vio modificada, especialmente con la incorporación de nuevos actores, Yaffe (1998), citado por Ingram y Schneider (2007). De igual forma, respecto a los grupos, son los mensajes que envía el hacedor de política los que pueden configurar que grupos son importantes y cuáles no; Mettle (2006), citado por Ingram y Schneider (2006), muestran evidencia como en políticas como el “New deal” el trato a mujeres, hombres y personas afro descendientes era diferenciado. De igual modo, hay estudios que muestra como el soporte y compromiso, a través de apoyo en la implementación, puede configurar la visión de la democracia, de igual forma el “accountability”, a través de la información y transparencia ha mostrado que configura la democracia y esta a la vez define los propios mecanismos de diseño, Ingram y Schneider (2006).

Conforme el modelo, es en cada caso que debe evaluarse el papel de estas normas. Pese a ello algunos estudios han encontrado ciertas cualidades comunes a las partes involucradas, que en nuestro caso son las valoraciones que la comunidad de burócratas en Chile respecto al diseño. Como ejemplo de ello, Miranda (2011) encuentra que para una muestra de 258 policy makers, en Chile prevalece una visión jerárquica en lo social y pre convencional en lo normativo, lo pre convencional se refiere a subordinación y obediencia, como es en el caso de justicia para lo moral de las políticas. Específicamente, dicho autor encuentra que en el grupo relevante predominan visiones legalistas y mecanicistas de las políticas públicas en Chile.

En suma, la interacción de estos componentes conduce a caracterizar posibles actores que con ciertas cualidades interactúan y configuran la arena de forma dinámica.

Anexo 4. Una metodología para caracterizar el entorno de coordinación

- **La distribución de conocimiento entre las partes**

Respecto a la forma de realizar la tarea de implementar políticas, la distribución del conocimiento es heterogénea entre las partes involucradas. Las organizaciones que formulan pueden tener un conocimiento amplio del proceso, conforme su larga experiencia, sin embargo las organizaciones que implementan pueden ser nuevas y por ende su conocimiento ser bajo. Lo mismo ocurre a nivel de las destrezas para implementar, generalmente éstas son función del tiempo de aprendizaje, el cual es diverso entre distintas instituciones. Cuatro formas pueden proponerse para situar dicha heterogeneidad, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 11: Cuatro tipos de distribución del conocimiento

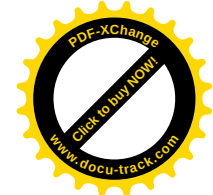
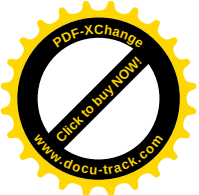
		Instituciones que implementan	
		Alto	Bajo
Instituciones rectoras	Alto	Alto, alto	Alto, bajo
	Bajo	Bajo, alto	Bajo, bajo

Fuente: Elaboración propia en función de OECD (2007)

La distribución del conocimiento “alto, alto” implica que ambas partes tienen altas habilidades y conocimientos sobre la implementación. Este tipo de distribución lleva a que exista un mecanismo de coordinación por delegación ya que cada parte es experta.

La distribución del conocimiento “bajo, alto”, implica que las instituciones rectoras conocen poco sobre la implementación de políticas, cosa que es ampliamente conocida por las organizaciones que implementan. En estos casos no es viable un mecanismo preciso de coordinación ex ante, ya que es imposible que las partes sepan o al menos confíen en que tareas se deben delegar. Un mecanismo de de revelación de información puede ser implementado en tanto la organización rectora aprende de la experiencia del organismo implementador.

Cuando el órgano rector tiene un conocimiento alto y el órgano implementador bajo, los comportamientos estratégicos de este último no aparecen revelados. Por ello, el órgano rector delega sin mayores compromisos, el problema de coordinación se resuelve por la vía de “acompañar” al implementador, fortalecerlo.



