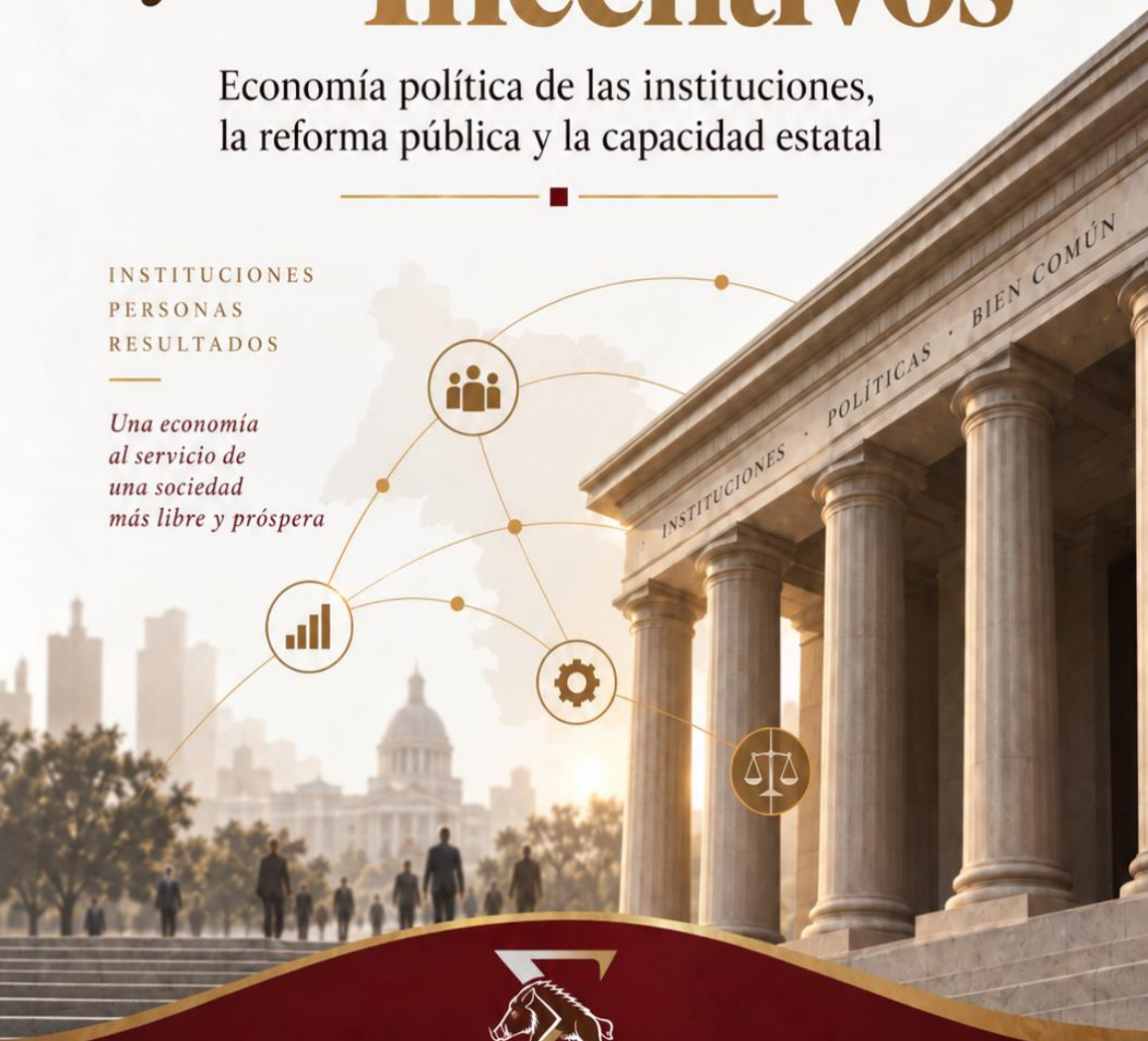
Rafael Fernando Vargas Salinas
Astrid Helen Contreras Cusi

El Estado y sus Incentivos

Economía política de las instituciones, la reforma pública y la capacidad estatal

INSTITUCIONES
PERSONAS
RESULTADOS

Una economía al servicio de una sociedad más libre y próspera



ABAD
EDICIONES
Pensamiento en Acción

EL ESTADO Y SUS INCENTIVOS

Economía política de las instituciones, la reforma pública y la capacidad estatal

Rafael Fernando Vargas Salinas
Astrid Helen Contreras Cusi

Primera edición · 2026

ABAD Ediciones

Pensamiento en Acción

Cusco, Perú · 2026

CRÉDITOS EDITORIALES

El Estado y sus incentivos

Economía política de las instituciones, la reforma pública y la capacidad estatal

Autores

© 2026 Rafael Fernando Vargas Salinas
© 2026 Astrid Helen Contreras Cusi

Editado por:
ABAD Ediciones de Rafael Fernando Vargas Salinas.
Av. Perú, D-21, Dpto. 503, Urb. José Carlos Mariátegui, Wanchaq, Cusco, Perú.
Primera edición digital: septiembre de 2026.

Publicación digital disponible en: www.abadediciones.com

Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.° 2026-11541
ISBN: 978-612-99618-0-4
Edición, corrección de estilo, diseño de cubierta y composición editorial: ABAD Ediciones de Rafael Fernando Vargas Salinas.
ABAD Editorial Studio v4.0.
Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin autorización de los titulares de los derechos, salvo las excepciones previstas por ley.

Índice general

Presentación v
Introducción general viii
Nota metodológica y delimitación de la obra xiv
PARTE I. COMPRENDER EL ESTADO 1
1. El problema económico y político del Estado 2
2. El Estado como organización de decisiones colectivas 9
3. ¿Quién decide? Actores del proceso público 16
PARTE II. ELECCIÓN PÚBLICA Y FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO 23
4. Fundamentos de la Teoría de la Elección Pública 24
5. El político como maximizador de votos 32
6. Burocracia, presupuesto y poder 38
7. Grupos de interés, rent seeking y captura del Estado 44
PARTE III. REFORMA DEL ESTADO: ENTRE TÉCNICA Y POLÍTICA 50
8. ¿Por qué es tan difícil reformar el Estado? 51
9. La ventana de oportunidad y la elección pública 57
10. Nueva Gestión Pública: eficiencia e incentivos 63
11. El problema principal-agente en el Estado 69
12. Presupuesto público y elección pública 75
PARTE IV. INSTITUCIONES, GESTIÓN Y FALLAS DEL ESTADO 81
13. Sistemas administrativos e incentivos institucionales 82
14. Servicio civil, meritocracia y política 88
15. Fallas del Estado: la otra cara de la política pública 94
PARTE V. ELECCIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO EN EL PERÚ 100
16. La construcción del Estado peruano 101
17. Descentralización y elección pública 108
18. Presupuesto público e incentivos políticos 115
19. Empleo público y clientelismo 121
20. Contrataciones públicas y rent seeking 127
21. Empresas públicas y problemas de agencia 134

22. Regulación y captura institucional 140
23. Corrupción y estructuras de incentivos 146
24. Populismo y decisiones públicas 152
25. ¿Por qué fracasan las reformas del Estado en el Perú? 158
26. Hacia un Estado con mejores incentivos 164
Conclusiones generales 171
ANEXOS 178
A. Guía de aplicación del Modelo MIAR 178
B. Matriz central de análisis institucional 180
C. Ejercicios y casos breves 182
D. Glosario de conceptos 184
Referencias 188

Presentación

Reformar el Estado suele presentarse como un problema de diseño técnico. Se elaboran nuevas normas, se reorganizan oficinas, se digitalizan procedimientos, se incorporan indicadores y se anuncian sistemas de evaluación. Sin embargo, muchas reformas producen resultados inferiores a los esperados porque el diseño formal no modifica las condiciones que orientan la conducta de quienes deben aprobar, implementar, financiar, supervisar o utilizar la reforma. Este libro parte de esa brecha entre intención y comportamiento.

La Teoría de la Elección Pública ofrece una entrada especialmente fértil para examinar esa brecha. Su aporte consiste en aplicar al ámbito político y burocrático el mismo supuesto de conducta intencional que la economía utiliza para analizar decisiones de hogares y empresas. Ello no implica sostener que todos los actores públicos sean egoístas ni que el Estado sea inherentemente ineficiente. Implica, más modestamente, rechazar la presunción de que las instituciones públicas transforman automáticamente objetivos normativos en resultados sociales.

El propósito central consiste en comparar instituciones reales con alternativas reales. En vez de contrastar un mercado imperfecto con un Estado ideal, o una administración imperfecta con un mercado ideal, el análisis pregunta qué arreglo institucional genera mejores incentivos, mejor información, menor captura, costos de decisión razonables y mecanismos creíbles de responsabilidad. Este criterio comparativo se encuentra en el núcleo de Buchanan y Tullock (1962), North (1990), Ostrom (1990) y la economía política institucional contemporánea.

En el caso peruano, el problema es particularmente relevante. La modernización estatal convive con descentralización, sistemas administrativos transversales, regímenes laborales diversos, ciclos políticos cortos, brechas de capacidad y una intensa producción normativa. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 coloca a las personas y los resultados en el centro de la acción estatal; el desafío analítico consiste en entender qué reglas e incentivos permiten convertir esa orientación en capacidades sostenibles y decisiones públicas de mayor calidad.

El aporte específico de la obra consiste en integrar estas tradiciones en una secuencia analítica orientada a la reforma estatal. El MIAR distingue entre entorno institucional y reglas operativas, identifica los incentivos que esas reglas generan, anticipa respuestas conductuales y examina cómo tales respuestas se convierten en decisiones y resultados. Esta arquitectura busca ser suficientemente rigurosa para investigación aplicada y, al mismo tiempo, utilizable por quienes diseñan, ejecutan o evalúan políticas públicas.

Introducción general

1. De la descripción administrativa a la explicación institucional

Una reforma puede estar técnicamente bien concebida y, al mismo tiempo, ser políticamente inviable, administrativamente frágil o vulnerable a conductas estratégicas. La distinción es fundamental. El análisis normativo responde qué debería hacerse; el análisis positivo intenta explicar qué harán los actores dadas sus preferencias, su información, las reglas aplicables y las consecuencias que esperan de cada decisión. El libro combina ambos planos, pero conserva su diferencia para evitar confundir objetivos públicos con mecanismos causales.

El enfoque propuesto se apoya en cinco preguntas recurrentes: quién decide, qué gana o pierde, qué información posee, qué capacidad tiene para bloquear o modificar una decisión y qué horizonte temporal domina su conducta. Estas preguntas permiten analizar desde un programa presupuestal hasta una reforma del servicio civil. También facilitan identificar efectos no previstos, como la sustitución de objetivos, la sobrecarga de controles, el desplazamiento hacia formas informales de contratación o la concentración de beneficios en grupos organizados.

La explicación institucional exige identificar mecanismos, no limitarse a correlaciones o descripciones de estructura. Una reforma puede producir resultados diferentes en dos entidades porque

cambia la distribución de autoridad, porque modifica costos de cumplimiento o porque interactúa con capacidades previas. El análisis debe, por tanto, formular cadenas causales explícitas y someterlas a evidencia. Esta obra utiliza la economía política como puente entre diseño normativo y comportamiento organizacional. El interés central no reside en atribuir intenciones, sino en comprender por qué determinadas reglas hacen más probable una conducta que otra y cómo esas conductas se agregan hasta producir resultados públicos.

2. Supuestos de análisis

En primer lugar, el libro utiliza individualismo metodológico: las organizaciones no deciden por sí mismas; las decisiones emergen de individuos que actúan dentro de reglas, jerarquías y rutinas. En segundo lugar, asume racionalidad limitada y estratégica, no racionalidad perfecta. Los actores enfrentan costos de información, incertidumbre y restricciones cognitivas, en línea con la tradición de racionalidad limitada desarrollada por Simon (1955). En tercer lugar, considera que las preferencias pueden combinar interés material, reputación, ideología, profesionalismo y motivación de servicio público. La literatura sobre public service motivation muestra que la orientación al interés público constituye una motivación relevante, aunque su relación con el desempeño depende del contexto organizacional y del diseño institucional (Perry & Wise, 1990; Ritz et al., 2016). Por ello, los incentivos extrínsecos pueden complementar o desplazar motivaciones intrínsecas.

En cuarto lugar, la evaluación es comparativa. Una falla de mercado no prueba la superioridad de la intervención estatal; del mismo modo, una falla estatal no prueba la superioridad de la privatización. La unidad de análisis correcta es el arreglo institucional completo: derechos de decisión, reglas de financiamiento, mecanismos de información, formas de competencia, controles, responsabilidad y capacidad de adaptación.

Los supuestos deben entenderse como instrumentos analíticos revisables. El individualismo metodológico permite rastrear decisiones hasta actores concretos; la racionalidad limitada evita suponer información perfecta; la motivación heterogénea incorpora reputación, ideología y servicio público; la comparación institucional impide evaluar una alternativa frente a un ideal inexistente. Estos supuestos generan una disciplina común para todos los capítulos. Allí donde la evidencia muestre conductas distintas de las esperadas, el modelo debe ajustarse. La utilidad científica del enfoque depende precisamente de que sus afirmaciones puedan contrastarse y no de que funcionen como axiomas inmunes a la observación.

3. El Modelo MIAR

Como contribución analítica de la obra, el Modelo de Incentivos para el Análisis de la Reforma del Estado (MIAR) organiza el diagnóstico de una reforma mediante siete momentos enlazados. El modelo distingue deliberadamente el entorno institucional de las reglas operativas. El primero comprende estructuras constitucionales, fiscales, electorales, intergubernamentales y normas informales relativamente persistentes; las reglas operativas especifican competencias, procedimientos, contratos, controles, secuencias de decisión y criterios de asignación que actúan dentro de ese entorno. A partir de esa distinción, el MIAR examina cómo las reglas alteran incentivos, cómo los actores responden y cómo esas respuestas se convierten en decisiones y resultados públicos.

Entorno institucional → Reglas operativas → Estructura de incentivos → Respuestas conductuales → Decisiones → Resultados públicos → Retroalimentación

En términos funcionales, el modelo puede representarse como R = f(EI, RO, INC, RC, Inf, P, H, C), donde R representa resultados públicos; EI, entorno institucional; RO, reglas operativas; INC, estructura de incentivos; RC, respuestas conductuales; Inf, información; P, distribución de poder; H, horizonte temporal; y C, capacidades y restricciones de implementación. La expresión es conceptual y no econométrica. No atribuye coeficientes ni presupone relaciones lineales; ordena hipótesis causales, obliga a identificar mecanismos y permite comparar alternativas institucionales antes y después de una reforma.

El MIAR se concibe como un marco mesoanalítico: suficientemente general para aplicarse a distintas reformas y suficientemente específico para obligar a identificar actores, reglas y respuestas conductuales. Su fortaleza no proviene de una ecuación formal, sino de la secuencia causal que organiza preguntas. En aplicaciones empíricas, cada eslabón debe traducirse en variables observables o evidencia documental. El modelo admite retroalimentación porque los resultados modifican expectativas, coaliciones y reglas futuras. De esta manera, una reforma se interpreta como proceso dinámico y no como evento normativo aislado.

4. Posicionamiento del MIAR frente a otros marcos institucionales

El MIAR comparte con el Institutional Analysis and Development Framework la preocupación por las reglas, los actores y los resultados, pero su unidad analítica es más específica: la reforma pública entendida como una intervención que modifica derechos de decisión, procedimientos, incentivos o capacidades. Ostrom (2011) concibe el IAD como un marco general para estudiar situaciones de acción y resultados institucionales; el MIAR toma esa tradición como referencia y concentra la atención en la cadena de cambio que conecta una reforma con respuestas estratégicas observables.

Asimismo, el modelo incorpora la lógica principal-agente para estudiar delegación e información asimétrica, la Elección Pública para examinar intereses y restricciones políticas, y la economía institucional para analizar costos de transacción, persistencia y reglas formales e informales. Su valor no radica en reemplazar esos enfoques, sino en integrarlos en un protocolo operativo de diagnóstico reformista. Por ello, la originalidad analítica del MIAR debe juzgarse por su capacidad de ordenar mecanismos, generar hipótesis contrastables y mejorar la comparación entre alternativas, no por la mera enumeración de variables conocidas.

El posicionamiento comparado permite delimitar la contribución del MIAR sin atribuirle exclusividad sobre conceptos ampliamente desarrollados. El IAD de Ostrom organiza situaciones de acción y reglas; la teoría principal-agente analiza delegación e información; la Elección Pública estudia incentivos políticos; la nueva economía institucional examina costos de transacción y gobernanza. El MIAR integra estas perspectivas alrededor de una pregunta específica: cómo una reforma altera reglas e incentivos y qué respuestas estratégicas emergen durante implementación. Su aporte potencial reside en esa función diagnóstica aplicada al cambio estatal y debe validarse progresivamente mediante casos comparados.

5. Nota metodológica y delimitación de la obra

El libro es una monografía analítica de economía política institucional. Combina razonamiento positivo y normativo, pero mantiene su distinción: primero identifica mecanismos mediante los cuales reglas e incentivos pueden producir determinadas conductas; posteriormente evalúa, de manera comparativa, si los arreglos resultantes son consistentes con eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, legalidad y rendición de cuentas. Los casos no se presentan como demostraciones causales salvo cuando una fuente empírica aplica expresamente un diseño de evaluación.

La selección de literatura prioriza contribuciones académicas fundamentales y trabajos revisados por pares, complementados con fuentes primarias oficiales y documentos de organismos multilaterales para la aplicación peruana. La revisión normativa y documental fue actualizada al 15 de septiembre de 2026. Para hechos jurídicos se priorizan normas y portales oficiales; para mecanismos y relaciones causales se privilegia literatura académica; y los informes institucionales se utilizan como diagnósticos o evidencia descriptiva, no como prueba causal salvo que expliciten un diseño de evaluación. En los capítulos sobre el Perú se diferencia entre evidencia normativa, evidencia institucional, diagnóstico documentado e inferencia analítica del MIAR.

El MIAR tiene, en esta edición, el estatus de marco diagnóstico y generador de hipótesis. Su validación acumulativa requiere aplicaciones comparadas, codificación de criterios, contraste entre evaluadores y estudios longitudinales que examinen si los riesgos previstos se corresponden con respuestas observadas. Esta limitación se explicita para preservar la diferencia entre una herramienta analítica prometedora y un modelo causal empíricamente estimado.

Metodológicamente, el libro utiliza inferencia analítica y comparación institucional. Las afirmaciones generales derivan de literatura teórica y empírica; las aplicaciones peruanas utilizan normativa y fuentes institucionales para ilustrar mecanismos. Cuando se plantea una hipótesis sobre incentivos, debe distinguirse de un hecho observado. Esta separación es esencial para evitar que la teoría se convierta en explicación circular. El manuscrito no pretende estimar efectos causales de cada reforma; propone un marco para formular preguntas, identificar variables relevantes y orientar estudios posteriores. En consecuencia, la evidencia se utiliza para sostener mecanismos y delimitar su plausibilidad, no para simular precisión econométrica inexistente.

PARTE I

COMPRENDER EL ESTADO

Fundamentos económicos, decisiones colectivas y actores

CAPÍTULO 1

El problema económico y político del Estado

La pregunta relevante no es si el Estado debe intervenir en abstracto, sino bajo qué condiciones una intervención concreta supera a sus alternativas institucionales.

1.1 Mercado, Estado y sociedad como arreglos institucionales

La economía pública tradicional justifica la intervención estatal a partir de bienes públicos, externalidades, poder de mercado, información imperfecta y objetivos distributivos. Estas categorías siguen siendo indispensables, pero describen una condición necesaria para discutir la intervención, no una prueba suficiente de superioridad estatal. Entre identificar una falla de mercado y diseñar una respuesta pública existe un problema adicional: el Estado también decide con información incompleta, restricciones políticas, costos administrativos y problemas de agencia.