Por último, cuando existe un entorno de bajo conocimiento en ambas partes, el mecanismo de coordinación consiste en cooperar, lo cual puede realizarse, por ejemplo, revisando objetivos o técnicas de implementación de forma conjunta. En estos casos ambos pueden compartir costos y beneficios de una acción conjunta.

Una implicación de estas configuraciones de distribución del conocimiento es que en cada una la solución es diferente (delegación contra cooperación).

- **El grado de complejidad en la delegación**

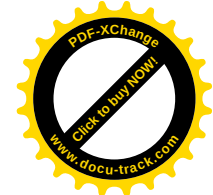
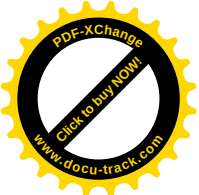
Los grados de complejidad en la delegación también son heterogéneos y dependen de los contextos de las políticas. La complejidad se refiere al grado de interacciones que existen entre los objetivos y las tareas. Un ejemplo de ello es que ante un objetivo amplio, como la promoción de la cohesión social, se requieren tareas en múltiples dominios, como pueden ser políticas de salud, participación o género. Una política menos compleja es aquella donde los objetivos implican tareas en el mismo campo, por ejemplo el objetivo de ampliar la cobertura en prevención de salud implica una tarea homogénea de vacunación en el grupo de organizaciones que implementan.

La complejidad también depende de la naturaleza del alcance del dominio de la política asociada a la delegación o la cooperación. En algunos casos los objetivos formulados y las acciones están alineadas a través de la organización, es decir los objetivos son relativamente bien entendidos y buscados a través de la implementación. En otros casos las acciones tienen interdependencia o existen múltiples caminos para llegar a un objetivo, lo que infiere múltiples organizaciones para coordinación.

En consecuencia el problema de la complejidad de la delegación, puede establecer de dos formas: 1) por el número de dominios de política dado un objetivo; y 2) por el grado de alineamiento organizacional para lograr el objetivo.

- **Interdependencia vertical entre organizaciones**

El contexto de coordinación depende del grado de dependencia entre organizaciones. Esta dependencia tiene la cualidad de ser dinámica ya que las partes realizan un juego repetido en la formulación y en la implementación. Dicha dependencia puede vincularse a dos aspectos, por una parte a la claridad de las competencias entre organizaciones y por otra parte a las interdependencias que pueden crearse en el largo plazo.



La dependencia en las competencias se refiere al grado en que las decisiones hechas por una organización condicionan los resultados de otra organización.

- Este puede ser alto, en tanto existe una dependencia lineal, que implica jerarquía.
- O puede ser bajo en tanto no existe jerarquía, e incluso en tanto se deja abierta la coordinación sin ningún incentivo explícito, un caso especial de esto es el surgimiento de free riders o comportamientos de explotación de recursos, dado que no existen sanciones que limiten el comportamiento.

La dependencia temporal se refiere a la duración en que se crean las potenciales dependencias. Cuando existe un horizonte temporal largo, se crean incentivos para cooperar, en función de los beneficios de largo plazo, caso contrario ocurre en el corto plazo.

En ambos casos, la accountability se relaciona a los patrones de dependencia. Por ejemplo en un contexto de que el implementador tenga un grado menor de accountability, o un grado muy menor, el formulador se siente menos incentivado a una dependencia de largo plazo generando una política subóptima.

- **Contexto de enforcement**

El contexto de enforcement determina los incentivos de las partes para cumplir los acuerdos. En términos amplios, estos contextos son determinados por marcos institucionales en tanto los castigos por no cumplir los acuerdos son creíbles para las partes.

Estos controles pueden ser internos o externos, internos en tanto las partes pueden hacer valer su cumplimiento o externos cuando estos dependen de otros actores. Los controles internos están asociados a los tipos de incentivos que definen los propios acuerdos. En otros casos se refieren a la verificación del cumplimiento de lo acordado. Respecto a los controles externos la figura de un juez, de cualquier tipo, ejemplifica este caso. De cualquier forma, ambos métodos se basan en acuerdos normados.

Como complemento, es obvio que el contexto de enforcement es diferente si existe una supervisión y exigencia por parte de los ciudadanos. En el caso de Chile existen distintos mecanismos para tal efecto.

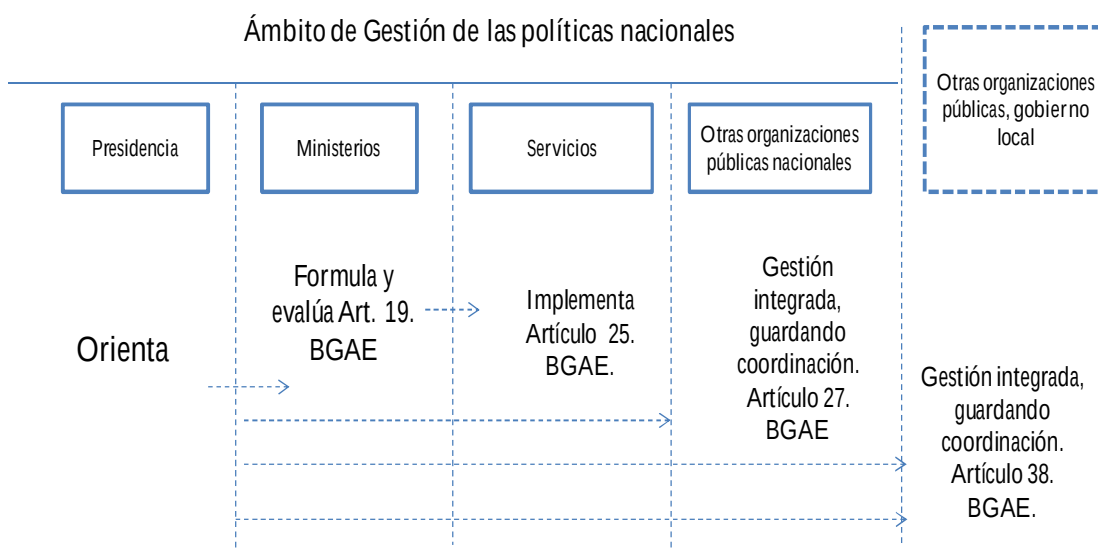
Anexo 5. Algunas reglas constitucionales que enmarcan las PPN de Chile.

1. Reglas que definen roles y actores en la gestión de política

Entre las reglas de posición de este nivel se encuentran aquellas que definen, en términos generales, quienes participan en que etapas del proceso, entre las que se encuentran las consignadas en la Ley N° 18.575, como se detalla a continuación.

Conforme la gráfica 8, la Presidencia orienta a los Ministerios, Servicios y otras organizaciones públicas, incluyendo los servicios descentralizados, sobre las prioridades de política pública; para los gobiernos locales la relación se mandata conforme el Artículo 38, y con las organizaciones descentralizadas conforme el Artículo 27¹⁴. En general los ministerios formulan y evalúan, y los servicios implementan, tal como lo describen los artículos 19 y 25 de la citada ley, guardando coordinación con la presidencia, desde luego. Esta esquematización busca, en su conjunto, no quebrantar la unidad del Estado.

Gráfica 8
Esquema de interrelaciones en los mandatos generales de gestión de PPN en dos niveles y 5 tipos de organizaciones públicas



¹⁴ La referencia a política nacional se consigna así en la ley.