La Teoría de la Elección Pública desplaza la atención desde la benevolencia supuesta hacia las reglas que producen decisiones. Buchanan y Tullock (1962) proponen analizar la acción colectiva como un intercambio sujeto a costos; Coase recuerda que las instituciones deben compararse considerando costos de transacción; Ostrom (1990) demuestra que entre mercado y jerarquía estatal existen arreglos policéntricos capaces de resolver ciertos problemas colectivos. La consecuencia es una regla metodológica: evitar la falacia nirvana y comparar alternativas factibles.

La comparación entre mercado, Estado y sociedad debe realizarse sobre arreglos institucionales completos y no sobre tipos ideales. En cada alternativa importan la distribución de derechos de decisión, los mecanismos de financiamiento, la estructura de información, la posibilidad de salida y los dispositivos de responsabilidad. North (1990) y Williamson (2000) permiten entender que el desempeño depende de cómo esas reglas reducen o amplifican costos de transacción y problemas de compromiso. Por ello, una misma función pública puede admitir soluciones distintas según escala, capacidad estatal y características del territorio; el criterio relevante es su desempeño comparado bajo restricciones reales.

1.2 Bienes públicos, externalidades y formas de intervención

Los bienes públicos presentan, en diversos grados, no rivalidad y dificultades de exclusión. La formulación moderna de la provisión eficiente de bienes públicos tiene un antecedente central en Samuelson (1954). La defensa nacional constituye el ejemplo convencional; la iluminación urbana, la información epidemiológica o ciertos bienes ambientales muestran combinaciones más complejas. Las externalidades aparecen cuando decisiones privadas generan costos o beneficios que no se reflejan plenamente en precios. La respuesta estatal puede adoptar regulación, impuestos y subsidios, provisión directa, contratación, información, creación de derechos de propiedad o mecanismos colectivos.

Cada instrumento modifica incentivos de manera distinta. Una regulación puede reducir una externalidad y, al mismo tiempo, crear rentas regulatorias; un subsidio puede estimular una actividad deseable, pero generar dependencia o captura; la provisión directa puede garantizar cobertura, aunque también debilitar señales de costo. Por ello, el análisis debe incorporar quién financia, quién decide, qué información se requiere y cómo se corrigen errores.

El análisis de bienes públicos y externalidades requiere distinguir la existencia del problema de la selección del instrumento. Una externalidad puede enfrentarse mediante regulación, tributación, subsidios, provisión directa, contratación o creación de derechos de propiedad; cada opción distribuye de manera diferente los costos de información y supervisión. Coase (1960) mostró que la

asignación institucional importa cuando existen costos de transacción. Desde la Elección Pública, además, debe evaluarse si el instrumento crea rentas, favorece grupos organizados o desplaza costos hacia actores con baja capacidad de representación. La eficacia técnica y la robustez política deben evaluarse conjuntamente.

1.3 Del fallo de mercado a la comparación institucional

El criterio de decisión puede expresarse como una comparación de costos sociales totales. Una política es defendible cuando los beneficios esperados de corregir una falla, netos de costos administrativos, distorsiones, riesgos de captura y errores de información, superan los costos de mantener o rediseñar el arreglo existente. Este enfoque no elimina los juicios distributivos; obliga a hacerlos explícitos.

Así, la discusión "más Estado o menos Estado" resulta analíticamente pobre. La pregunta productiva es qué Estado, con qué competencias, bajo qué reglas y frente a qué mercado o forma de organización. El resto del libro desarrolla esta lógica para política electoral, burocracia, presupuesto, servicio civil, contratación, regulación y descentralización.

Aplicación breve: una obra pública visible

Una carretera puede corregir fallas de coordinación y generar externalidades positivas. Sin embargo, su prioridad puede responder también a visibilidad electoral, capacidad de lobby o disponibilidad presupuestaria. El análisis económico convencional estima demanda, costos y beneficios; el MIAR añade quién obtiene crédito político, qué actores soportan costos, qué información está disponible y qué reglas condicionan la selección del proyecto.

La combinación de ambos planos permite distinguir una inversión socialmente rentable de una inversión políticamente rentable. No siempre son incompatibles, pero tampoco son equivalentes.

La comparación institucional obliga a abandonar una lógica binaria. Una falla de mercado no determina por sí misma la forma de intervención; del mismo modo, una falla estatal no implica que la solución deba privatizarse. El análisis debe estimar qué imperfecciones son más severas, cuáles pueden mitigarse y qué mecanismos permiten aprender de los errores. El enfoque comparativo de Buchanan y Tullock (1962), North (1990) y Ostrom (1990) desplaza la pregunta desde quién debería actuar hacia qué reglas generan mejores resultados. Esta perspectiva es especialmente útil cuando la política pública combina objetivos de eficiencia, equidad, legitimidad y resiliencia.

1.4 De la corrección de fallas al diseño de mecanismos

La comparación institucional exige pasar del diagnóstico de una falla al diseño de mecanismos. Coase (1960) mostró que los costos de transacción impiden tratar instituciones alternativas como si fueran gratuitas; North (1990) añadió que las reglas formales interactúan con restricciones informales y trayectorias históricas. En este marco, una intervención pública debe especificar quién decide, qué información necesita, qué conducta pretende inducir y cómo se revisará cuando los supuestos iniciales fallen.

El criterio es especialmente relevante para la reforma estatal. Una política puede corregir una externalidad y crear simultáneamente costos administrativos, oportunidades de captura o incentivos para evadir la regla. La pregunta de política pública deja de ser únicamente cuánto corregir y pasa a incluir mediante qué arquitectura institucional hacerlo. El MIAR sistematiza esa transición desde el diagnóstico económico hacia el diseño conductual e institucional.

El diseño de mecanismos añade una dimensión conductual al análisis económico de la intervención. No basta con establecer un objetivo; debe verificarse si los actores disponen de información y capacidad para cumplirlo y si las reglas hacen compatible el interés individual con el resultado colectivo. Un subsidio, un estándar regulatorio o un contrato público pueden inducir conductas no previstas si premian variables fácilmente manipulables. Por ello, el diseño debe incorporar incentivos, verificación, sanción, revisión y

mecanismos de salida. El MIAR utiliza esta lógica para identificar respuestas estratégicas antes de que la reforma convierta una solución formal en un nuevo problema institucional.

Síntesis analítica del capítulo

En conjunto, el capítulo muestra que la intervención pública debe justificarse en dos niveles: primero, por la existencia de un problema que las instituciones vigentes resuelven de forma insatisfactoria; segundo, por la superioridad plausible del arreglo propuesto una vez incorporados costos de información, administración y captura. Esta doble prueba evita la falacia nirvana y convierte la política pública en comparación de mecanismos reales. En términos del MIAR, la calidad del diseño depende de que las reglas seleccionadas modifiquen incentivos de manera coherente con el problema diagnosticado.

Preguntas para discusión

1. ¿Por qué una falla de mercado no constituye por sí sola una justificación suficiente para intervenir?

2. ¿Qué costos institucionales deberían incluirse al comparar provisión pública, privada y mixta?

3. Aplique la lógica comparativa a un servicio público de su elección.

CAPÍTULO 2

El Estado como organización de decisiones colectivas

El Estado transforma preferencias heterogéneas en decisiones vinculantes; la dificultad central consiste en cómo agregar preferencias sin ignorar costos, minorías y reglas del proceso.

2.1 De preferencias individuales a decisiones colectivas

Las personas valoran de forma distinta impuestos, gasto, regulación y servicios. Una decisión pública debe convertir esa diversidad en una elección común. Black (1948) mostró que, bajo preferencias de un solo pico, la regla de mayoría puede producir resultados estables alrededor del votante mediano. Arrow (1951/2012), en cambio, demostró que no existe un mecanismo de agregación que satisfaga simultáneamente un conjunto exigente de condiciones razonables para todas las configuraciones de preferencias. La política no puede entenderse como una función social que revela mecánicamente “la voluntad general”.

El resultado depende de reglas de agenda, secuencia de votaciones, jurisdicción y alternativas disponibles. Quien controla la agenda puede influir en el desenlace incluso sin alterar preferencias. De allí que las reglas procedimentales sean sustantivas: determinan qué coaliciones pueden formarse y qué decisiones quedan fuera del conjunto factible.

La agregación de preferencias no es un procedimiento neutral. Arrow (2012) muestra que no existe una regla perfecta capaz de transformar cualquier conjunto de preferencias individuales en una ordenación colectiva sin enfrentar restricciones lógicas. Esto significa que agenda, secuencia y alternativas disponibles forman parte sustantiva de la decisión. En la práctica, una política puede obtener mayoría porque ciertas opciones fueron excluidas o porque el orden de votación modificó coaliciones. El análisis institucional debe, por tanto, observar no solo el resultado final, sino también quién define la agenda, qué información reciben los decisores y qué reglas delimitan el espacio de elección.

2.2 Intercambio político y reglas constitucionales

Buchanan y Tullock (1962) distinguen entre decisiones constitucionales, que definen reglas, y decisiones posconstitucionales, que se toman dentro de ellas. La distinción ayuda a separar el conflicto distributivo cotidiano del diseño de reglas más generales. Un actor puede aceptar una regla exigente de mayoría cualificada cuando desconoce si en el futuro pertenecerá a la mayoría o a la minoría, porque la regla reduce el riesgo de imposición.

La política puede entenderse también como intercambio. El logrolling o intercambio de votos permite construir acuerdos entre actores con intensidades de preferencia distintas. Puede facilitar provisión de bienes valiosos para minorías, pero también ensamblar paquetes de gasto cuyos costos se dispersan sobre contribuyentes poco organizados. La evaluación depende de la estructura de costos y de la transparencia del intercambio.

El intercambio político permite que actores con intensidades de preferencia distintas construyan acuerdos, pero también puede generar paquetes de gasto cuyos costos se distribuyen entre terceros poco organizados. Buchanan y Tullock (1962) muestran que las reglas constitucionales condicionan esos intercambios al establecer umbrales, competencias y límites. La cuestión relevante es si el acuerdo internaliza una proporción suficiente de sus costos. Cuando una coalición puede transferir costos a contribuyentes futuros o a otras jurisdicciones, el intercambio puede expandirse más allá de lo socialmente conveniente. Por ello, las reglas fiscales y de transparencia complementan a las reglas de votación.

2.3 Costos de decisión y costos externos

Una regla de unanimidad reduce al mínimo la posibilidad de imponer costos externos a disidentes, pero eleva costos de negociación y da poder de veto a cada participante. Una mayoría simple reduce costos de decisión, aunque aumenta la probabilidad de que una coalición imponga costos a otra. El diseño institucional busca un equilibrio entre ambos tipos de costos.

Esta lógica es aplicable a consejos regionales, directorios, comisiones, comités de selección y mecanismos de participación. La regla óptima no es idéntica para todas las decisiones. Reformas constitucionales, endeudamiento, gasto rutinario y decisiones operativas pueden justificar umbrales diferentes según irreversibilidad, externalidades y necesidad de rapidez.

Caso analítico: mayorías, minorías y asignación presupuestal

Cuando una mayoría local decide una obra financiada en parte por transferencias nacionales, una fracción del costo recae fuera de la jurisdicción. El incentivo a sobredimensionar la demanda puede aumentar si el beneficio es local y el costo se socializa. La regla de decisión local, por tanto, interactúa con la regla de financiamiento.

El análisis exige observar simultáneamente el mecanismo de voto y el diseño fiscal. Una institución puede ser razonable en un plano y generar distorsiones al combinarse con otra.

La elección de una regla colectiva supone una compensación entre costos de decisión y costos externos. Reglas exigentes protegen mejor a las minorías y reducen la imposición, pero elevan negociación, tiempo y posibilidad de bloqueo. Reglas más simples facilitan decidir, aunque pueden aumentar la carga sobre quienes quedan fuera de la mayoría. El problema no se resuelve aplicando un único umbral a todas las decisiones. Deben considerarse irreversibilidad, impacto distributivo, urgencia y posibilidad de corrección. Esta perspectiva justifica que decisiones constitucionales, endeudamiento o cambios de derechos tengan requisitos diferentes de aquellos utilizados en decisiones administrativas ordinarias.

2.4 Reglas de decisión, estabilidad y poder de agenda

La teoría de la elección social demuestra que los resultados colectivos dependen de reglas de agregación y de la estructura de alternativas. A ello se añade el problema de los jugadores de veto: cuando varios actores con preferencias diferentes deben consentir un cambio, el conjunto de políticas factibles se reduce y el statu quo gana estabilidad (Tsebelis, 2002). Esta estabilidad puede proteger acuerdos valiosos, pero también dificultar reformas con beneficios sociales amplios.

Por ello, el análisis de una reforma debe identificar no solo mayorías formales, sino vetos efectivos, secuencias, facultades de agenda y costos de reversión. En términos del MIAR, las reglas de decisión forman parte de las reglas operativas y modifican la estructura de incentivos de coaliciones, minorías y autoridades encargadas de implementar.

La estabilidad institucional no depende únicamente de preferencias; depende también de quién controla procedimientos y vetos. Tsebelis (2002) muestra que la existencia de jugadores de veto modifica la posibilidad de alterar el statu quo. Un sistema con múltiples vetos puede proteger compromisos y evitar cambios oportunistas, pero también dificultar reformas necesarias. El poder de agenda opera de modo similar: quien define qué se discute puede estructurar el resultado sin necesidad de dominar la votación final. En el MIAR, estas capacidades deben registrarse explícitamente

porque explican por qué una propuesta técnicamente sólida puede quedar fuera de la decisión o transformarse durante la negociación.

Síntesis analítica del capítulo

La decisión colectiva es inseparable de las reglas que transforman preferencias en resultados. Mayorías, vetos, agenda y financiamiento interactúan y pueden producir efectos diferentes aun cuando las preferencias de los actores permanezcan constantes. Por ello, el análisis constitucional y procedimental no es accesorio: define el conjunto de decisiones posibles. El MIAR incorpora esta intuición al tratar poder de veto y reglas operativas como mecanismos causales. Una reforma bien diseñada debe evaluar tanto la legitimidad del procedimiento como los costos externos y de decisión que genera.

Preguntas para discusión

1. ¿Qué condiciones permiten que el votante mediano sea una buena aproximación?

2. Explique la tensión entre unanimidad y mayoría simple mediante costos de decisión y costos externos.

3. ¿Cuándo el intercambio de votos puede mejorar y cuándo puede deteriorar el resultado colectivo?

CAPÍTULO 3

¿Quién decide? Actores del proceso público

Las políticas públicas son el resultado de interacciones entre actores con objetivos, información y capacidades de influencia diferentes.

3.1 Un mapa de actores y funciones

Los ciudadanos combinan roles de votantes, contribuyentes, usuarios y beneficiarios. Los políticos buscan objetivos que pueden incluir reelección, programa ideológico, reputación y legado. Las burocracias aportan capacidad técnica y continuidad, pero también desarrollan intereses organizacionales. Los grupos de interés reducen costos de acción colectiva de sus miembros; las empresas responden a oportunidades regulatorias y contractuales; organizaciones sociales y medios producen información, presión y vigilancia.

Los órganos de control, justicia y rendición de cuentas completan el sistema. Su independencia nunca es absoluta: dependen de reglas de nombramiento, presupuesto, capacidades y flujos de información. El análisis institucional no consiste en atribuir malas intenciones, sino en identificar cómo cada actor responde a incentivos dentro de una cadena de delegación.

El mapeo de actores debe trascender la enumeración institucional. Para cada participante conviene identificar objetivos, recursos,

dependencia de otros actores, información privada, capacidad de veto y horizonte temporal. Un ministerio, una empresa, un sindicato o una asociación ciudadana pueden apoyar la misma reforma por razones distintas y abandonar la coalición cuando cambian sus beneficios esperados. El análisis relacional permite anticipar estas variaciones. En términos del MIAR, los actores no son variables estáticas; forman una estructura de interdependencias en la que poder e información se distribuyen de manera desigual y pueden cambiar a lo largo de la implementación.

3.2 Información, poder y capacidad de bloqueo

El poder no se reduce a autoridad formal. Puede surgir del control de información técnica, de la capacidad de movilización, del dominio de una etapa procedimental, de recursos económicos o de acceso a medios. En una reforma, el actor más importante puede ser quien tiene capacidad de no implementar, retrasar o reinterpretar una decisión. Por ello, el MIAR incorpora explícitamente la pregunta “¿quién puede bloquear?”.

Las asimetrías de información son centrales. Un ministerio conoce mejor que el ciudadano su proceso interno; un proveedor conoce mejor que la entidad ciertos costos; un gobierno local conoce información territorial que el nivel central no posee. La arquitectura institucional debe decidir qué información descentralizar, qué estandarizar y qué verificar.

La información constituye una fuente de poder cuando el decisor depende de conocimientos que no puede verificar fácilmente.

Esta dependencia aparece en regulación, contratación, presupuesto y servicios especializados. El actor que controla información técnica puede orientar alternativas, definir supuestos o retrasar decisiones sin ejercer autoridad formal. La respuesta institucional no consiste en centralizar todo el conocimiento, sino en diversificar fuentes, exigir trazabilidad y crear capacidades de contraste. Desde la teoría principal-agente, la verificación reduce la renta informativa del agente; desde la economía política, también disminuye la posibilidad de que el control de información se transforme en capacidad de bloqueo.

3.3 Motivaciones múltiples y límites del supuesto de interés propio

La Elección Pública utiliza frecuentemente el supuesto de maximización del interés propio como herramienta analítica. Sin embargo, una teoría institucional más completa reconoce motivación de servicio público, profesionalismo, identidad, normas sociales y reputación. Perry y Wise (1990) formalizaron tempranamente la noción de public service motivation, mientras Ritz et al. (2016) muestran, en una revisión sistemática, que su relación con conductas y resultados depende del contexto institucional. La consecuencia analítica es que incentivos mal diseñados pueden complementar, debilitar o desplazar motivaciones prosociales; por ello, el diseño no debe suponer ni oportunismo universal ni altruismo automático.

La consecuencia práctica es importante: no conviene diseñar instituciones suponiendo santos, pero tampoco delincuentes. El objetivo es construir reglas robustas ante conductas heterogéneas; premiar el desempeño verificable, preservar espacios de juicio profesional y reducir oportunidades de captura sin convertir todo proceso en una sucesión de controles costosos.

Herramienta: matriz de actores

Para cada reforma, identifique actor, objetivo, recurso de poder, información privada, beneficio esperado, costo esperado y horizonte temporal. Una matriz simple suele revelar que quienes soportan costos inmediatos están mejor organizados que quienes recibirán beneficios futuros y difusos.

Esta asimetría explica por qué reformas socialmente convenientes pueden carecer de coalición política suficiente, mientras medidas de beneficio concentrado sobreviven durante largos periodos.

El supuesto de interés propio es útil para probar la robustez de una regla, pero resulta insuficiente como descripción completa de la conducta pública. Ritz, Brewer y Neumann (2016) muestran que la motivación de servicio público tiene efectos relevantes sobre desempeño y compromiso. La implicancia institucional es doble: las reglas deben resistir oportunismo sin destruir motivaciones prosociales. Controles excesivamente intrusivos pueden generar conducta defensiva, mientras sistemas basados solo en confianza pueden ser vulnerables a abuso. El desafío consiste en combinar selección, reputación, autonomía profesional, información verificable y sanciones proporcionales, de modo que la institución funcione razonablemente frente a motivaciones heterogéneas.

3.4 Motivaciones heterogéneas y diseño institucional robusto

La investigación contemporánea sobre motivación de servicio público impide reducir el comportamiento de los servidores a maximización pecuniaria. Ritz, Brewer y Neumann (2016), en una revisión sistemática de 323 publicaciones, muestran que la literatura ha documentado motivaciones prosociales relevantes para selección, desempeño y gestión de personas. Este hallazgo no elimina problemas de agencia; obliga a reconocer heterogeneidad motivacional.