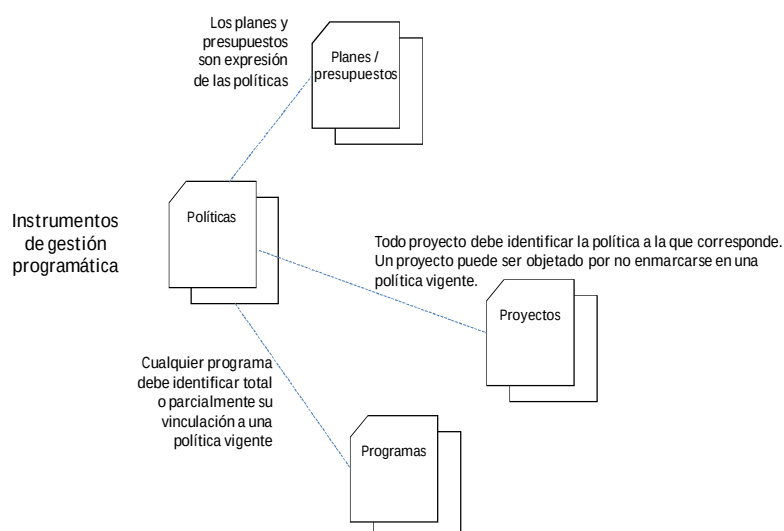
Fuente: Elaboración propia en función de los mandatos de la Ley N° 18.575. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (BGAE).

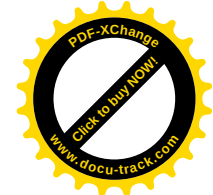
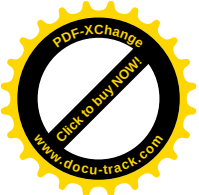
Las reglas de límites y las reglas de agregación, que definen cuales actores juegan cuales roles y que decisiones pueden tomar en ciertas situaciones, al igual que ocurre en el sector público, están definidas fuertemente por las normas formales. Tomando estas como fijas en el corto plazo, se pueden tomar como dadas a efecto de cualquier diseño en cierto tiempo.

2. Reglas que definen la gestión de instrumentos programáticos

Otro tipo de reglas que afecta a distintos niveles son aquellas vinculadas a los procesos de planificación y presupuesto. Tanto Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación (s/f) como Dipres (2011) requieren que para el diseño de nuevos programas y proyectos exista una relación mínima con las políticas, tal como lo requieren distintas normas como, por ejemplo, la Ley No. , 18.575 que mandata a los Servicios Públicos a aplicar Políticas, Planes Programas y Proyectos

Gráfica No. 9
Ejemplificación de la relación entre instrumentos de gestión programática en Chile.





Fuente: Elaboración propia en base a Dipres (2011) y Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación (s/f)

3. Reglas relacionadas a incentivos de desempeño colectivo

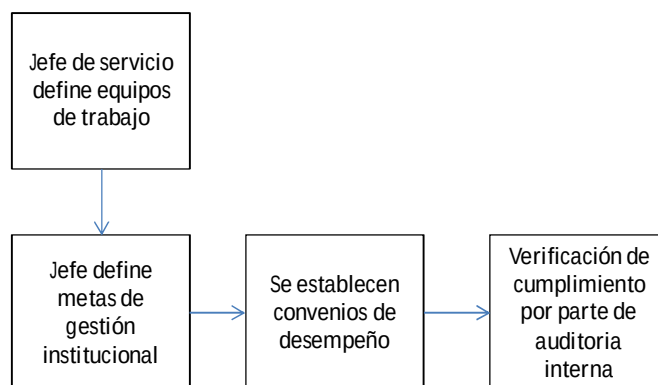
Entre los múltiples incentivos al recurso humano, se encuentra el incremento por desempeño colectivo, el cual se otorga cuando se cumplan las metas anuales de trabajo. La ley 19553, que concede asignación de bonificación y otros beneficios, regula los aspectos relacionados a los contratos colectivos de desempeño. En ella se establecen los plazos, naturaleza y cuotas respectivas. Las personas beneficiarias de dicha bonificación corresponden a las personas de las instituciones mencionadas en el decreto No. 249 que fija escala única de ingresos.