Un diseño robusto debe funcionar razonablemente frente a actores oportunistas sin destruir la cooperación de actores profesionales. Controles desproporcionados pueden desplazar responsabilidad hacia el cumplimiento formal, mientras incentivos exclusivamente monetarios pueden ignorar misión, reputación y autonomía. El objetivo institucional es combinar selección, trazabilidad, sanción creíble, aprendizaje y espacios de juicio profesional.

Un diseño robusto no depende de identificar una motivación verdadera y universal, sino de construir reglas que produzcan resultados aceptables bajo distintos perfiles de conducta. Esto implica utilizar incentivos de baja potencia cuando la medición es incompleta, reservar discrecionalidad para tareas complejas y reforzar controles en puntos donde la apropiación privada de beneficios sea más probable. La heterogeneidad también exige observar efectos de selección: una organización que premia exclusivamente obediencia puede expulsar talento innovador; una que premia solo

resultados cuantitativos puede atraer estrategias de gaming. La arquitectura institucional debe considerar, por tanto, cómo las reglas modifican no solo conductas, sino también quién decide permanecer en la organización.

Síntesis analítica del capítulo

El mapa de actores, la estructura de información y las motivaciones heterogéneas permiten convertir una descripción institucional en una explicación conductual. El poder efectivo puede estar fuera del organigrama y la información puede ser un recurso estratégico. Al mismo tiempo, los actores no responden todos a los mismos incentivos. La robustez surge cuando las reglas funcionan frente a oportunismo sin destruir profesionalismo o cooperación. Esta síntesis constituye la base microinstitucional del MIAR y orienta los capítulos posteriores sobre políticos, burocracias y grupos organizados.

Preguntas para discusión

1. Elabore una matriz de actores para una reforma del servicio civil.

2. ¿Por qué la autoridad formal no agota el concepto de poder?

3. ¿Qué riesgos aparecen si un sistema de control presupone oportunismo en todos los servidores?

PARTE II

ELECCIÓN PÚBLICA Y FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

Incentivos electorales, burocráticos y distributivos

CAPÍTULO 4

Fundamentos de la Teoría de la Elección Pública

La Elección Pública analiza la política sin cambiar de naturaleza humana al pasar del mercado al Estado.

4.1 Origen y programa de investigación

La Teoría de la Elección Pública surge de la convergencia entre economía, teoría de la decisión y ciencia política. Black (1948) formalizó propiedades de la votación; Arrow (1951/2012) estableció límites de la agregación social; Downs (1957) modeló competencia electoral; Buchanan y Tullock (1962) estudiaron reglas constitucionales; Olson (1965) explicó problemas de acción colectiva; Niskanen (1971) analizó burocracias; Tullock (1967) y Krueger (1974) desarrollaron la lógica de búsqueda de rentas.

El programa comparte una intuición: los actores públicos responden a incentivos. La política deja de tratarse como una caja negra y se convierte en un conjunto de procesos en los que información, reglas y objetivos producen resultados observables.

La Elección Pública debe entenderse como un programa de investigación heterogéneo y no como una doctrina única. Black, Arrow, Downs, Buchanan, Tullock, Olson y Niskanen estudiaron problemas diferentes: votación, competencia electoral, reglas constitucionales, acción colectiva y burocracia. Su punto común es la

exigencia de explicar políticamente resultados que antes se atribuían a una entidad abstracta denominada Estado. Este cambio metodológico permitió analizar cómo decisiones públicas emergen de intercambios, coaliciones e información incompleta. La utilidad contemporánea del enfoque reside en formular mecanismos verificables y compararlos con explicaciones alternativas, no en convertir sus modelos estilizados en descripciones universales.

4.2 Individualismo metodológico, racionalidad y restricciones

El individualismo metodológico no niega organizaciones o cultura; exige explicar cómo influyen a través de restricciones, expectativas y preferencias de individuos. La racionalidad, por su parte, puede ser instrumental y limitada. Simon (1955) mostró que la decisión real opera bajo restricciones de información y capacidad cognitiva, por lo que los actores no calculan todas las alternativas disponibles. En política y administración se utilizan rutinas, señales, ideologías y atajos informativos. El análisis es útil cuando genera hipótesis sobre respuestas previsibles ante cambios de reglas.

Los incentivos tampoco son únicamente monetarios. Una reforma puede modificar reputación, probabilidad de reelección, autonomía profesional, seguridad laboral, carga administrativa o exposición a sanciones. En el sector público, estas dimensiones suelen ser más relevantes que un pago directo.

El individualismo metodológico no exige negar estructuras sociales; exige explicar cómo esas estructuras afectan elecciones me-

diante incentivos, creencias y restricciones. De forma equivalente, la racionalidad no implica cálculo perfecto. Los actores utilizan información incompleta, rutinas y heurísticas, pero responden a cambios en costos y oportunidades. Esta formulación resulta compatible con racionalidad limitada y con enfoques institucionales contemporáneos. Para el análisis de reforma, lo importante es identificar qué conducta es razonable esperar dadas las reglas y no atribuir resultados automáticamente a intenciones. El MIAR utiliza esta lógica para convertir afirmaciones generales sobre intereses en hipótesis concretas sobre cumplimiento, evasión, adaptación o bloqueo.

4.3 Instituciones como reglas del juego

North (1990) define las instituciones como restricciones creadas por los seres humanos que estructuran la interacción. En política pública, una ley, un sistema presupuestal, un régimen de carrera, un procedimiento de contratación o una regla de transparencia cambia el conjunto de acciones disponibles y sus costos relativos. Las organizaciones se adaptan a esas reglas, y con el tiempo pueden intentar modificarlas.

Esta interacción explica la persistencia institucional. Una regla ineficiente puede sobrevivir si crea beneficiarios organizados, costos hundidos y expectativas coordinadas. Por ello, reformar exige entender no solo el texto legal, sino el equilibrio de intereses construido alrededor del mismo.

Las instituciones estructuran expectativas porque delimitan quién puede decidir, qué información debe revelar y qué consecuencias siguen a una acción. North (1990) destaca la interacción entre reglas formales e informales, mientras Williamson (2000) subraya los distintos niveles de gobernanza. Esta distinción es crucial: una ley puede cambiar rápidamente y dejar intactos hábitos, redes y capacidades. Por ello, el libro diferencia entorno institucional de reglas operativas. La reforma sostenible requiere coherencia entre ambos niveles; cuando una regla operativa contradice incentivos arraigados, los actores pueden cumplir formalmente y preservar prácticas previas mediante adaptación estratégica.

4.4 Críticas y alcance

La Elección Pública ha sido criticada por simplificar motivaciones, subestimar valores públicos o extrapolar modelos de mercado. Estas críticas son pertinentes cuando el supuesto de interés propio se transforma en afirmación antropológica. El uso más productivo es condicional: preguntar qué ocurriría si determinados actores respondieran estratégicamente y qué instituciones serían robustas frente a esa posibilidad.

El enfoque tampoco prescribe automáticamente privatización o reducción estatal. Ostrom (1990) mostró soluciones comunitarias; la economía institucional admite combinaciones policéntricas. El criterio es comparar reglas y resultados, no defender una forma organizativa por principio.

Síntesis

La Elección Pública es una tecnología analítica para estudiar decisiones colectivas. Su principal aporte no es afirmar que la política sea "mala", sino introducir simetría: si en el mercado se analizan incentivos e información, la política debe recibir el mismo tratamiento.

Las críticas a la Elección Pública cumplen una función metodológica porque obligan a delimitar dónde sus supuestos son plausibles. La existencia de motivación intrínseca, normas profesionales y cooperación no invalida el análisis de incentivos; muestra que estos interactúan con preferencias y cultura. Del mismo modo, la presencia de fallas estatales no autoriza inferir que el mercado será superior. El uso riguroso del enfoque exige comparación institucional, evidencia y atención a contextos. Así, la Elección Pública resulta más productiva como conjunto de preguntas sobre conducta y reglas que como programa normativo predeterminado acerca del tamaño del Estado.

4.5 Elección Pública contemporánea y pluralismo institucional

La contribución duradera de la Elección Pública no reside en una antropología del egoísmo, sino en exigir simetría analítica: si consumidores y empresas responden a incentivos, políticos, reguladores y burócratas también deben ser estudiados bajo restricciones concretas. Esta proposición es compatible con racionalidad limitada, identidades profesionales y preferencias por el servicio público; lo crucial es formular hipótesis condicionales que puedan confrontarse con evidencia.

El pluralismo institucional amplía además el menú de soluciones. Ostrom (1990, 2011) demostró que arreglos policéntricos y autoorganizados pueden resolver problemas que no encajan en la dicotomía mercado-Estado. En consecuencia, la Elección Pública utilizada en este libro opera como instrumento de comparación y no como prescripción automática de privatización, centralización o reducción del sector público.

El pluralismo institucional amplía el análisis más allá de la dicotomía Estado-mercado. Ostrom (1990, 2011) mostró que comunidades, redes y arreglos policéntricos pueden gobernar recursos cuando existen reglas de participación, monitoreo y sanción adaptadas al contexto. Esta evidencia obliga a tratar la forma organizativa como variable, no como conclusión. Para la reforma pública, ello significa que provisión estatal, contratos, cooperación intergubernamental y autogobierno pueden combinarse. El criterio de selección debe considerar escala, externalidades, información local,

posibilidad de monitoreo y costos de coordinación. La innovación institucional consiste precisamente en diseñar combinaciones adecuadas a cada problema.

Síntesis analítica del capítulo

La Elección Pública aporta una exigencia de simetría: aplicar a la política el mismo rigor utilizado para analizar mercados y organizaciones privadas. Su utilidad aumenta cuando se combina con institucionalismo, racionalidad limitada y evidencia sobre motivaciones. Así, el enfoque deja de ser una teoría reductiva del egoísmo y se convierte en una metodología para estudiar cómo reglas, información y restricciones producen decisiones. El MIAR se inscribe en esa tradición plural y utiliza sus mecanismos como hipótesis, no como conclusiones predeterminadas.

Preguntas para discusión

1. Diferencie individualismo metodológico de egoísmo psicológico.

2. ¿Qué aporta la comparación institucional frente a un debate ideológico sobre tamaño del Estado?

3. Identifique un supuesto de conducta que debería contrastarse empíricamente en una reforma.

CAPÍTULO 5

El político como maximizador de votos

La competencia electoral disciplina a los gobernantes, pero también puede sesgar decisiones hacia beneficios visibles y horizontes cortos.

5.1 El mercado político de Downs

Downs (1957) modeló partidos que compiten por votos y votantes que comparan alternativas bajo costos de información. La analogía de mercado es imperfecta, pero esclarecedora: partidos ofrecen paquetes de políticas y los ciudadanos eligen entre opciones discretas. Bajo determinadas condiciones, la competencia empuja posiciones hacia el votante mediano; bajo polarización, identidades fuertes o sistemas fragmentados, el resultado puede ser distinto.

El votante tampoco se informa ilimitadamente. Cuando la probabilidad de que un voto individual cambie el resultado es muy pequeña, adquirir información detallada puede no ser racional. Esto abre espacio para señales, reputación, atajos ideológicos y campañas simplificadas.

El modelo de Downs (1957) ilumina la competencia electoral al mostrar que partidos y candidatos ajustan posiciones frente a preferencias ciudadanas y costos de información. Sin embargo, la convergencia hacia el votante mediano depende de supuestos exigen-

tes: un eje político dominante, competencia relativamente estable y electores capaces de ordenar alternativas. En sistemas fragmentados, con identidades territoriales o múltiples dimensiones de conflicto, pueden surgir equilibrios diferentes. Para el análisis de políticas, la contribución principal consiste en recordar que las propuestas no se seleccionan solo por eficiencia; también compiten por atención, credibilidad y capacidad de construir mayorías.

5.2 Horizonte electoral, visibilidad y composición del gasto

Los políticos enfrentan calendarios. Una política con beneficios inmediatos y costos futuros puede ser atractiva si el costo se materializa después de la elección. De forma similar, una obra visible puede producir mayor rendimiento electoral que mantenimiento, prevención o fortalecimiento institucional, aunque estos últimos tengan alta rentabilidad social. La distinción entre gasto visible e invisible ayuda a explicar sesgos de composición.

Los beneficios concentrados y costos dispersos agravan el problema. Un grupo pequeño puede movilizarse para obtener una ventaja específica, mientras cada contribuyente soporta una fracción mínima del costo y tiene poco incentivo para oponerse. La decisión puede ser políticamente rentable aun cuando su beneficio social neto sea negativo.

La visibilidad altera el rendimiento político de distintos tipos de gasto. Una obra nueva produce señales fácilmente atribuibles a una autoridad, mientras mantenimiento, prevención o fortalecimiento

institucional generan beneficios menos observables. Este sesgo puede modificar la composición del presupuesto aun cuando el gasto menos visible tenga mayor retorno social. Persson y Tabellini (2000) muestran que las instituciones políticas afectan incentivos fiscales y distributivos. Una respuesta institucional consiste en hacer visibles los costos evitados, publicar indicadores de ciclo de vida y vincular responsabilidad política con resultados sostenidos. El objetivo es reducir la brecha entre rentabilidad electoral y valor público.

5.3 Déficit, promesas y credibilidad

Las promesas electorales plantean un problema de compromiso. Una vez electo, el gobernante puede tener incentivos para modificar la política anunciada; a la inversa, reglas fiscales o instituciones independientes pueden restringir discrecionalidad futura para volver creíbles ciertos compromisos. Persson y Tabellini (2000) muestran cómo instituciones políticas alteran resultados fiscales y redistributivos.

El análisis no implica que toda expansión del gasto sea electoralista. Una recesión, una emergencia o una brecha social pueden justificarla. El punto es distinguir razones públicas de estructuras de incentivo que pueden producir timing, composición o financiamiento subóptimos.

Caso breve: mantenimiento versus inauguración

Un gobierno tiene recursos para mantener una red existente o construir una obra nueva. El mantenimiento reduce deterioro futuro, pero es poco visible; la obra nueva permite inauguración, señalización y atribución de crédito. Si la evaluación política valora más lo visible, el portafolio puede sesgarse hacia nuevas inversiones.

Una respuesta institucional consiste en reglas de mantenimiento, presupuestos multianuales, indicadores de ciclo de vida y transparencia de costos. El objetivo no es eliminar la política, sino alinear crédito político con valor público.

Las promesas fiscales enfrentan un problema de consistencia temporal. Un gobierno puede anunciar disciplina y posteriormente tener incentivos para expandir gasto; también puede prometer beneficios cuya fuente de financiamiento no es observable para el electorado. Las reglas fiscales, presupuestos multianuales y consejos técnicos buscan crear compromisos más creíbles, aunque ninguna regla elimina la necesidad de flexibilidad ante shocks. El diseño óptimo combina límites, transparencia y cláusulas de escape verificables. Desde el MIAR, la pregunta central es qué actor tiene capacidad de modificar la regla, quién soporta el costo de incumplimiento y cómo se distribuye ese costo a lo largo del tiempo.

5.4 Competencia electoral, rendición de cuentas y sesgos intertemporales

Los incentivos electorales no producen un único resultado. Su efecto depende de información ciudadana, competencia política, reglas fiscales, sistema de partidos y capacidad de atribuir responsabilidad. Persson y Tabellini (2000) muestran que las instituciones políticas modifican sistemáticamente incentivos fiscales y distributivos; por ello, la misma preferencia electoral puede traducirse en políticas distintas bajo reglas diferentes.

El problema intertemporal aparece cuando beneficios visibles se concentran antes de una elección y costos se difieren. El remedio institucional no consiste en aislar toda decisión de la política democrática, sino en hacer visibles los costos futuros, fortalecer evaluación ex post y diseñar reglas de compromiso con cláusulas de escape explícitas. De esta manera, la rendición de cuentas se extiende desde el anuncio hacia el costo de ciclo de vida de las decisiones.

La rendición de cuentas electoral es imperfecta cuando los resultados dependen de factores que el votante no puede atribuir con precisión a una autoridad. La complejidad de la gestión pública, la acción de múltiples niveles de gobierno y los rezagos entre política y resultado dificultan atribución. En esas condiciones, los gobernantes pueden concentrarse en señales de corto plazo. Mejorar accountability exige trazabilidad institucional: identificar decisiones, competencias, recursos y resultados. La transparencia adquiere valor cuando reduce costos de información del ciudadano y permi-

te comparar desempeño, no cuando se limita a publicar grandes volúmenes de datos sin interpretación.

Síntesis analítica del capítulo

Los incentivos electorales pueden disciplinar y distorsionar al mismo tiempo. La competencia crea responsabilidad, pero horizontes cortos y problemas de atribución pueden favorecer políticas visibles o costos diferidos. La respuesta no consiste en eliminar la política, sino en diseñar instituciones que hagan visibles resultados de largo plazo y costos intertemporales. Reglas fiscales, información comparable y trazabilidad permiten acercar rentabilidad política y valor público. El MIAR analiza precisamente esa relación entre horizonte, información y decisiones.

Preguntas para discusión

1. ¿Qué significa “ignorancia racional” y qué implicancias tiene para la rendición de cuentas?

2. Proponga un mecanismo que aumente el valor político del mantenimiento preventivo.

3. ¿Cuándo una regla fiscal mejora credibilidad y cuándo puede resultar excesivamente rígida?

CAPÍTULO 6

Burocracia, presupuesto y poder

Las burocracias son productoras de capacidad estatal y, a la vez, organizaciones con información propia, intereses y márgenes de discrecionalidad.

6.1 El modelo de Niskanen

Niskanen (1971) propuso un modelo en el que una oficina burocrática, con información superior sobre costos, busca maximizar su presupuesto frente a un patrocinador político. La intuición es que presupuesto, personal, prestigio y alcance organizacional pueden estar correlacionados. Si el legislador conoce peor la función de costos, la agencia puede obtener una escala mayor que la socialmente eficiente.

El modelo es una simplificación útil, no una descripción universal. Las burocracias también pueden sufrir restricciones severas, escasez de personal, controles ex ante y presión por resultados. La literatura posterior ha mostrado que los objetivos burocráticos son heterogéneos y que servidores profesionales pueden valorar misión, autonomía y calidad.

El modelo de Niskanen (1971) debe utilizarse como una hipótesis sobre condiciones bajo las cuales una burocracia puede preferir presupuestos mayores. Su fuerza depende de asimetría informativa, dificultad para medir producción y relación entre presupuesto, au-

tonomía o prestigio. Cuando existen competencia, evaluación externa o mandatos precisos, esas condiciones cambian. Por ello, la evidencia debe distinguir expansión presupuestaria justificada por mayores demandas de aquella que responde a incentivos organizacionales. El aporte del modelo consiste en obligar a preguntar qué maximiza realmente una oficina y qué información posee su principal para evaluar costos y resultados.

6.2 Asimetría de información y discrecionalidad

La ventaja informativa es inevitable en organizaciones complejas. Quien ejecuta conoce detalles que el principal no puede observar continuamente. La respuesta no puede ser eliminar discrecionalidad, porque ello destruiría capacidad de adaptación. El problema consiste en diseñar información verificable, auditorías proporcionales al riesgo y mecanismos de aprendizaje.

Los controles muy rígidos pueden generar una paradoja: reducir discrecionalidad formal y aumentar discrecionalidad informal. Cuando un procedimiento es incompatible con tiempos operativos, las organizaciones crean atajos, fraccionamientos o prácticas defensivas. El costo real debe evaluarse en términos de conducta inducida.

La discrecionalidad no es simplemente un defecto; es una respuesta inevitable a la imposibilidad de especificar todas las contingencias. El problema surge cuando la decisión discrecional no deja trazabilidad o cuando el principal carece de capacidad para revisar sus fundamentos. La solución no es sustituir juicio por procedi-

mientos infinitos, sino diseñar discrecionalidad gobernada. Esto implica criterios explícitos, documentación de razones, controles ex post basados en riesgo y aprendizaje institucional. En tareas complejas, un régimen demasiado rígido puede producir cumplimiento aparente y pérdida de capacidad adaptativa, mientras un régimen sin límites puede ampliar arbitrariedad.

6.3 Poder organizacional y expansión de funciones

Las organizaciones públicas pueden buscar preservar competencias, presupuesto y personal. La superposición de funciones, las nuevas unidades y la resistencia a fusiones pueden interpretarse como problemas de identidad y supervivencia organizacional. Sin embargo, la expansión también puede responder a nuevas demandas legítimas. El análisis requiere evidencia sobre productos, duplicidades, carga y valor creado.

El diseño más robusto combina claridad de mandato, presupuestos vinculados a productos, evaluación externa, competencia por ciertas funciones cuando sea posible y capacidad de cierre o rediseño de programas que no producen resultados.

Aplicación: controles que premian ejecución

Si una organización es evaluada principalmente por porcentaje de ejecución presupuestal, tendrá incentivos para acelerar gasto al final del ejercicio o seleccionar intervenciones de rápida ejecución. El indicador puede mejorar disciplina y, simultáneamente, desplazar el objetivo hacia "gastar" en vez de "resolver".

La solución es un tablero equilibrado que combine ejecución, oportunidad, calidad, productos, resultados y costo de ciclo de vida. Ningún indicador aislado representa el desempeño completo.

La expansión organizacional puede originarse en nuevas necesidades públicas o en incentivos de supervivencia burocrática. Distinguir ambas explicaciones requiere observar productos, duplicidades, demanda efectiva y costos marginales. La creación de una unidad genera intereses que luego dificultan su cierre, incluso si el problema que justificó su existencia disminuye. North (1990) ayuda a interpretar esta persistencia como dependencia de trayectoria. Una política de revisión periódica de mandatos, evaluaciones de desempeño y mecanismos de sunset puede reducir acumulación institucional sin sacrificar continuidad donde existe valor público comprobable.

6.4 Más allá de la maximización presupuestaria

El modelo de Niskanen funciona mejor como punto de referencia que como descripción universal. Las agencias pueden buscar presupuesto, autonomía, prestigio, misión o reducción de carga; además, enfrentan principales múltiples y controles que restringen su capacidad de expansión. El análisis empírico debe determinar qué objetivo domina en cada organización y qué indicador observable sería coherente con esa hipótesis.

La implicancia para la reforma es evitar controles diseñados contra un único tipo de burocracia. Una agencia subfinanciada y con alta rotación enfrenta incentivos distintos de una organización con monopolio informativo y presupuesto protegido. El MIAR incorpora esta heterogeneidad al separar capacidad de implementación de estructura de incentivos y al exigir evidencia sobre la posición real de cada actor.

La investigación posterior a Niskanen muestra que las burocracias persiguen objetivos múltiples: misión, autonomía, estabilidad, reputación, recursos y calidad profesional. Este pluralismo mejora el diagnóstico porque permite identificar incentivos de forma empírica. Una unidad puede resistir presupuesto adicional si este implica obligaciones que reducen autonomía; otra puede priorizar personal antes que inversión; una tercera puede buscar reconocimiento técnico. El MIAR trata estas preferencias como hipótesis que deben contrastarse mediante decisiones observables. El diseño de reforma gana precisión cuando distingue qué recurso valora

cada actor y evita asumir que el presupuesto monetario resume toda motivación organizacional.

Síntesis analítica del capítulo

La burocracia es simultáneamente capacidad y problema de agencia. Modelos de maximización presupuestaria iluminan ciertos riesgos, pero deben complementarse con motivaciones múltiples y restricciones reales. El desafío de diseño consiste en preservar conocimiento y discrecionalidad útil mientras se reduce posibilidad de expansión oportunista o conducta defensiva. Indicadores equilibrados, evaluación externa y claridad de mandato forman parte de esa arquitectura. El análisis evita tanto idealizar a la burocracia como reducirla a búsqueda de presupuesto.

Preguntas para discusión

1. ¿Qué supuestos hacen posible el modelo de maximización presupuestaria?

2. Explique por qué más control no siempre implica menos discrecionalidad efectiva.

3. Diseñe un conjunto mínimo de indicadores para evitar que la ejecución presupuestal se convierta en fin.

CAPÍTULO 7

Grupos de interés, rent seeking y captura del Estado

La desigual capacidad de organización convierte la política pública en un terreno donde beneficios concentrados pueden imponerse sobre costos ampliamente distribuidos.

7.1 Acción colectiva y organización

Olson (1965) mostró que los grupos grandes enfrentan incentivos al free riding: cada individuo puede esperar beneficiarse de la acción colectiva sin asumir su costo. Los grupos pequeños, con beneficios por miembro elevados y capacidad de vigilancia, se organizan con mayor facilidad. Esta asimetría ayuda a explicar por qué productores específicos pueden influir más que consumidores dispersos.

La consecuencia no es que toda asociación sea capturadora. Organizaciones empresariales, sindicatos, colegios profesionales y asociaciones civiles agregan información y representación. El problema surge cuando su capacidad de influencia se combina con reglas que permiten obtener rentas a costa de terceros sin un contrapeso equivalente.

Olson (1965) muestra que la capacidad de acción colectiva depende del tamaño del grupo, la concentración de beneficios y la

posibilidad de aplicar incentivos selectivos. Esta lógica explica por qué intereses reducidos pueden organizarse mejor que mayorías dispersas. Sin embargo, la organización no es en sí misma problemática; también permite producir información, representación y vigilancia. La cuestión normativa aparece cuando el acceso al proceso decisorio es sistemáticamente asimétrico. Diseños de consulta pública, transparencia de agendas y pluralidad de fuentes buscan reducir esa asimetría sin negar la participación organizada. El objetivo es ampliar contestabilidad y hacer visibles los costos distribuidos sobre terceros.

7.2 Búsqueda de rentas

Tullock (1967) y Krueger (1974) mostraron que las rentas creadas por aranceles, licencias, monopolios o restricciones pueden inducir gasto de recursos para obtenerlas o preservarlas. El costo social no se limita a la transferencia; incluye recursos consumidos en competir por privilegios, influir, litigar o bloquear reformas.

Una reforma que elimina una renta enfrenta oposición intensa porque los perdedores conocen su pérdida y están organizados. Los beneficiarios potenciales, en cambio, reciben ganancias pequeñas y futuras. Este patrón aparece en protección comercial, regulación profesional, concesiones, subsidios y regímenes especiales.

El rent seeking no se limita a sobornos o conductas ilegales. Puede consistir en invertir recursos para obtener protección, exclusividad, barreras de entrada o transferencias creadas legalmente por una decisión pública. Krueger (1974) y Tullock (1967) muestran

que el costo social incluye los recursos destinados a competir por la renta, no solo la transferencia final. Por ello, evaluar una regulación exige considerar si crea incentivos para desviar talento y capital hacia la influencia política. La simplificación de permisos, la competencia y reglas generales reducen oportunidades de renta cuando eliminan privilegios discrecionales sin debilitar objetivos legítimos de seguridad o calidad.

7.3 Captura regulatoria y corrupción

Stigler (1971) planteó que la regulación puede ser demandada por industrias para obtener protección o ventajas. La captura no requiere un acto ilegal; puede ocurrir mediante información sesgada, dependencia de expertos, puertas giratorias o diseño de reglas favorables. La corrupción, en cambio, incorpora intercambio indebido o abuso de poder, pero comparte una raíz institucional: oportunidad, discrecionalidad, baja probabilidad de detección y sanciones débiles.

La prevención combina simplificación, competencia, trazabilidad, transparencia de intereses, rotación en posiciones sensibles, declaraciones de conflicto de interés y capacidad investigadora. La transparencia por sí sola no basta si la información es incomprensible o no existe actor capaz de usarla.

Caso analítico: una barrera de entrada

Una exigencia técnica puede proteger seguridad y calidad o funcionar como barrera de entrada. El MIAR pregunta quién propuso la regla, qué evidencia sustenta el estándar, qué actores pueden cumplirlo a menor costo, qué alternativas existen y si el requisito es proporcional al riesgo.

Esta evaluación evita dos errores simétricos: asumir que toda regulación es captura o asumir que toda regulación responde al interés general.

Captura y corrupción comparten problemas de incentivos, pero no son equivalentes. La captura puede producirse dentro de la legalidad cuando el regulador adopta sistemáticamente la perspectiva del sector regulado por dependencia informativa, revolving doors o presión política. La corrupción implica abuso indebido o intercambio ilícito. Rose-Ackerman y Palifka (2016) permiten analizar ambos fenómenos a partir de rentas, discrecionalidad y probabilidad de detección. El diagnóstico debe distinguirlos porque las respuestas difieren: la captura requiere pluralidad de información y gobernanza regulatoria; la corrupción exige además investigación, sanción y reducción de oportunidades de apropiación.

7.4 De la búsqueda de rentas al diseño anticaptura

La existencia de grupos organizados es compatible con democracia y producción de información; el problema institucional surge cuando el acceso privilegiado permite trasladar costos a terceros sin deliberación ni competencia suficientes. Las políticas anticaptura eficaces combinan transparencia de intereses, pluralidad de fuentes técnicas, trazabilidad de cambios normativos, contestabilidad y capacidad pública para evaluar evidencia.

La transparencia aislada puede fracasar cuando los datos son incomprensibles o no existen actores capaces de utilizarlos. De igual forma, la rotación automática puede reducir captura y perder conocimiento especializado. El diseño debe equilibrar independencia, conocimiento y revisión, de modo que la interacción con grupos de interés sea observable y la justificación de las decisiones pueda ser contrastada.

El diseño anticaptura debe evitar dos extremos: aislar al Estado de conocimiento especializado o permitir que los actores regulados monopolizen la información. Una arquitectura robusta combina consulta abierta, registro de reuniones, declaración de intereses, análisis de impacto, rotación en posiciones sensibles y revisión independiente. La competencia entre fuentes de evidencia disminuye dependencia cognitiva del regulador. Asimismo, la publicación de justificaciones permite que terceros cuestionen supuestos. El MIAR añade una pregunta operacional: qué actor obtiene ventaja si controla la definición del problema, los datos o el estándar

técnico, y qué contrapeso puede reducir esa ventaja sin paralizar la decisión.

Síntesis analítica del capítulo

Acción colectiva, rent seeking, captura y corrupción describen mecanismos distintos que pueden conectarse. Los grupos organizados aportan información y representación, pero la concentración de beneficios puede darles influencia desproporcionada. La respuesta institucional debe ampliar contestabilidad, diversificar evidencia y reducir rentas discrecionales. El MIAR permite rastrear en qué punto del proceso se concentra el poder y qué contrapesos son factibles. El diseño anticaptura requiere precisión porque controles indiscriminados también pueden cerrar mercados y reducir competencia.

Preguntas para discusión

1. ¿Por qué los beneficios concentrados facilitan la organización política?

2. Diferencie lobby, rent seeking, captura y corrupción.

3. Proponga tres salvaguardas para reducir captura sin excluir conocimiento técnico del sector regulado.

PARTE III

REFORMA DEL ESTADO: ENTRE TÉCNICA Y POLÍTICA

Implementación, ventanas de oportunidad, gestión y presupuesto

CAPÍTULO 8

¿Por qué es tan difícil reformar el Estado?

Una reforma redistribuye autoridad, recursos, seguridad y expectativas; por ello, su viabilidad depende tanto de coaliciones como de diseño técnico.

8.1 Reforma sustancial e institucional

Una reforma sustancial modifica una política: tasas, cobertura, beneficios o estándares. Una reforma institucional modifica reglas de decisión: carrera, presupuesto, competencias, contratación, control o estructura organizativa. Las segundas suelen ser más difíciles porque cambian el modo en que se producirán decisiones futuras y, por tanto, afectan rentas y poder de largo plazo.

La resistencia puede provenir de actores que perderán beneficios, pero también de incertidumbre. Incluso quien podría ganar puede oponerse si no confía en la implementación. La credibilidad del proceso es un activo reformista: reduce el valor de esperar o bloquear.

Las reformas institucionales alteran no solo resultados presentes, sino la forma en que se decidirán resultados futuros. Por esta razón, suelen generar oposición más intensa que un cambio puntual de política. Modificar una carrera pública, una regla presupuestaria o una competencia territorial redistribuye autoridad y expectativas

a largo plazo. El análisis debe diferenciar costos de transición de pérdidas permanentes. Esta distinción permite diseñar compensaciones temporales sin neutralizar el objetivo reformista. Una reforma robusta identifica qué derechos deben protegerse, qué privilegios deben desaparecer y qué capacidades deben construirse antes de exigir nuevos comportamientos.

8.2 Ganadores, perdedores y costos de transición

Los beneficios de una reforma suelen ser difusos y futuros, mientras los costos de transición son inmediatos. Una reforma meritocrática puede mejorar calidad del servicio a largo plazo y, al mismo tiempo, amenazar trayectorias laborales existentes. Una reforma de subsidios puede mejorar focalización, pero generar pérdidas visibles a grupos organizados.

La compensación, gradualidad y cláusulas de transición pueden construir una coalición viable. No toda compensación es indeseable; puede ser el precio institucional de pasar de un equilibrio inferior a otro superior. El riesgo consiste en que la compensación se vuelva permanente y absorba el beneficio de la reforma.

Los costos de transición determinan gran parte de la viabilidad política. Una reforma con beneficios agregados positivos puede fracasar si impone pérdidas inmediatas a actores organizados y distribuye beneficios en el futuro. La solución no consiste en ocultar la distribución, sino en hacerla explícita y evaluar instrumentos de gradualidad, compensación o grandfathering. Estas herramien-

tas deben tener fecha de término y criterios claros para evitar que la transición se convierta en excepción permanente. El MIAR incorpora la distribución intertemporal de beneficios y costos porque la sostenibilidad depende de que la coalición reformista sobreviva más allá de la aprobación inicial.

8.3 Jugadores de veto y secuenciación

Cuantos más actores tengan poder efectivo de veto y más distantes sean sus preferencias, mayor es la estabilidad del statu quo. Sin embargo, menos vetos no siempre es mejor: ciertos vetos protegen derechos, disciplina fiscal o calidad técnica. El problema es distinguir controles legítimos de bloqueos redundantes.

La secuenciación importa. Una reforma puede requerir primero información, luego capacidades y finalmente incentivos de desempeño. Si se invierte el orden, se premia lo que aún no puede medirse o se descentralizan funciones sin recursos. Las reformas deben diseñarse como trayectorias, no como actos normativos únicos.

> **Caso breve: digitalizar sin rediseñar**
>
> Trasladar un trámite en papel a una plataforma digital puede reducir tiempos de ventanilla y mantener intactas validaciones redundantes. La reforma tecnológica cambia el canal, no necesariamente los incentivos ni la carga regulatoria.
>
> Un rediseño institucional pregunta qué control sigue siendo necesario, qué información puede interoperar, quién es responsable del resultado y qué riesgos justifican revisión humana.

La cantidad de jugadores de veto afecta estabilidad y capacidad de cambio, pero su impacto depende también de la distancia entre

preferencias y del control de agenda. Tsebelis (2002) muestra que más vetos tienden a ampliar estabilidad del statu quo. En una reforma administrativa, esto obliga a mapear no solo vetos legales, sino puntos de bloqueo presupuestario, tecnológico o laboral. La secuenciación puede transformar esos vetos: un piloto reduce incertidumbre; una compensación puede modificar preferencias; una mejora de información puede debilitar argumentos de oposición. La estrategia de reforma es, por tanto, parte del diseño institucional y no una etapa separada.

8.4 Economía política de la reforma y compromiso creíble

Las reformas estatales alteran distribuciones de recursos y autoridad, de modo que su sostenibilidad depende de compromiso, coordinación y cooperación. El World Development Report 2017 destaca que el poder y las asimetrías de poder condicionan la efectividad de las políticas; por ello, copiar una buena práctica formal no garantiza resultados cuando el equilibrio político que la sostiene es diferente (World Bank, 2017).

Una reforma creíble necesita señales de continuidad y mecanismos que reduzcan el temor a cambios arbitrarios. Pilotos, gradualidad, reglas de transición, financiamiento multianual y evaluaciones preacordadas pueden reducir incertidumbre. La pregunta del MIAR es quién necesita creer qué, durante cuánto tiempo y qué regla hace costoso incumplir el compromiso.

La credibilidad importa porque los actores evalúan no solo el contenido de una reforma, sino la probabilidad de que sus compromisos se mantengan. Un trabajador puede aceptar una transición meritocrática si confía en que los concursos serán imparciales; una entidad puede invertir en capacidad si espera continuidad presupuestaria. Cuando las promesas no son creíbles, incluso beneficiarios potenciales pueden preferir el statu quo. Mecanismos de compromiso, reglas de transición, hitos verificables y supervisión independiente reducen incertidumbre. La economía política de la reforma debe estudiar, por tanto, cómo crear expectativas estables que permitan inversiones específicas de los actores.

Síntesis analítica del capítulo

Reformar implica redistribuir recursos, autoridad y seguridad. Por ello, la viabilidad depende de transición, vetos y credibilidad, no solo de calidad técnica. La secuenciación transforma el campo político porque cambia información y expectativas. Un piloto puede reducir incertidumbre; una compensación temporal puede construir apoyo; una regla de compromiso puede proteger inversiones específicas. El MIAR convierte estos elementos en variables de diseño y recuerda que la implementación comienza antes de la aprobación, cuando se construyen las condiciones de cooperación.

Preguntas para discusión

1. Identifique ganadores y perdedores de una reforma administrativa concreta.

2. ¿Cuándo la gradualidad mejora viabilidad y cuándo preserva el statu quo?

3. Explique por qué la secuencia de una reforma puede ser tan importante como su contenido.

CAPÍTULO 9

La ventana de oportunidad y la elección pública

Las reformas avanzan cuando un problema reconocido, una alternativa viable y una coalición política coinciden durante un periodo limitado.

9.1 Problemas, políticas y política

Kingdon (1995) propone tres corrientes: problemas que captan atención, alternativas que circulan en comunidades de política y condiciones políticas que habilitan decisiones. Una ventana de oportunidad se abre cuando las corrientes se acoplan. La Teoría de la Elección Pública añade una pregunta: qué incentivos hacen que los actores utilicen, amplíen o cierren esa ventana.

Una crisis puede elevar el costo de no actuar y reducir poder de defensores del statu quo. Pero también puede debilitar deliberación y favorecer medidas con baja evaluación. La urgencia altera la estructura de incentivos, no garantiza calidad.

El modelo de Kingdon (1995) explica por qué ciertos asuntos ingresan a agenda cuando coinciden reconocimiento del problema, disponibilidad de alternativas y condiciones políticas. La Elección Pública complementa esta explicación al mostrar que los actores tienen incentivos para definir problemas de modo compatible con sus soluciones preferidas. La construcción de un indicador, una

crisis o un evento focal puede alterar percepción del costo de no actuar. Sin embargo, mayor atención no garantiza diagnóstico correcto. Una ventana de oportunidad debe aprovecharse para mejorar información y comparar alternativas; de lo contrario, la urgencia puede consolidar soluciones con alto valor simbólico y baja efectividad.

9.2 Emprendedores de política y coaliciones

Los emprendedores de política invierten recursos en definir problemas, construir narrativas y conectar soluciones con momentos políticos. Su éxito depende de reputación, acceso, información y capacidad de ensamblar coaliciones. La elección pública ayuda a identificar qué beneficios distribuye la propuesta y qué costos políticos asumen quienes la patrocinan.

Una coalición reformista estable requiere algo más que apoyo inicial. Debe sobrevivir a la fase de implementación, cuando aparecen costos específicos. Por ello, conviene distinguir coalición de aprobación y coalición de implementación.

Los emprendedores de política reducen costos de coordinación al conectar ideas, actores y momentos decisorios. Su influencia depende de reputación, acceso y capacidad para traducir evidencia a narrativas políticamente comprensibles. Pero una coalición de aprobación puede ser insuficiente para implementar. Los actores que votan una reforma no siempre son quienes deben ejecutar sus costos. Por ello, el análisis debe construir una segunda coalición alrededor de implementación, presupuesto y aprendizaje. El MIAR

permite diferenciar ambos momentos y detectar qué actores ganan poder después de aprobada la norma, una fase donde pueden surgir reinterpretaciones o bloqueos no visibles durante el debate inicial.