La asignación por modernización incluye: i) un componente fijo, el cual ha variado de un 7.67%, hasta el 2002, a un 8% durante el 2003, llegando a un 10% a partir del 2004¹⁵; ii) un incremento por desempeño institucional que depende de los programas de mejoramiento institucional; iii) un incremento por desempeño colectivo, en función del logro de las metas anuales. Este último establece, conforme la ley 19553, porcentajes vigentes al año 2007 de un 4% si el logro alcanza el 90% y de 2% si el logro es menor al 90% o igual o mayor al 75%. Con la ley 20212, del 29 de agosto de 2007, a partir del 1 de enero dichos porcentajes fueron aumentados a un 8 y 4% respectivamente. Dicho acuerdo también establece algunos tratamientos diferenciados, como aquel que afecta a las fuerzas armadas.

En el caso del bono colectivo de desempeño el procedimiento es bastante específico, como se muestra en el gráfico siguiente:

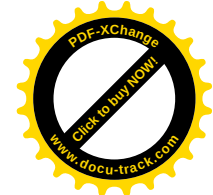
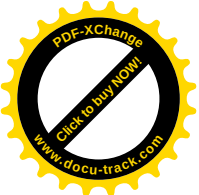
Gráfica 10. Actividades para la dotación del bono de desempeño

¹⁵ Conforme la ley 19553.



Fuente: Elaboración propia

En el caso de Salud, el sector se exime de estos bonos de desempeño y se rige por su propio sistema anclado a las metas nacionales de salud.



Anexo 6. Instrumento para establecer inventario de normas en uso

Clasificación de Regla.	Descripción de la regla
Ejemplo: Regla de Posición P1	Ejemplo Formular: realiza la formulación de la política a cierta fecha.

Fuente: Elaboración propia

Descripción

- El campo clasificación de Regla busca clasificar las reglas por tipo y establecer un código de etiquetación. Los tipos son los descritos previamente, el código es una secuencia que puede ser la inicial del tipo de regla y un correlativo número.
- Descripción de la regla. Se sugiere iniciar con una categoría que sintetice lo esencial de la regla para el diseño y luego escribir la descripción.

Anexo 7. Configuración de reglas inventariadas

Categorización	Posición		Entrada y Salida		Autoridad		Agregación		Alcance		Costos y beneficios	
	P1	P2	T1	T2	A1	A2	AG1	AG2	AL1	AL2	CB1	CB2
T1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
T2	0	P	S	0								
T3												

Fuente: Elaboración propia

Descripción

- El campo de categorización busca clasificar las reglas en función de su uso. Por ello en T1 todas tienen cero. En el caso T3 la regla tiene pleno uso, en los casos donde se desea cumplir la ley, como algo normativo, se presume que estas reglas deberían ser permitidas. El caso intermedio T2 se refiere a reglas parcialmente observadas, esto puede ser cuando algunos lo observan y otros no, en los casos de bienes comunes es mejor ejemplificado.
- Las categorías permitidas, requeridas u omitidas permiten verificar el grado de adopción de la regla.

Anexo 8. Preguntas clave para esclarecer la arena de la política en el diseño. Descripción de los actores en función

Tipo de regla	Tipo de actores		
	Organizaciones en la Formulación	Organizaciones Implementación	Entes externos a la gestión incluyendo beneficiarios y ciudadanos
Posicionamiento	¿Qué reglas defines cuales posiciones de los actores, tanto entre y dentro niveles? ¿Cómo se definen los niveles en función del posicionamiento?		
Limites	¿Qué reglas definen cuales condiciones de egreso e ingreso de actores, el cómo los actores procesan información, evalúan su acción y hacen uso de sus recursos, tanto entre o dentro de niveles?		
Autoridad	¿Qué reglas definen cuáles decisiones se pueden tomar, tanto entre y dentro niveles?		
Agregación	¿Qué reglas definen el cómo las decisiones son tomadas en una situación de acción?		
Alcance	¿Qué reglas definen cuales jurisdicciones de resultados y si estos son o no finales?		
Información	¿Cómo reglas afectan cuales tipos de información y la forma en que esta fluye los actores?		
Beneficios (Pay-off)	¿Qué reglas definen los costos y beneficios de la acción?		

Fuente: Elaboración propia