9.3 Diseño para aprovechar la ventana sin hipotecar la reforma

La ventana crea presión por legislar rápido. Un diseño robusto separa elementos que deben fijarse por ley de componentes adaptables por reglamento o gestión. También incorpora revisión posterior, datos de implementación y cláusulas de evaluación. Así se evita convertir urgencia en rigidez permanente.

El MIAR puede aplicarse ex ante durante la ventana: identifica actores con capacidad de veto, anticipa respuestas, clasifica costos de transición y propone mecanismos de seguimiento. El modelo funciona como una lista de control institucional antes de que la oportunidad política se cierre.

> **Aplicación: crisis y reforma**
>
> Cuando un escándalo revela fallas de contratación, la demanda por control aumenta. La reacción inmediata puede ser añadir aprobaciones. Si no se analiza el incentivo, el resultado puede ser más lentitud sin menor colusión. Una ventana de reforma debería utilizarse para rediseñar información, competencia, responsabilidades y trazabilidad, no únicamente para acumular controles.

Una ventana política suele presionar por velocidad. El riesgo es convertir decisiones contingentes en reglas rígidas difíciles de corregir. Un diseño prudente distingue elementos que requieren estabilidad legal de aquellos que deben quedar abiertos a aprendizaje

administrativo. Cláusulas de revisión, pilotos y evaluación ex post permiten conservar capacidad adaptativa. También es necesario definir qué información deberá recogerse desde el inicio para juzgar desempeño. Así, la oportunidad política no se utiliza únicamente para aprobar una norma, sino para crear una arquitectura capaz de corregirse cuando aparezcan efectos no previstos.

9.4 Ventanas de oportunidad y sostenibilidad institucional

Una ventana política facilita adopción, pero no sustituye capacidad de implementación. Kingdon (1995) explica el acoplamiento entre problemas, alternativas y política; la economía institucional añade que, después de la adopción, la reforma entra en organizaciones con rutinas, incentivos y restricciones preexistentes. La coalición que aprobó una norma puede desaparecer antes de que produzca resultados.

Por ello, el diseño debe separar velocidad de aprobación y velocidad de implementación. Componentes irreversibles requieren evidencia y salvaguardas más fuertes; elementos experimentales deben incorporar revisión. El MIAR permite utilizar la ventana para decidir sin convertir la urgencia en una arquitectura rígida difícil de corregir.

La sostenibilidad depende de convertir una ventana excepcional en rutinas institucionales ordinarias. Una reforma puede aprovechar una crisis para superar vetos, pero si su supervivencia exige mantener permanentemente la misma coalición excepcional, el

diseño es frágil. La institucionalización requiere financiamiento recurrente, responsabilidades claras, capacidades y mecanismos de evaluación que no dependan de un liderazgo individual. Desde el MIAR, debe analizarse cómo cambian incentivos cuando desaparece la urgencia inicial. El éxito no se mide solo por la aprobación, sino por la capacidad de la reforma para seguir produciendo decisiones coherentes después de que el momento político se cierre.

Síntesis analítica del capítulo

Las ventanas de oportunidad explican cuándo una reforma puede avanzar, pero no garantizan su calidad. La urgencia puede debilitar deliberación y producir rigidez. El desafío es utilizar el momento político para crear reglas revisables, información y una coalición de implementación. Una reforma sostenible debe sobrevivir cuando desaparece la crisis o el liderazgo que la impulsó. El MIAR aporta un puente entre agenda e implementación al anticipar cómo cambian incentivos después de aprobada la decisión.

Preguntas para discusión

1. ¿Qué diferencia existe entre una ventana de oportunidad y una reforma bien diseñada?

2. ¿Por qué la coalición de implementación puede diferir de la coalición de aprobación?

3. Aplique los tres flujos de Kingdon a una reforma reciente.

CAPÍTULO 10

Nueva Gestión Pública: eficiencia e incentivos

La Nueva Gestión Pública intentó trasladar disciplina de resultados, competencia y autonomía gerencial al Estado; sus logros y límites dependen del contexto institucional.

10.1 De reglas de procedimiento a gestión por resultados

Hood (1991) sintetizó la Nueva Gestión Pública como un conjunto de doctrinas orientadas a gestión profesional, estándares de desempeño, control de productos, desagregación organizacional, competencia, estilos de gestión privados y disciplina en el uso de recursos. El atractivo era responder a rigidez burocrática y presión fiscal.

El cambio central consiste en otorgar autonomía a gestores a cambio de resultados verificables. Sin embargo, esa fórmula exige medición razonable, claridad de objetivos y capacidad del principal para interpretar información. Cuando los resultados son multidimensionales o de largo plazo, el contrato de desempeño es inevitablemente incompleto.

La gestión por resultados modifica la relación entre autonomía y control. Si el gestor recibe mayor libertad, el principal necesita

información sobre productos y resultados para evaluar desempeño. Hood (1991) señaló esta reorientación, pero su aplicación enfrenta problemas de medición y multitarea. Cuando un indicador captura solo una parte del objetivo, puede inducir desplazamiento de esfuerzo. Por ello, la gestión por resultados requiere teoría de cambio, indicadores complementarios y espacios de evaluación cualitativa. La pregunta no es sustituir procedimientos por métricas, sino decidir qué controles ex ante pueden relajarse cuando existen mecanismos creíbles de responsabilidad ex post.

10.2 Competencia, cuasi-mercados y tercerización

La competencia puede revelar costos y reducir monopolio organizacional. Los cuasi-mercados separan financiamiento y provisión, permitiendo que proveedores compitan por usuarios o contratos. La tercerización puede aprovechar especialización, pero genera nuevos costos de transacción, monitoreo y dependencia del proveedor.

La pregunta correcta no es “producir o contratar” en abstracto, sino comparar capacidades de especificación, competencia del mercado, posibilidad de medir calidad, reversibilidad y riesgos estratégicos. Una función difícil de especificar y crítica para el Estado puede ser una mala candidata a tercerización completa.

La tercerización puede aprovechar especialización, pero transforma un problema de producción en un problema contractual. El Estado debe especificar calidad, supervisar desempeño y mantener

capacidad para renegociar o reemplazar al proveedor. Cuando el mercado es concentrado o la calidad difícil de observar, la dependencia contractual puede reducir los beneficios de competencia. Williamson (2000) permite interpretar esta decisión a través de especificidad de activos, incertidumbre y frecuencia de transacciones. Las funciones estratégicas con alta especificidad pueden requerir mayor integración, mientras actividades estandarizables admiten competencia. La decisión debe basarse en costos comparados de gobernanza y no en una preferencia general por producir o contratar.

10.3 Gaming, métricas y valores administrativos

Los indicadores cambian conducta. Cuando una meta se convierte en criterio de recompensa, los agentes pueden concentrarse en lo medido, seleccionar casos fáciles, redefinir registros o desplazar actividades no observadas. Bevan y Hood (2006) documentan cómo los sistemas de metas pueden inducir gaming cuando las métricas se convierten en sustitutos del propósito sustantivo. Este problema no invalida la medición; exige indicadores múltiples, auditoría de calidad, revisión periódica y capacidad para detectar desplazamiento de objetivos.

Pollitt y Bouckaert muestran que las reformas gerenciales se adaptan a tradiciones administrativas distintas. Eficiencia, legalidad, equidad, resiliencia y accountability son valores que pueden entrar en tensión. La modernización no consiste en maximizar uno de ellos, sino en administrar sus compensaciones.

Caso breve: meta de atención

Si una oficina recibe la meta de reducir tiempo promedio de atención, puede mejorar procesos o simplemente priorizar expedientes simples. El indicador debe acompañarse de calidad, resolución efectiva, complejidad y satisfacción usuaria.

El diseño de desempeño debe reconocer que una cifra es una representación parcial del valor público.

Los indicadores se convierten en incentivos cuando afectan presupuesto, reputación o carrera. En ese momento dejan de ser instrumentos neutrales de medición. Los agentes pueden mejorar el indicador sin mejorar el objetivo, seleccionar casos fáciles o redefinir registros. Este fenómeno exige separar métricas de monitoreo de métricas de recompensa. Un sistema robusto combina indicadores cuantitativos, auditorías de calidad, revisión de casos y análisis de efectos distributivos. Pollitt y Bouckaert (2017) recuerdan que eficiencia convive con legalidad, equidad y resiliencia. El desempeño público es multidimensional y la arquitectura de medición debe reflejar esa complejidad.

10.4 De la Nueva Gestión Pública a la gobernanza y la capacidad digital

Las reformas posteriores a la Nueva Gestión Pública han prestado mayor atención a coordinación, redes, integración de servicios y capacidades digitales. Pollitt y Bouckaert (2017) muestran que las trayectorias de reforma combinan doctrinas gerenciales con tradiciones administrativas nacionales; por ello, no existe una secuencia universal desde burocracia hacia mercado.

La digitalización modifica costos de información, trazabilidad y posibilidades de control, pero también puede automatizar reglas deficientes. Una administración digital madura rediseña procesos antes de informatizarlos, utiliza datos interoperables y preserva responsabilidad sobre decisiones automatizadas. El criterio de éxito sigue siendo el resultado público, no el número de procedimientos digitalizados.

La evolución de la reforma administrativa ha desplazado el énfasis desde unidades autónomas y contratos de desempeño hacia coordinación, redes, datos e interoperabilidad. La digitalización reduce costos de transacción y crea nuevas posibilidades de trazabilidad, pero también puede centralizar poder informacional y reproducir reglas deficientes a mayor velocidad. La capacidad digital debe incluir gobernanza de datos, seguridad, estándares comunes y claridad de responsabilidades. Automatizar un trámite sin revisar su fundamento normativo puede consolidar ineficiencias. La modernización contemporánea exige combinar eficiencia gerencial con capacidad estatal, cooperación interorganizacional y protección de derechos.

Síntesis analítica del capítulo

La Nueva Gestión Pública mostró el potencial y los límites de trasladar autonomía, competencia y métricas al sector público. La evidencia posterior obliga a integrar gobernanza, capacidad digital y valores administrativos múltiples. No toda actividad es fácilmente medible ni tercerizable. El diseño debe decidir dónde utilizar competencia, dónde preservar integración y cómo evitar gaming. La modernización contemporánea exige combinar flexibilidad con trazabilidad y eficiencia con legalidad, equidad y resiliencia.

Preguntas para discusión

1. ¿Qué condiciones deben cumplirse para que la autonomía gerencial mejore resultados?

2. Explique un ejemplo de gaming inducido por indicadores.

3. ¿Qué funciones públicas serían difíciles de tercerizar y por qué?

CAPÍTULO 11

El problema principal-agente en el Estado

Gobernar implica delegar; cada delegación crea una brecha potencial entre quien encarga y quien ejecuta.

11.1 Delegación y costos de agencia

La teoría principal-agente analiza relaciones en las que un principal delega una tarea a un agente cuyas acciones o información no observa completamente. Jensen y Meckling (1976) formalizaron costos de agencia en la empresa; el marco se extendió a administración pública, regulación y contratación. En el Estado existen cadenas: ciudadano-político, legislativo-ejecutivo, autoridad-burocracia, entidad-proveedor y regulador-operador.

La delegación es necesaria porque permite especialización. El problema no es su existencia, sino el alineamiento entre objetivos, información y control.

La delegación permite especialización, pero separa autoridad formal de información operativa. Jensen y Meckling (1976) muestran que los costos de agencia incluyen monitoreo, incentivos y pérdidas residuales derivadas de objetivos divergentes. En el Estado, estos costos se multiplican porque existen cadenas de delegación y objetivos públicos difíciles de medir. El ciudadano delega al político, este a la burocracia y la burocracia puede delegar a pro-

veedores. La responsabilidad se diluye si no existe trazabilidad. Un buen diseño identifica en qué eslabón se genera la asimetría principal y asigna mecanismos de información y sanción a ese punto, en vez de imponer controles uniformes a toda la cadena.

11.2 Selección adversa, riesgo moral y multitarea

La selección adversa aparece antes del contrato cuando el agente conoce atributos privados; el riesgo moral surge después, cuando ciertas acciones no son observables. En empleo público, la selección busca distinguir capacidades y motivación; en compras, verificar calidad del proveedor; en regulación, anticipar comportamiento de la empresa.

Las tareas múltiples complican incentivos. Si solo se premia una dimensión medible, el agente puede descuidar otras. Holmstrom y Milgrom (1991) muestran que, en contextos multitarea, incentivos de alta potencia sobre una actividad observable pueden distorsionar el esfuerzo destinado a dimensiones menos medibles. Un docente, médico o inspector produce calidad difícil de resumir en un indicador; por ello, los contratos de desempeño deben combinar métricas, juicio profesional y salvaguardas frente a sustitución de objetivos.

La selección adversa y el riesgo moral requieren instrumentos distintos. La primera se enfrenta mejorando información antes de contratar o designar; el segundo exige monitoreo y consecuencias después de la delegación. La multitarea complica ambos problemas porque algunas dimensiones son fácilmente observables y otras no.

Si un servidor es premiado solo por volumen, puede sacrificar calidad; si un proveedor es seleccionado solo por precio, puede reducir atributos difíciles de verificar. El diseño de incentivos debe considerar qué dimensiones son medibles y cuáles requieren reputación, profesionalismo o supervisión cualitativa. Esta distinción evita utilizar incentivos de alta potencia donde el resultado es esencialmente multidimensional.

11.3 Monitoreo, confianza y contratos relacionales

El monitoreo reduce oportunismo, pero tiene costos. Un sistema eficaz combina selección, reputación, supervisión basada en riesgos, transparencia y sanción creíble. La confianza no es opuesta al control; puede ser un resultado institucional de reglas predecibles y profesionalismo.

Los contratos relacionales reconocen que no todo puede especificarse ex ante. En servicios complejos, la capacidad de adaptación y cooperación puede ser más importante que una lista exhaustiva de obligaciones. El Estado necesita desarrollar capacidad contractual, no solo producir documentos contractuales.

Aplicación: ciudadano como principal lejano

El ciudadano delega mediante elecciones, pero su capacidad de observar decisiones cotidianas es limitada. Entre el voto y la prestación final existen múltiples principales y agentes. Cada eslabón puede diluir responsabilidad.

La rendición de cuentas mejora cuando existe trazabilidad: quién decidió, con qué información, bajo qué regla y con qué resultado. Esta arquitectura reduce la distancia entre principal y agente.

Monitoreo y confianza no son sustitutos absolutos. La confianza puede reducir costos de transacción cuando se apoya en reputación, reciprocidad y expectativas de relación futura. En cambio, una confianza sin información puede convertirse en vulnerabilidad. Los contratos relacionales son útiles cuando las contingencias no pueden anticiparse y las partes necesitan adaptarse. En el sector público, ello exige equipos contractuales capaces de negociar sin perder accountability. La supervisión basada en riesgo, la documentación de cambios y la evaluación de desempeño del proveedor permiten combinar flexibilidad con control. La capacidad contractual se convierte así en un componente de capacidad estatal.

11.4 Principales múltiples, contratos incompletos y capacidad de supervisión

En el Estado, un agente puede responder simultáneamente a autoridad política, rector administrativo, órgano de control, ciudadanía y sistema judicial. Esta multiplicidad dificulta definir un único principal y puede generar instrucciones incompatibles. Los contratos y mandatos son, además, inevitablemente incompletos cuando la tarea es compleja y el entorno cambia.

La capacidad de supervisión se convierte entonces en una competencia organizacional. El buen principal no intenta observarlo todo; selecciona información crítica, define umbrales de riesgo, conserva trazabilidad y crea espacios de corrección. Desde el MIAR, el costo de agencia debe analizarse junto con el costo del control: reducir oportunismo a cualquier precio puede destruir adaptación y oportunidad.

Muchas organizaciones públicas responden simultáneamente a autoridades políticas, órganos de control, usuarios y sistemas administrativos. La multiplicidad de principales puede generar mandatos contradictorios y conductas defensivas. Un agente puede cumplir con el principal que posee mayor capacidad sancionadora y relegar objetivos sustantivos. El problema se agrava cuando los contratos son incompletos. La solución requiere jerarquizar objetivos, coordinar señales y reducir incompatibilidades entre sistemas de evaluación. El MIAR ayuda a identificar qué principal controla cada recurso crítico y cómo esa distribución altera la conducta del agente. Sin esta lectura, agregar controles puede aumentar incoherencia en vez de responsabilidad.

Síntesis analítica del capítulo

La teoría principal-agente ofrece un lenguaje para estudiar delegación, información y monitoreo, pero el Estado presenta cadenas y múltiples principales que hacen más compleja la relación. Los contratos son necesariamente incompletos y los objetivos, multidimensionales. Por ello, la solución no es maximizar incentivos monetarios ni controles, sino combinar selección, reputación, supervisión y capacidades. El MIAR incorpora estas relaciones para localizar dónde se diluye responsabilidad y qué mecanismo puede mejorar alineamiento.

Preguntas para discusión

1. Mapee una cadena principal-agente en un servicio público.

2. ¿Por qué los incentivos de alta potencia pueden ser problemáticos en tareas multidimensionales?

3. Distinga monitoreo de trazabilidad.

CAPÍTULO 12

Presupuesto público y elección pública

El presupuesto es un sistema de asignación de poder, no solo una técnica contable.

12.1 Quién decide el gasto

El presupuesto distribuye recursos escasos entre objetivos, territorios y organizaciones. La decisión combina prioridades políticas, reglas fiscales, información técnica, inercia histórica y capacidad de negociación. El incrementalismo surge porque revisar desde cero cada partida es costoso; sin embargo, la inercia puede perpetuar programas sin justificación actual.

El proceso presupuestario crea un problema de recursos comunes: cada actor valora el beneficio de su programa y percibe solo una fracción del costo tributario total. Este incentivo puede expandir gasto si no existen límites agregados y responsabilidad por el costo completo.

El presupuesto convierte prioridades políticas en asignaciones y, por ello, distribuye poder. Cada actor presupuestario posee información diferente sobre costos, demanda y resultados. El proceso puede entenderse como negociación bajo un problema de recursos comunes: cada sector internaliza el beneficio de su gasto, pero solo una fracción del costo fiscal agregado. Reglas de techo, marcos

multianuales y evaluación central buscan contener esta tendencia. Sin embargo, la centralización excesiva puede ignorar información sectorial. El diseño presupuestario debe equilibrar disciplina agregada con capacidad para reasignar recursos hacia usos de mayor valor, especialmente cuando evidencia nueva modifica prioridades.

12.2 Ilusión fiscal y ciclos político-presupuestarios

Cuando los ciudadanos perciben de forma incompleta el costo de los servicios, la demanda de gasto puede superar la que existiría con precios transparentes. Endeudamiento, impuestos indirectos complejos o transferencias intergubernamentales pueden reducir visibilidad del costo. El concepto de ilusión fiscal no implica engaño deliberado; describe separación entre beneficio visible y financiamiento poco perceptible.

Los ciclos político-presupuestarios estudian si gasto, transferencias o composición fiscal cambian alrededor de elecciones. Rogoff (1990) formaliza un mecanismo de señalización electoral mediante decisiones fiscales, aunque la magnitud y forma del ciclo dependen de las instituciones. Reglas fiscales, prensa, organismos técnicos, transparencia y capacidad de los votantes para atribuir responsabilidades pueden limitar conductas oportunistas.

La ilusión fiscal aumenta cuando el vínculo entre beneficio y costo es difícil de percibir. Endeudamiento, transferencias y tributos indirectos pueden separar temporalmente ambos lados de la decisión. Esto no implica que tales instrumentos sean indeseables,

sino que requieren transparencia intertemporal. Los ciclos político-presupuestarios, por su parte, dependen de instituciones electorales, medios y controles fiscales. Persson y Tabellini (2000) muestran que las reglas políticas condicionan resultados fiscales. Analíticamente, conviene estudiar no solo el nivel de gasto antes de elecciones, sino también su composición, timing y visibilidad. El sesgo puede manifestarse en aceleración de obras, transferencias o postergación de ajustes.

12.3 Presupuesto por resultados y reglas fiscales

El presupuesto por resultados busca vincular recursos con productos y resultados. Su éxito depende de causalidad plausible, indicadores no manipulables y capacidad de aprendizaje. Si la información de desempeño no cambia decisiones, el sistema se convierte en cumplimiento documental.

Las reglas fiscales resuelven problemas de compromiso y protegen sostenibilidad intertemporal, pero necesitan cláusulas de escape claras para shocks. Una buena regla reduce discrecionalidad oportunista sin impedir respuesta a emergencias legítimas.

Caso analítico: presupuesto y visibilidad

Una inversión nueva produce un activo visible; el mantenimiento aparece como gasto corriente menos atractivo. El sesgo puede agravarse si las reglas presupuestarias separan decisiones de inversión y mantenimiento sin evaluar costo total de ciclo de vida.

Integrar programación multianual, mantenimiento y evaluación ex post ayuda a que el presupuesto refleje valor público y no solo ejecución anual.

El presupuesto por resultados pretende conectar recursos con desempeño, pero su eficacia depende de que la información tenga consecuencias en decisiones reales. Si los indicadores no afectan asignaciones, diseño o gestión, el sistema se convierte en una capa documental. Las reglas fiscales enfrentan un problema diferente: limitar sesgos de corto plazo y proteger sostenibilidad. Ambos instrumentos requieren credibilidad. Una meta de resultado manipulable o una regla fiscal que se suspende sistemáticamente pierde capacidad disciplinaria. El diseño debe incluir métricas robustas, cláusulas de escape precisas y procedimientos de revisión que permitan aprender sin convertir cada excepción en precedente permanente.

12.4 Instituciones presupuestarias y gobernanza fiscal

El presupuesto combina disciplina agregada, priorización estratégica y eficiencia operativa. Una tensión permanente consiste en proteger sostenibilidad sin impedir reasignaciones necesarias. La revisión de pares de la OCDE sobre gestión de las finanzas públicas en el Perú subraya precisamente la relación entre gobernanza presupuestaria, tesorería, remuneraciones públicas e infraestructura (OECD, 2023b).

La perspectiva de incentivos agrega una pregunta distributiva a cada regla fiscal o presupuestaria: qué actor pierde discrecionalidad y qué actor asume el costo de cumplir. Las reglas funcionan mejor cuando los costos son previsibles, existen mecanismos de excepción transparentes y la información de desempeño puede modificar decisiones futuras.

La gobernanza fiscal integra reglas numéricas, procedimientos, transparencia y capacidades técnicas. No basta con fijar límites si los actores pueden eludirlos mediante fondos extrapresupuestarios, reasignaciones opacas o supuestos optimistas. Una institución fiscal sólida hace visibles compromisos presentes y futuros y asigna responsabilidades por su sostenibilidad. La revisión de pares publicada por la OCDE subraya la importancia de fortalecer la gestión de las finanzas públicas en el Perú (OECD, 2023b). Desde la Elección Pública, la transparencia fiscal es relevante porque modifica incentivos electorales: reduce la posibilidad de ofrecer beneficios inmediatos ocultando costos futuros o desplazándolos a otros niveles de gobierno.

Síntesis analítica del capítulo

El presupuesto es una institución política porque asigna recursos y distribuye costos en el tiempo. Las reglas fiscales, el presupuesto por resultados y los marcos multianuales intentan corregir sesgos distintos: recurso común, corto plazo y desconexión entre gasto y desempeño. Su eficacia depende de credibilidad y uso efectivo de información. Un sistema fiscal robusto hace visibles compromisos y permite reasignar cuando cambian prioridades. Desde el MIAR, el presupuesto es una estructura de incentivos que condiciona a todas las demás reformas.

Preguntas para discusión

1. ¿Cómo funciona el problema del recurso común en el presupuesto?

2. ¿Qué condiciones convierten el presupuesto por resultados en una herramienta decisional y no documental?

3. Analice una ventaja y un riesgo de las reglas fiscales.

PARTE IV

INSTITUCIONES, GESTIÓN Y FALLAS DEL ESTADO

Sistemas administrativos, servicio civil y comparación institucional

CAPÍTULO 13

Sistemas administrativos e incentivos institucionales

Los sistemas administrativos buscan coherencia y control transversal; su diseño determina costos de coordinación, capacidad de gestión y conducta defensiva.

13.1 Los sistemas como infraestructura institucional

Presupuesto, abastecimiento, inversión, planeamiento, contabilidad, tesorería, control, defensa jurídica y gestión de recursos humanos establecen reglas que atraviesan organizaciones. Su función es reducir arbitrariedad, estandarizar información y proteger recursos públicos. Desde la economía institucional, son una infraestructura de reglas que reduce ciertos costos de transacción y crea otros.

Una norma transversal puede producir efectos en cascada. Un requisito de contratación afecta calendario presupuestal; una regla de inversión afecta programación de compras; una restricción laboral condiciona capacidad de ejecución. Por ello, las reformas aisladas pueden fallar cuando ignoran interdependencias.

Los sistemas administrativos funcionan como infraestructura porque establecen lenguajes, secuencias y controles comunes. Su valor no se limita a evitar irregularidades; también facilitan coordi-

nación y comparabilidad. Sin embargo, una regla transversal puede generar costos heterogéneos entre entidades con capacidades distintas. El diseño debe evaluar economías de estandarización frente a pérdidas de adaptación. En términos de North (1990), estos sistemas forman parte del entorno de restricciones que estructura decisiones cotidianas. Su reforma es especialmente sensible porque pequeñas modificaciones pueden alterar múltiples procesos simultáneamente. Por ello, pilotos y evaluación de impacto administrativo son herramientas útiles antes de generalizar cambios.

13.2 Coordinación versus rigidez

La estandarización genera economías de escala y comparabilidad, pero puede ser costosa cuando entidades y territorios son heterogéneos. Una regla diseñada para una gran entidad puede ser desproporcionada en una pequeña municipalidad. El principio de proporcionalidad regulatoria sugiere modular controles por riesgo, monto, complejidad y capacidad.

La rigidez también puede surgir por acumulación. Cada nuevo escándalo agrega una capa de control sin retirar controles anteriores. Con el tiempo, el sistema optimiza trazabilidad formal y pierde velocidad. Una política de depuración regulatoria debería exigir que todo nuevo control identifique qué riesgo reduce y qué costo administrativo genera.

La coordinación exige cierta estandarización, pero la rigidez aparece cuando la regla ignora diversidad de riesgo, escala o capacidad. El principio de proporcionalidad permite diferenciar contro-

les según monto, complejidad y consecuencias potenciales. Una municipalidad pequeña y una entidad nacional no necesariamente deberían enfrentar la misma carga procedimental para decisiones equivalentes en naturaleza, pero diferentes en riesgo. El desafío es evitar que la diferenciación se convierta en discrecionalidad arbitraria. Criterios públicos, umbrales y revisión de resultados permiten modular reglas preservando predictibilidad. La calidad del sistema debe medirse también por costos administrativos y tiempos, no solo por cumplimiento formal.

13.3 Diseño de incentivos en sistemas transversales

Los sistemas deben alinear responsabilidades. Si una unidad tiene responsabilidad por resultado, pero no controla insumos clave, se crea una brecha. Si un rector emite reglas sin retroalimentación de ejecutores, puede subestimar costos de implementación. Mecanismos de consulta, pilotos y revisión ex post reducen esa brecha.

La digitalización habilita controles automáticos y datos interoperables. Sin embargo, automatizar una regla deficiente la vuelve más rápida, no necesariamente mejor. El rediseño de proceso debe preceder a la automatización.

Aplicación al Perú

La modernización peruana se apoya en sistemas nacionales con rectorías técnicas. El reto es equilibrar homogeneidad mínima con capacidad diferenciada. El Decreto Legislativo 1440 organiza el Sistema Nacional de Presupuesto Público; el Decreto Legislativo 1252 organiza la programación multianual y gestión de inversiones; y la modernización al 2030 enfatiza resultados para las personas.

El MIAR permite analizar cómo una modificación en un sistema altera incentivos de entidades ejecutoras, órganos de control, proveedores y ciudadanos.

Un sistema transversal puede generar incentivos contradictorios cuando responsabilidad y control de recursos están separados. Una unidad puede ser evaluada por resultados sin controlar contratación o personal; otra puede ser sancionada por retrasos producidos por autorizaciones externas. Estas brechas inducen conductas defensivas y desplazamiento de responsabilidad. El rediseño debe mapear dependencias y asignar indicadores a aquello que el actor realmente puede influir. Asimismo, los órganos rectores necesitan retroalimentación de ejecutores para conocer costos de aplicación. El MIAR permite representar esta interacción como una red de reglas y no como una cadena lineal de cumplimiento.

13.4 Sistemas administrativos como arquitectura de incentivos

Los sistemas transversales no son únicamente manuales de procedimiento; distribuyen derechos de decisión, tiempos y riesgos entre unidades. Una regla que exige múltiples autorizaciones puede reducir una forma de error y aumentar otra al desplazar la responsabilidad, retrasar decisiones o inducir prácticas defensivas. Por ello, el costo de cumplimiento debe formar parte del análisis de calidad regulatoria interna.

El enfoque basado en riesgos ofrece una alternativa a la homogeneidad absoluta. Reglas mínimas comunes pueden coexistir con intensidad diferenciada de supervisión según monto, complejidad, historial y capacidad. El MIAR permite anticipar cuándo una regla uniforme generará adaptación, evasión o simple acumulación documental.

Concebir los sistemas administrativos como arquitectura de incentivos cambia la pregunta de control. En lugar de preguntar únicamente si la norma fue cumplida, se analiza qué conductas premia, qué riesgos desplaza y qué información produce. Un procedimiento que evita toda desviación puede al mismo tiempo desalentar innovación o incrementar costos de oportunidad. La evaluación institucional debe considerar resultados sistémicos. La digitalización ofrece oportunidad para sustituir controles manuales por trazabilidad y alertas, pero requiere rediseñar la lógica del proceso. Un mal incentivo automatizado mantiene su efecto y puede adquirir mayor alcance por la velocidad del sistema.

Síntesis analítica del capítulo

Los sistemas administrativos producen orden y control, pero también cargas e incentivos. Evaluarlos requiere observar interdependencias y efectos en cascada. Una regla presupuestaria puede alterar contratación; una norma de personal puede restringir ejecución. La reforma debe considerar proporcionalidad, responsabilidad y capacidades heterogéneas. La digitalización ofrece herramientas para reducir controles manuales, siempre que el proceso sea rediseñado previamente. El MIAR ayuda a visualizar estos sistemas como red de reglas transversales y no como compartimentos separados.

Preguntas para discusión

1. ¿Qué diferencia existe entre estandarización y rigidez?

2. Proponga un criterio de proporcionalidad para un control administrativo.

3. Identifique un efecto en cascada entre dos sistemas administrativos.

CAPÍTULO 14

Servicio civil, meritocracia y política

La capacidad del Estado depende de quién ingresa, cómo progresa, qué autonomía tiene y qué consecuencias enfrenta por su desempeño.

14.1 El empleo público como sistema de incentivos

El servicio civil cumple funciones que requieren continuidad más allá del ciclo electoral. La meritocracia busca seleccionar competencia y proteger profesionalismo, mientras la dirección política asegura legitimidad democrática. El problema de diseño consiste en separar roles sin aislar completamente a la administración de prioridades elegidas.

La estabilidad puede proteger independencia y acumulación de conocimiento; si se desvincula de desempeño, puede reducir disciplina. La contratación temporal aumenta flexibilidad y puede facilitar politización o alta rotación. Ningún régimen es superior en todos los contextos; importan selección, evaluación, carrera, movilidad y salida.

El empleo público combina objetivos de continuidad, profesionalismo y responsiveness democrática. La estabilidad protege inversión en conocimiento y reduce interferencia, pero debe coexistir

con mecanismos de desempeño y responsabilidad. La flexibilidad facilita adaptación, aunque puede aumentar dependencia política y rotación. No existe un régimen óptimo abstracto; el diseño depende del tipo de función. Posiciones regulatorias o técnicas requieren protección frente a presiones coyunturales, mientras funciones de conducción política demandan mayor alineamiento con autoridades electas. La reforma del servicio civil debe diferenciar estos roles y evitar que una sola lógica laboral intente resolver problemas organizacionales heterogéneos.

14.2 Reclutamiento, confianza y clientelismo

El reclutamiento abierto reduce selección por conexiones y amplía el conjunto de candidatos. Los cargos de confianza cumplen una función legítima cuando acercan conducción política a la gestión, pero su expansión sobre posiciones técnicas puede erosionar memoria institucional y convertir empleo en moneda de coalición.

El clientelismo aparece cuando recursos públicos, incluidos puestos, se intercambian por apoyo político. Reducirlo exige trazabilidad de nombramientos, perfiles, concursos, límites razonables a confianza y sanciones por interferencia indebida.

El reclutamiento constituye un mecanismo de selección y también una señal sobre la legitimidad de la organización. Un concurso percibido como imparcial puede atraer mejores candidatos y reducir costos de supervisión porque fortalece reputación institucional. En cambio, si los resultados parecen predeterminados, la regla formal pierde credibilidad. Los cargos de confianza son legí-

timos cuando corresponden a dirección política, pero su expansión sobre funciones técnicas altera incentivos de carrera. El análisis debe observar no solo número de puestos, sino capacidad efectiva de nombrar, remover y condicionar decisiones. La trazabilidad de perfiles y designaciones reduce el valor clientelar del empleo público.

14.3 Evaluación del desempeño y motivación

La evaluación necesita objetivos controlables por el trabajador. Si un servidor responde por resultados afectados principalmente por presupuesto, tecnología o decisiones superiores, la evaluación pierde legitimidad. Sistemas de desempeño deben combinar metas, competencias, retroalimentación y aprendizaje.

La motivación de servicio público implica que muchos servidores valoran contribuir al interés público. Incentivos exclusivamente pecuniarios pueden ser insuficientes y, en ciertos contextos, desplazar motivación intrínseca. Reconocimiento, autonomía profesional, liderazgo y sentido de misión forman parte del diseño institucional.

Aplicación al Perú: reforma del servicio civil

La Ley 30057 plantea una reforma orientada a meritocracia y mejora del servicio. Su implementación enfrenta el desafío típico de las reformas institucionales: transición desde regímenes existentes, costos de cambio, heterogeneidad de entidades y necesidad de construir confianza entre trabajadores y Estado.

Una lectura desde MIAR examina no solo la norma, sino incentivos de entidades para transitar, expectativas laborales, capacidad de SERVIR, decisiones presupuestarias y estabilidad política de la reforma.

La evaluación del desempeño enfrenta un problema clásico de atribución. Los resultados pueden depender de presupuesto, tecnología, coordinación y factores territoriales fuera del control individual. Una evaluación mal diseñada penaliza ruido y genera resistencia. Por ello, conviene combinar indicadores de producto, competencias, metas de equipo y evidencia cualitativa. También debe distinguir entre evaluación para aprendizaje y evaluación para recompensa. Cuando ambas se mezclan sin salvaguardas, el servidor tiene incentivos para ocultar problemas. La retroalimentación adquiere valor si permite corregir procesos antes de sancionar. Un sistema maduro utiliza la evaluación como infraestructura de información, no únicamente como mecanismo disciplinario.

14.4 Motivación de servicio público, mérito y desempeño

La literatura sobre public service motivation parte de la premisa de que muchos trabajadores públicos asignan valor intrínseco a contribuir a fines colectivos (Perry & Wise, 1990). La revisión sistemática de Ritz et al. (2016) muestra, sin embargo, que la relación entre motivación y resultados depende del contexto organizacional, liderazgo y diseño de puestos. La meritocracia no puede reducirse a un concurso de entrada; necesita condiciones para que capacidad, motivación y misión se traduzcan en desempeño sostenido.

En términos de incentivos, estabilidad y evaluación deben diseñarse conjuntamente. La estabilidad protege profesionalismo cuando reduce interferencia arbitraria, pero pierde legitimidad si no existe aprendizaje ni responsabilidad. La evaluación, a su vez, requiere objetivos controlables y métricas que no induzcan multitarea distorsionada. La reforma del servicio civil es, por ello, un problema de arquitectura institucional completa.

La motivación de servicio público aporta una explicación adicional del esfuerzo en organizaciones donde los resultados tienen sentido social y los incentivos monetarios son limitados. Ritz et al. (2016) muestran que esta literatura posee evidencia acumulada relevante. El diseño institucional puede reforzarla mediante autonomía profesional, liderazgo, reconocimiento y claridad de misión. Sin embargo, la motivación no sustituye mérito ni accountability. Una organización necesita seleccionar capacidades, ofrecer desa-

rrollo y sancionar conductas incompatibles con el servicio. La combinación adecuada permite que el sistema aproveche motivación intrínseca sin depender de ella como único mecanismo de control.

Síntesis analítica del capítulo

La capacidad estatal depende en gran medida de cómo el servicio civil selecciona, retiene y motiva personas. Meritocracia, estabilidad y confianza política cumplen funciones legítimas que deben delimitarse. La evaluación de desempeño necesita atribución razonable y debe evitar desplazar motivación intrínseca. Una arquitectura equilibrada protege núcleo técnico y permite dirección política. La reforma laboral pública es, por ello, una reforma institucional profunda y no una simple armonización de contratos.

Preguntas para discusión

1. ¿Cómo equilibraría estabilidad laboral y rendición de cuentas?

2. ¿Qué funciones deberían reservarse a confianza política y cuáles a carrera?

3. Diseñe una evaluación de desempeño que reduzca problemas de multitarea.

CAPÍTULO 15

Fallas del Estado: la otra cara de la política pública

El análisis de fallas del Estado no busca desacreditar la acción pública; busca identificar condiciones bajo las cuales las instituciones producen resultados sistemáticamente inferiores a alternativas factibles.

15.1 Tipología de fallas

Las fallas estatales pueden agruparse en información insuficiente, incentivos políticos de corto plazo, problemas burocráticos, búsqueda de rentas, captura, corrupción, fallas de coordinación, rigidez y consecuencias no previstas. A ello se añade la ineficiencia X, introducida por Leibenstein (1966), que describe situaciones en las que una organización opera por debajo de su frontera factible debido a presiones competitivas débiles, monitoreo insuficiente o rutinas organizacionales.

La clasificación ayuda a diseñar remedios específicos. Una falla de información requiere aprendizaje o descentralización; una falla de incentivos requiere cambiar recompensas y responsabilidades; una falla de coordinación exige mecanismos interorganizacionales; una captura requiere competencia, transparencia y contrapesos.

Una tipología de fallas es útil cuando conecta cada mecanismo con un remedio específico. Problemas de información no se re-

suelven necesariamente con sanciones; fallas de coordinación no se solucionan únicamente con más recursos; captura no se reduce mediante procedimientos que el actor capturado controla. Clasificar correctamente evita respuestas genéricas. La falla debe formularse como hipótesis causal: qué regla, información o incentivo produce qué conducta y bajo qué condiciones. Esta precisión permite evaluar si el remedio modifica el mecanismo. El MIAR incorpora esta lógica para evitar diagnósticos tautológicos en los que se denomina 'falla del Estado' a cualquier resultado insatisfactorio sin identificar la causa institucional.

15.2 Gobierno imperfecto y mercado imperfecto

La comparación relevante es entre instituciones imperfectas. La provisión privada puede enfrentar poder de mercado, exclusión y contratos incompletos; la provisión pública puede enfrentar incentivos débiles, captura y rigidez. Los arreglos híbridos mezclan ventajas y problemas de ambos. La decisión debe basarse en características del bien, capacidad estatal, estructura del mercado y posibilidades de monitoreo.

Ostrom (1990) añade una tercera posibilidad: arreglos autoorganizados y policéntricos. En recursos comunes, comunidades con reglas adaptadas pueden superar tanto privatización completa como administración centralizada. La diversidad institucional es parte de la solución.

La comparación entre gobierno y mercado debe incorporar imperfecciones de ambos lados. Una empresa privada puede respon-

der a competencia, pero también a poder de mercado y contratos incompletos; una organización pública puede garantizar acceso, pero enfrentar incentivos débiles y rigidez. Los arreglos híbridos permiten combinar financiamiento público con provisión privada o comunitaria, aunque crean nuevos costos de supervisión. Ostrom (1990) amplía aún más el menú institucional. La decisión razonable depende de características del bien, posibilidad de exclusión, economías de escala, información local y capacidad estatal. La superioridad institucional es contextual, no ideológica.

15.3 Fallas de reforma

Una política creada para corregir una falla puede generar otra. Un control anticorrupción puede elevar costos y reducir competencia de proveedores; una descentralización puede acercar información y fragmentar coordinación; una meta de desempeño puede mejorar productividad y generar gaming. Estas compensaciones deben anticiparse.

El MIAR incorpora una etapa de retroalimentación: los resultados modifican incentivos, coaliciones y reglas. Una reforma madura debe aprender de sus efectos y ser revisable.

Tabla de comparación institucional

Para cada alternativa, compare información disponible, competencia, capacidad de adaptación, posibilidad de exclusión, economías de escala, riesgo de captura, costos de monitoreo y reversibilidad. Esta matriz obliga a justificar la arquitectura elegida en lugar de asumirla.

Una reforma puede generar efectos de segundo orden que sustituyen una falla por otra. Aumentar controles puede reducir discrecionalidad y elevar tiempos; descentralizar puede mejorar información y debilitar coordinación; introducir metas puede aumentar productividad y gaming. El análisis ex ante debe identificar estas compensaciones. No se trata de predecir todas las consecuencias, sino de crear mecanismos de monitoreo y corrección. Las reformas reversibles y evaluables tienen mayor capacidad de aprendizaje. Una cláusula de revisión o un piloto puede ser más valioso que una regulación exhaustiva si existe alta incertidumbre. La adaptabilidad es, por tanto, una propiedad del buen diseño institucional.

15.4 La falla del Estado como hipótesis comparativa

Calificar un resultado como falla estatal exige especificar un contrafactual institucional. Una demora puede ser ineficiente frente a un procedimiento alternativo, pero justificable si evita un riesgo grave; una empresa pública puede mostrar menor rentabilidad financiera y producir una obligación de servicio explícita. Sin comparación, la categoría de falla corre el riesgo de convertirse en etiqueta normativa.

La disciplina comparativa obliga a separar objetivo, mecanismo y resultado. El MIAR contribuye al identificar qué regla produjo qué incentivo y qué respuesta fue observada. La evidencia debe permitir distinguir entre diseño deficiente, capacidad insuficiente, shock externo y conducta estratégica. Solo entonces es posible seleccionar una reforma proporcional al mecanismo causal.

Utilizar la falla del Estado como hipótesis comparativa exige especificar la alternativa real. Un programa puede ser ineficiente y aun así superar una situación de ausencia de provisión; una regulación puede generar costos y, al mismo tiempo, evitar daños mayores. Por ello, el contrafactual debe ser plausible. La comparación también debe incorporar capacidad de transición: una alternativa superior en equilibrio puede ser inviable si el Estado carece de capacidades para implementarla. El enfoque del libro rechaza tanto la idealización estatal como la idealización de mercado. Su unidad de análisis es el conjunto de reglas y capacidades que producen decisiones observables.

Síntesis analítica del capítulo

Las fallas del Estado deben formularse como mecanismos comparables y no como etiquetas. La misma política puede corregir una falla y crear otra. Por ello, el análisis exige contrafactuales factibles, identificación de trade-offs y mecanismos de aprendizaje. La diversidad institucional mostrada por Ostrom amplía alternativas y reduce la tentación de soluciones binarias. El MIAR funciona como protocolo para anticipar fallas de reforma y organizar revisión posterior cuando los efectos difieren de lo esperado.

Preguntas para discusión

1. Diferencie falla del Estado de error de política.

2. ¿Por qué un arreglo híbrido puede ser superior a soluciones puras?

3. Analice una reforma que haya sustituido una falla por otra.

PARTE V

ELECCIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO EN EL PERÚ

Aplicaciones institucionales a descentralización, presupuesto, empleo, compras, regulación y corrupción

CAPÍTULO 16

La construcción del Estado peruano

El Estado peruano combina alta densidad normativa con capacidades desiguales; comprender esa combinación exige mirar trayectoria, centralismo y reglas informales.

16.1 Trayectoria institucional y capacidades estatales

La capacidad estatal no es una propiedad binaria. Varía por territorio, función y organización. El mismo Estado puede recaudar con alta capacidad en ciertos ámbitos y mostrar dificultades para proveer mantenimiento, fiscalizar o coordinar en otros. La literatura sobre capacidad estatal enfatiza que las capacidades legales y fiscales se construyen mediante inversiones institucionales y decisiones políticas acumulativas (Besley & Persson, 2009). La trayectoria institucional produce capacidades especializadas, rutinas y dependencias de camino.

North (1990) advierte que las instituciones evolucionan de manera incremental y que reglas formales interactúan con normas informales. En el Perú, las reformas legales pueden ser rápidas, mientras la adaptación organizacional, profesional y territorial requiere años.

La capacidad estatal es específica a funciones y territorios. Recaudar, regular, construir infraestructura o prestar servicios requieren combinaciones distintas de personal, información y autoridad. Por ello, hablar de un Estado 'fuerte' o 'débil' en términos agregados puede ocultar variaciones relevantes. La trayectoria importa porque las capacidades se acumulan mediante rutinas, inversión y aprendizaje. Una reforma que transfiere nuevas responsabilidades sin considerar esa base puede producir brechas de implementación. En el Perú, el análisis debe combinar normas nacionales con evidencia sectorial y subnacional, evitando inferir capacidad a partir de la mera existencia de una competencia legal.

16.2 Centralismo, fragmentación y coordinación

El centralismo histórico concentró decisiones y capacidades en la capital. La descentralización transfirió competencias y recursos, pero la distribución de capacidades sigue siendo desigual. Al mismo tiempo, el Estado nacional está fragmentado en sectores, sistemas administrativos, organismos y niveles de gobierno con mandatos que se superponen.

La coordinación es costosa porque cada organización responde a su rectoría, presupuesto y calendario. Crear comisiones no siempre resuelve el problema si los actores no tienen incentivos para compartir información o ceder control. La coordinación eficaz necesita objetivos comunes, responsabilidades claras y mecanismos de resolución de controversias.

Centralización y fragmentación pueden coexistir. Un gobierno nacional puede concentrar recursos normativos mientras múltiples entidades poseen competencias parcialmente superpuestas. Esta combinación incrementa costos de coordinación y dificulta atribución de resultados. Crear comisiones no resuelve el problema si los actores mantienen incentivos a proteger jurisdicción o información. La coordinación efectiva requiere objetivos compartidos, intercambio de datos y mecanismos para resolver desacuerdos. El diagnóstico del World Bank (2017) sobre gobernanza resalta la importancia de compromiso, coordinación y cooperación. En el caso peruano, estas dimensiones deben analizarse junto con la distribución formal de competencias y capacidades reales.

16.3 Reglas formales e informales

Las reglas informales pueden complementar o sustituir procedimientos formales. Redes profesionales facilitan coordinación; redes clientelares pueden distorsionarla. Cuando el cumplimiento formal es costoso o poco funcional, emergen prácticas adaptativas. Algunas mejoran operación; otras crean opacidad.

Una reforma institucional sostenible debe entender esas prácticas antes de prohibirlas o formalizarlas. Cambiar el texto sin alterar incentivos puede desplazar la conducta hacia otra forma informal.

Marco vigente de modernización

La Ley N.° 27658 estableció el marco de modernización de la gestión del Estado. El Decreto Supremo N.° 103-2022-PCM aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, orientada a mejorar bienes, servicios y regulaciones con las personas en el centro. La PCM publicó en 2026 los reportes de seguimiento y cumplimiento correspondientes al ejercicio 2025; el desafío analítico consiste en distinguir cumplimiento formal, cambio de capacidades y modificación efectiva de incentivos (PCM, 2022, 2026a).

Las prácticas informales pueden compensar deficiencias del diseño formal o convertirse en mecanismos de captura. Una red profesional que facilita coordinación puede aumentar capacidad; una red clientelar puede desplazar criterios meritocráticos. El desafío consiste en identificar la función que cumple la práctica antes de intentar eliminarla. Si una regla informal resuelve un problema operativo creado por un procedimiento formal excesivamente rígido, prohibirla sin corregir la causa puede generar nuevas formas de evasión. North (1990) permite comprender esta interacción como parte de la estructura institucional. La reforma debe modificar incentivos que sostienen la práctica y no únicamente su manifestación visible.

16.4 Modernización y capacidad estatal: evidencia institucional reciente

La agenda peruana de modernización continúa formalmente activa. La Ley N.° 27658 estableció el marco de modernización de la gestión del Estado y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 fue aprobada mediante el Decreto Supremo N.° 103-2022-PCM (Congreso de la República del Perú, 2002a; Presidencia del Consejo de Ministros, 2022). La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2026a) publicó en mayo de 2026 el reporte de seguimiento correspondiente al ejercicio 2025, lo que confirma la existencia de un ciclo institucional de seguimiento y evaluación. Este avance es relevante, aunque seguimiento formal y capacidad efectiva no son equivalentes.

El diagnóstico de gobernanza de la OCDE había identificado previamente desafíos de coordinación desde el centro de gobierno, descentralización, servicio civil y planificación estratégica (OECD, 2016). Desde el MIAR, ambos elementos deben leerse conjuntamente: una política nacional crea reglas y objetivos comunes, pero sus resultados dependen de capacidades territoriales, incentivos de coordinación, calidad de información y continuidad de los actores encargados de implementar.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 orienta la acción estatal hacia resultados y personas, pero su ejecución depende de capacidades organizacionales diferenciadas. Los reportes de seguimiento de la PCM permiten observar que la modernización no puede reducirse a emisión de normas o digitali-

zación. Requiere gobernanza de datos, diseño de servicios, articulación y aprendizaje. Desde el MIAR, cada componente debe traducirse en preguntas sobre quién tiene autoridad, qué recursos controla y qué incentivos enfrenta. Esta lectura convierte objetivos generales de modernización en hipótesis de implementación susceptibles de seguimiento.

Síntesis analítica del capítulo

El Estado peruano muestra capacidades heterogéneas y una relación compleja entre centralización normativa y fragmentación organizacional. La modernización requiere comprender trayectorias, prácticas informales y coordinación. Una norma nacional puede producir efectos distintos según capacidad sectorial o territorial. El MIAR permite traducir objetivos generales de modernización en preguntas sobre autoridad, recursos e incentivos. La mejora estatal debe ser sensible a estas diferencias y evitar asumir que uniformidad normativa equivale a uniformidad de capacidad.

Preguntas para discusión

1. ¿Qué significa afirmar que la capacidad estatal es heterogénea?

2. Explique una interacción posible entre una regla formal y una práctica informal.

3. ¿Qué condiciones hacen que una comisión de coordinación sea efectiva?

CAPÍTULO 17

Descentralización y elección pública

La descentralización puede acercar decisiones a información local y ciudadanía, pero también fragmentar responsabilidades y crear problemas de disciplina fiscal.

17.1 Información local y competencia jurisdiccional

La justificación económica de la descentralización parte de la heterogeneidad territorial. Oates (1999) sintetiza la lógica del federalismo fiscal: cuando preferencias y costos difieren entre territorios, la asignación descentralizada puede mejorar adecuación y aprendizaje, siempre que existan capacidades y responsabilidades claras. Los gobiernos subnacionales conocen condiciones locales mejor que el centro, pero la proximidad no garantiza por sí sola rendición de cuentas ni eficiencia.

La competencia entre jurisdicciones puede estimular innovación y comparación de desempeño; el argumento clásico de Tiebout (1956) muestra cómo la movilidad puede disciplinar la provisión local bajo supuestos exigentes. En la práctica, la movilidad tiene costos, los ciudadanos no eligen jurisdicción continuamente y pueden existir externalidades y desigualdades. Por ello, la competencia interjurisdiccional debe analizarse junto con estándares mínimos, transferencias y mecanismos de coordinación.

La descentralización puede mejorar decisiones cuando la información sobre preferencias y costos es local. Sin embargo, la proximidad no garantiza automáticamente accountability ni eficiencia. Los mercados políticos subnacionales pueden estar concentrados y la capacidad administrativa ser desigual. La competencia jurisdiccional opera solo cuando ciudadanos y empresas pueden comparar desempeño y cuando existen grados relevantes de movilidad o aprendizaje. Por ello, la descentralización necesita estándares mínimos y sistemas de información comunes. La ventaja local debe combinarse con transparencia nacional para que la heterogeneidad produzca innovación y no opacidad.

17.2 Transferencias y responsabilidad fiscal

Cuando un gobierno decide gasto financiado principalmente por transferencias, puede existir separación entre decisión y costo tributario. Esta “restricción presupuestaria blanda” reduce incentivos a priorizar. Diseños de transferencias deben equilibrar equidad territorial con responsabilidad por el margen de gasto.

Las reglas de endeudamiento, cofinanciamiento y mantenimiento son importantes. Si el nivel central rescata recurrentemente a gobiernos con decisiones insostenibles, la expectativa de rescate se incorpora al comportamiento futuro.

Las transferencias corrigen desigualdades fiscales, pero pueden debilitar responsabilidad cuando el gobierno subnacional no internaliza el costo marginal de sus decisiones. La restricción presupuestaria blanda aparece si existe expectativa de rescate o financiamiento adicional frente a decisiones insostenibles. El diseño de transferencias debe separar componentes de igualación de aquellos ligados a esfuerzo fiscal o desempeño, sin castigar territorios con menor base tributaria. La responsabilidad se fortalece cuando las reglas son predecibles y el ciudadano puede relacionar decisiones de gasto con fuentes de financiamiento. El objetivo es compatibilizar equidad territorial con disciplina.

17.3 Coordinación intergubernamental

Muchos servicios atraviesan niveles de gobierno. Carreteras, salud, educación, agua y desarrollo productivo requieren complementariedad. La descentralización sin mecanismos de coordinación puede producir vacíos o duplicidad. La coordinación efectiva necesita información interoperable y acuerdos con consecuencias.

En el Perú, la Ley N.° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y las leyes orgánicas distribuyen competencias entre niveles de gobierno (Congreso de la República del Perú, 2002b). El reto institucional no se limita a transferir funciones; consiste en construir capacidades, fuentes de financiamiento coherentes y reglas de interacción que permitan atribuir responsabilidades.

Caso analítico: inversión regional con externalidad nacional

Una inversión puede beneficiar principalmente a una región y producir externalidades en otras. Si la financia solo el nivel regional, puede subinvertirse; si la financia completamente el nivel central, puede sobredemandarse. El cofinanciamiento puede alinear información y costo, siempre que los porcentajes respondan a externalidades y capacidad fiscal.

Los servicios públicos atraviesan jurisdicciones y requieren complementariedad. Una carretera regional puede depender de estándares nacionales y mantenimiento local; un servicio de salud combina financiamiento, personal y redes en distintos niveles. La coordinación no debe confundirse con recentralización. Puede organizarse mediante estándares, convenios, información interoperable y cofinanciamiento. La clave es asignar responsabilidades de modo que cada nivel controle medios suficientes para responder por sus resultados. Cuando las competencias son concurrentes pero la responsabilidad es difusa, aumenta la posibilidad de atribuir fallas a otro nivel. El MIAR ayuda a identificar estas zonas de responsabilidad compartida.

17.4 Descentralización fiscal incompleta y responsabilidad por resultados

La OCDE caracteriza la descentralización fiscal peruana como incompleta y señala problemas de delimitación de responsabilidades de gasto, coordinación intergubernamental y desajuste entre ingresos propios y gastos subnacionales (OECD, 2023a). Estas características afectan la rendición de cuentas porque el ciudadano puede observar el servicio sin identificar con claridad qué nivel de gobierno controla recursos, estándares o decisiones críticas.

La lectura MIAR concentra la atención en la correspondencia entre autoridad, financiamiento y responsabilidad. Si una jurisdicción decide el gasto pero internaliza una fracción reducida del costo marginal, aumenta el riesgo de sobredemanda de transferencias. Si, por el contrario, recibe una función sin capacidad técnica o financiamiento previsible, la regla de descentralización traslada responsabilidad sin crear capacidad. La reforma debe actuar sobre ambos problemas de manera simultánea.

Una descentralización incompleta aparece cuando se transfieren funciones sin recursos, recursos sin autonomía o autonomía sin mecanismos de responsabilidad. Esta desalineación produce incentivos a demandar transferencias adicionales y reduce capacidad de planificación. El análisis debe examinar simultáneamente competencias, fuentes de ingreso, reglas de endeudamiento, capacidades y mecanismos de evaluación. El Estudio Económico de la OCDE destaca desafíos estructurales de gobernanza y productividad en el Perú relacionados con la heterogeneidad territorial (OECD, 2023a).

Una reforma subnacional efectiva debe reconocer estas diferencias y utilizar secuencias de fortalecimiento diferenciadas en lugar de asumir capacidades uniformes.

Síntesis analítica del capítulo

La descentralización redistribuye información y poder, pero su desempeño depende de financiamiento y responsabilidad. Transferir funciones sin recursos o recursos sin accountability genera desalineamientos. La coordinación intergubernamental no debe recentralizar, sino establecer estándares, datos y acuerdos que permitan atribuir resultados. El MIAR ayuda a observar cómo las reglas de transferencias, endeudamiento y cofinanciamiento cambian incentivos subnacionales. Una descentralización madura combina autonomía, equidad y disciplina.

Preguntas para discusión

1. ¿Qué problemas aparecen cuando gasto y recaudación están muy separados?

2. Proponga una regla de cofinanciamiento para una inversión interregional.

3. ¿Cómo puede la descentralización mejorar experimentación sin fragmentar estándares mínimos?

CAPÍTULO 18

Presupuesto público e incentivos políticos

La calidad del gasto depende de cómo prioridades, reglas presupuestales, ejecución y resultados interactúan con incentivos políticos.

18.1 Asignación, PIA, PIM y decisiones dentro del año

En el Perú, el Decreto Legislativo N.° 1440 organiza el Sistema Nacional de Presupuesto Público y el presupuesto institucional de apertura, sus modificaciones y la ejecución reflejan momentos distintos de una secuencia de decisiones (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018). El PIM no es solo una cifra técnica: incorpora transferencias y modificaciones durante el ejercicio. Analizar calidad del gasto requiere observar cómo y por qué cambian las asignaciones, no solo su ejecución final.

Un alto porcentaje de ejecución puede coexistir con baja calidad si el gasto no responde a prioridades o produce activos deficientes. A la inversa, una baja ejecución puede señalar problemas de diseño, contratación, capacidad o reglas. El indicador debe interpretarse causalmente.

PIA, PIM y devengado describen momentos distintos del proceso presupuestario y no deberían utilizarse como equivalentes de

prioridad o desempeño. El PIA registra la asignación inicial; el PIM incorpora modificaciones; el devengado refleja ejecución reconocida. Las diferencias entre ellos pueden revelar shocks, transferencias, capacidad de negociación o problemas de programación. El análisis de incentivos pregunta quién promueve las modificaciones, qué información las justifica y qué consecuencias generan para resultados. Un elevado devengado puede coexistir con mala asignación inicial; por ello, la calidad del gasto requiere conectar ejecución financiera con productos, resultados y sostenibilidad de los activos.

18.2 Inversión pública y visibilidad electoral

La inversión física ofrece alta visibilidad y posibilidad de atribución política. Esto puede sesgar carteras hacia obras nuevas y dispersas, hipótesis que debe contrastarse empíricamente y no presumirse. El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, creado por el Decreto Legislativo N.° 1252, cuenta desde julio de 2026 con un nuevo Reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N.° 140-2026-EF (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016, 2026b). Desde la Elección Pública, la pregunta es si las reglas de priorización, cierre de brechas y programación multianual resisten presiones por proyectos políticamente rentables.

La existencia de un Banco de Inversiones y criterios técnicos mejora información, pero no elimina conflicto distributivo. La transparencia de criterios, evaluación ex post y mantenimiento completan el diseño.

La inversión pública es especialmente susceptible a incentivos de visibilidad porque genera activos identificables y eventos de inauguración. Sin embargo, el sesgo no debe presumirse; debe contrastarse con criterios de priorización, brechas y rentabilidad social. El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones busca ordenar esa selección. El MIAR añade el análisis de quién propone, financia y obtiene crédito político. También resulta necesario observar mantenimiento: un proyecto sin recursos para operar puede transformar una ganancia política de corto plazo en un costo fiscal futuro. El ciclo completo de inversión es la unidad correcta de evaluación.

18.3 Presupuesto por resultados y aprendizaje

Los programas presupuestales intentan conectar recursos con productos y resultados. Su valor aumenta cuando la evidencia modifica asignaciones y diseño. Si los indicadores se producen solo para cumplir, se genera una burocracia de medición.

La revisión de finanzas públicas del Banco Mundial para Perú enfatiza la necesidad de mejorar calidad del gasto y movilización de recursos. La perspectiva de incentivos añade que toda recomendación fiscal debe identificar actores que ganan, pierden o pueden bloquear cambios.

Aplicación: ejecución al cierre del año

La presión por ejecutar antes del 31 de diciembre puede incentivar compromisos acelerados. Presupuestos multianuales, programación realista y evaluación de calidad reducen el valor de gastar solo para evitar saldos.

El indicador de ejecución debe ser condición de gestión, no definición completa de desempeño.

El presupuesto por resultados genera valor cuando la información de desempeño modifica decisiones. Si un indicador permanece estable a pesar de resultados deficientes, el sistema puede estar midiendo productos que no capturan el problema o puede existir una teoría de cambio incorrecta. La respuesta no debe ser acumular indicadores, sino revisar causalidad y uso de información. La gestión basada en evidencia requiere que los responsables tengan incentivos para reportar problemas sin temor a que toda desviación sea interpretada como fracaso. El aprendizaje institucional necesita espacios donde datos conduzcan a rediseño, reasignación o cierre de intervenciones cuando corresponda.

18.4 Presupuesto, infraestructura y calidad del gasto: diagnóstico reciente

La revisión de pares de la OCDE sobre gestión financiera pública analiza gobernanza presupuestaria, tesorería, remuneraciones e infraestructura y recomienda fortalecer la integración entre planificación, presupuestación y gestión de inversiones (OECD, 2023b). La Revisión de Finanzas Públicas del Banco Mundial para Perú vuelve a colocar en el centro la movilización de recursos, sostenibilidad y calidad del gasto, con atención al presupuesto, la inversión pública y el servicio civil (World Bank, 2025).

Estos diagnósticos refuerzan una conclusión del capítulo: la ejecución presupuestal es una condición operativa, no una medida suficiente de valor público. El MIAR propone observar qué incentivos crean los calendarios anuales, las modificaciones presupuestarias, la presión por devengar y la visibilidad política de la inversión. La mejora exige vincular asignación, mantenimiento, evaluación ex post y responsabilidad por resultados.

La Revisión de Finanzas Públicas del Banco Mundial y la revisión de pares de la OCDE colocan la calidad del gasto en el centro de la discusión fiscal peruana (World Bank, 2025; OECD, 2023b). Desde la perspectiva de incentivos, el desafío no es solo ejecutar más, sino seleccionar intervenciones, contratar con oportunidad y asegurar mantenimiento. La presión por cumplir metas anuales puede entrar en conflicto con decisiones de ciclo de vida. Un marco multianual debe reducir ese conflicto haciendo visibles obligaciones futuras. La evaluación de calidad requiere combinar ejecu-

ción, eficiencia, pertinencia, resultados y sostenibilidad, evitando que una sola métrica sustituya al objetivo público.

Síntesis analítica del capítulo

El presupuesto peruano debe analizarse más allá del porcentaje de ejecución. PIA, PIM y devengado reflejan decisiones distintas; la inversión incorpora incentivos de visibilidad; el presupuesto por resultados exige aprendizaje. La calidad del gasto conecta selección, ejecución, mantenimiento y resultados. Los diagnósticos recientes del World Bank y la OECD refuerzan esta agenda. El MIAR permite identificar dónde una regla presupuestaria puede inducir conducta de corto plazo y qué cambios harían más visible el valor público.

Preguntas para discusión

1. ¿Por qué PIM y devengado deben analizarse junto con resultados?
2. ¿Qué reglas pueden reducir el sesgo hacia obras visibles?
3. Explique cómo una recomendación técnica puede fracasar por no considerar la coalición distributiva.

CAPÍTULO 19

Empleo público y clientelismo

Los regímenes laborales no solo administran personas; distribuyen estabilidad, discrecionalidad política y capacidad organizacional.

19.1 Fragmentación de regímenes y costos de coordinación

La coexistencia de diversos regímenes y modalidades contractuales puede producir diferencias de remuneración, estabilidad y carrera para funciones similares. Esta heterogeneidad dificulta movilidad, planificación de personal y percepción de equidad. También crea incentivos para buscar determinadas modalidades o resistir transiciones.

Una reforma de empleo debe mapear derechos, expectativas y costos de transición. Si la reforma se percibe como pérdida unilateral, los actores se organizarán para bloquearla; si preserva toda diferencia, no cambia el equilibrio.

La coexistencia de regímenes laborales con derechos y trayectorias distintas genera costos que exceden la administración de planillas. Afecta movilidad, equipos, percepción de equidad y planificación de capacidades. Personas con funciones similares pueden enfrentar incentivos diferentes respecto de carrera, permanencia y evaluación. Estas diferencias pueden dificultar cooperación e in-

centivar búsqueda de modalidades específicas. El análisis de reforma debe estimar costos de transición y no asumir que la armonización normativa elimina automáticamente heterogeneidad. Una arquitectura de servicio civil coherente requiere perfiles, familias de puestos, desarrollo y reglas de movilidad que conecten necesidades organizacionales con trayectorias profesionales.

19.2 Contratación temporal, confianza y rotación

La contratación temporal permite flexibilidad y atender picos de demanda, pero su uso permanente puede generar precariedad y dependencia jerárquica. Los cargos de confianza conectan conducción política con administración; su expansión sobre posiciones técnicas puede aumentar rotación después de elecciones.

La rotación tiene costos ocultos: pérdida de conocimiento, interrupción de proyectos y aprendizaje repetido. Evaluar empleo público exige incorporar esos costos, no solo la planilla anual.

La contratación temporal cumple funciones legítimas de flexibilidad, pero su uso estructural puede producir alta rotación y dependencia jerárquica. La rotación genera costos de aprendizaje, interrupción y pérdida de memoria que raramente aparecen en el presupuesto inmediato. También modifica incentivos del servidor: un horizonte corto puede reducir inversión en capacidades específicas o aumentar sensibilidad a decisiones políticas. El diseño debe distinguir necesidades temporales de funciones permanentes. Protocolos de transferencia, documentación y núcleos técnicos estables

reducen vulnerabilidad frente a cambios de gestión, al mismo tiempo que permiten renovación donde es necesaria.

19.3 Meritocracia y credibilidad de la reforma

La meritocracia necesita concursos confiables, perfiles pertinentes, remuneración competitiva, desarrollo y salida por causas claras. Si el concurso se percibe como formalidad manipulable, la regla pierde legitimidad. Si no existe perspectiva de carrera, el mérito de entrada puede no traducirse en desempeño sostenido.

La Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil, ofrece un marco de reforma orientado a meritocracia y profesionalización (Congreso de la República del Perú, 2013). La pregunta de Elección Pública es qué incentivos tienen entidades, autoridades y trabajadores para transitar y sostener el sistema. La velocidad de implementación debe equilibrarse con credibilidad, capacidad presupuestaria y costos de transición.

> **Caso breve: equipo técnico que cambia con la autoridad**
>
> Una unidad pierde buena parte de su equipo tras un cambio político. La nueva gestión gana confianza, pero pierde memoria del proyecto. Un diseño equilibrado reserva dirección política a confianza y protege núcleo técnico mediante carrera, archivos, protocolos de transferencia y evaluación.

La meritocracia depende tanto de reglas como de credibilidad. Un concurso formalmente correcto puede fracasar si candidatos y servidores creen que sus resultados serán manipulados o que la carrera posterior no recompensará desempeño. La credibilidad se construye mediante transparencia de perfiles, trazabilidad de deci-

siones y consistencia entre mérito de ingreso y oportunidades de desarrollo. La Ley 30057 establece un marco para la reforma, pero el análisis institucional debe explicar por qué entidades y trabajadores tendrían incentivos para transitar. La implementación sostenida exige que los beneficios futuros sean suficientemente claros frente a los costos presentes de cambio.

19.4 Fragmentación del servicio civil como restricción de capacidad

El Estudio Económico de la OCDE sobre Perú identifica la fragmentación del servicio civil y la dependencia de modalidades contractuales temporales como restricciones a la capacidad estatal; además, vincula la alta rotación con pérdida de experiencia y dificultades para implementar inversión y servicios de calidad (OECD, 2023a). El problema no es únicamente laboral: afecta memoria organizacional, continuidad de proyectos y calidad de supervisión.

Desde el MIAR, la transición hacia un régimen meritocrático debe analizar incentivos de entidades, trabajadores, autoridades y órganos rectores. Si el costo de transitar es inmediato y los beneficios institucionales son difusos o futuros, la inercia es previsible. Por ello, la estrategia de reforma necesita secuencias creíbles, soporte presupuestario, interoperabilidad de información de personal y reglas de transición que no reproduzcan indefinidamente la fragmentación.

La capacidad estatal depende de la posibilidad de atraer, asignar y retener talento donde se necesita. La fragmentación puede limitar

esa movilidad y generar duplicación de procesos de selección o remuneraciones poco alineadas con responsabilidad. Al mismo tiempo, cualquier reforma enfrenta derechos adquiridos y restricciones fiscales. El MIAR permite separar problemas de diseño de problemas de transición: identifica quién gana, quién pierde y qué mecanismos pueden sostener cooperación. La reforma del servicio civil debe evaluarse por su capacidad para mejorar desempeño organizacional, no solo por homogeneizar regímenes. El criterio final es si modifica efectivamente incentivos y capacidades.

Síntesis analítica del capítulo

La fragmentación laboral limita capacidad cuando impide movilidad, carrera y estabilidad de equipos técnicos. La contratación temporal y los cargos de confianza son herramientas legítimas que pueden generar dependencia si sustituyen funciones permanentes. La meritocracia exige credibilidad y beneficios observables para que los actores acepten la transición. El MIAR permite analizar derechos, expectativas y costos de cambio sin reducir la reforma a un debate jurídico sobre regímenes.

Preguntas para discusión

1. ¿Qué costos genera la rotación que no aparecen directamente en la planilla?

2. ¿Cómo distinguir una posición legítimamente política de una técnica?

3. ¿Qué incentivos podrían aumentar la participación de entidades en una reforma de servicio civil?

CAPÍTULO 20

Contrataciones públicas y rent seeking

La contratación pública convierte presupuesto en bienes, servicios y obras; por ello concentra problemas de información, competencia, agencia y riesgos de captura.

20.1 Diseño del proceso y competencia

Un proceso competitivo requiere especificaciones que permitan concurrencia sin sacrificar calidad. Bases excesivamente específicas pueden excluir competidores; requisitos demasiado laxos pueden aumentar riesgo de incumplimiento. La entidad debe equilibrar costo de entrada, verificabilidad y necesidad pública.

La Ley N.° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, reorienta la contratación hacia oportunidad, eficacia, eficiencia, economía y valor por dinero (Congreso de la República del Perú, 2024). Su Reglamento fue aprobado mediante el Decreto Supremo N.° 009-2025-EF y modificado, entre otras disposiciones, por el Decreto Supremo N.° 001-2026-EF (Ministerio de Economía y Finanzas, 2025, 2026a). El Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) mantiene un compendio normativo que reúne la ley, el reglamento y sus modificaciones posteriores consultadas para esta edición (OECE, 2026). La implementación debe analizarse como una transición institucional: nuevas reglas modifican facultades y responsabilidades, pero sus resultados dependen de capacidad profesional, competencia efectiva y calidad de información.

La competencia en compras públicas depende de especificaciones, plazos, costos de participación y predictibilidad de pago. Un proceso formalmente abierto puede tener pocos postores si las bases contienen requisitos innecesarios o si los proveedores perciben alto riesgo contractual. La Ley 32069 orienta la contratación hacia eficacia, eficiencia y economía, lo que amplía el análisis más allá del cumplimiento formal. Diseñar competencia exige conocer estructura del mercado y evitar requisitos que no estén vinculados con desempeño. La trazabilidad de cambios en especificaciones es especialmente importante porque la captura puede producirse antes de la convocatoria, cuando se define la necesidad.

20.2 Asimetrías, colusión y captura

Los proveedores conocen mejor costos y tecnologías; la entidad conoce mejor necesidades y restricciones. La contratación intenta reducir esa doble asimetría mediante estudios de mercado, estandarización, evaluación y supervisión. La colusión entre postores distorsiona competencia; la captura puede ocurrir desde la definición de requerimientos.

La trazabilidad de cambios, datos abiertos, rotación de comités, gestión de conflictos de interés y análisis de patrones pueden reducir riesgos. La sanción debe ser creíble, pero controles excesivos pueden desalentar proveedores y reducir competencia.

La colusión y la captura requieren estrategias distintas. La colusión ocurre entre oferentes que coordinan propuestas; la captura implica influencia sobre la entidad o sus reglas. Ambas se benefician de información opaca y mercados concentrados. Herramientas de analítica de datos pueden identificar patrones de rotación de ganadores, ofertas inusualmente similares o concentración persistente, pero los indicadores deben interpretarse con conocimiento del mercado. La prevención combina datos, competencia, conflictos de interés y profesionalización del comprador. Controles indiscriminados pueden reducir participación y paradójicamente aumentar concentración, por lo que la supervisión debe ser proporcional al riesgo.

20.3 De cumplimiento a gestión estratégica de compras

La compra pública no es únicamente un procedimiento legal. La profesionalización de compradores, agregación de demanda, contratos marco, gestión de proveedores y evaluación de desempeño permiten obtener valor por dinero. Para categorías complejas, la capacidad técnica del comprador es una defensa frente a captura.

El principio clave es proporcionalidad. No todos los contratos requieren la misma intensidad de control. La supervisión basada en riesgo concentra recursos donde probabilidad e impacto son mayores.

Caso analítico: especificación dirigida

Un requerimiento incluye características que solo un proveedor cumple. Puede tratarse de una necesidad técnica auténtica o de una barrera. El MIAR exige documentar necesidad funcional, alternativas, evidencia de mercado, quién definió la especificación y quién se beneficia.

La transparencia útil no consiste en publicar miles de páginas, sino en hacer visible la lógica de la decisión y sus cambios.

La compra estratégica considera costo total de propiedad, oportunidad, calidad y desempeño del proveedor. Esto exige capacidades que van más allá del conocimiento normativo: análisis de mercado, gestión de categorías, negociación y supervisión contractual. La profesionalización del comprador público reduce dependencia informativa frente al proveedor y mejora capacidad para diseñar especificaciones funcionales. Los contratos marco y la agregación de demanda pueden generar economías de escala, aunque también

concentrar mercado si se diseñan mal. La decisión debe considerar competencia dinámica y acceso de proveedores. El valor por dinero es un resultado de gobernanza, no una propiedad automática del procedimiento.

20.4 La nueva contratación pública y el problema de los incentivos de transición

La Ley N.° 32069 introdujo un nuevo marco de contratación pública y su Reglamento fue aprobado mediante el Decreto Supremo N.° 009-2025-EF; en enero de 2026, el Decreto Supremo N.° 001-2026-EF modificó disposiciones orientadas a mejorar eficiencia, predictibilidad y agilidad (Ministerio de Economía y Finanzas, 2025, 2026a). El OECE mantiene un compendio normativo con las modificaciones y disposiciones complementarias posteriores (OECE, 2026). La transición normativa constituye un entorno adecuado para observar aprendizaje, costos de adaptación y cambios en la conducta de compradores y proveedores.

El objetivo de valor por dinero depende de capacidades que no se crean por mandato. Una entidad puede responder a nuevas facultades con mejor planificación o, ante incertidumbre y riesgo sancionador, con conducta defensiva. El MIAR obliga a examinar capacitación, calidad de requerimientos, competencia efectiva, trazabilidad de decisiones y coherencia entre incentivos de oportunidad y control. La reforma debe evaluarse por resultados contractuales y no únicamente por adecuación procedimental.

Toda reforma de contratación modifica simultáneamente reglas para entidades, proveedores y órganos de control. Durante la transición, incertidumbre interpretativa puede generar conducta defensiva y retrasos. Por ello, la implementación de la Ley 32069 y su reglamento debe analizarse también como un problema de aprendizaje institucional. Lineamientos, capacitación y criterios consistentes reducen el costo de adaptación. El OECE cumple un papel central al producir orientación y estandarización. Desde el MIAR, la pregunta es si los nuevos incentivos favorecen decisiones orientadas a valor público o si persisten señales que premian principalmente ausencia de observaciones formales.

Síntesis analítica del capítulo

La contratación pública concentra información, competencia y riesgos de captura. La reforma normativa puede mejorar incentivos si la transición construye capacidades y reduce conducta defensiva. La gestión estratégica exige mirar mercados, costo total y desempeño, mientras los controles deben enfocarse en riesgos. La Ley 32069 abre un espacio para desplazar el énfasis desde cumplimiento hacia valor público, pero el resultado dependerá de cómo entidades, proveedores y órganos de control respondan a las nuevas reglas.

Preguntas para discusión

1. ¿Qué diferencia existe entre control procedimental y gestión estratégica de compras?

2. ¿Cómo puede un requisito técnico transformarse en una barrera de entrada?

3. Diseñe un esquema de supervisión basada en riesgo para contrataciones.

CAPÍTULO 21

Empresas públicas y problemas de agencia

La empresa pública combina objetivos comerciales y públicos; esa multiplicidad puede crear valor o diluir responsabilidad si no se gobierna adecuadamente.

21.1 Propiedad estatal y objetivos múltiples

Una empresa estatal puede perseguir rentabilidad, cobertura universal, seguridad estratégica, estabilización o desarrollo territorial. Los objetivos múltiples son legítimos, pero deben ordenarse. Si una empresa es evaluada simultáneamente por dividendos bajos, precios políticos, empleo, inversión y cobertura sin jerarquía, cualquier resultado puede justificarse.

La claridad exige separar obligaciones de servicio público de objetivos comerciales y, cuando sea posible, compensar explícitamente costos de las primeras. Ello mejora transparencia sobre subsidios y desempeño.

Las empresas públicas enfrentan objetivos que pueden ser comerciales, estratégicos o sociales. La multiplicidad no es necesariamente un problema si cada objetivo está definido y su costo es transparente. La dificultad aparece cuando las pérdidas pueden justificarse ex post apelando a cualquier objetivo. Separar obligaciones de servicio público de desempeño comercial permite eva-

luar ambos componentes. Cuando una empresa presta un servicio por debajo de costo por mandato de política, la compensación debería ser explícita. Esta separación reduce opacidad fiscal y facilita comparar eficiencia. La gobernanza requiere convertir objetivos políticos legítimos en mandatos medibles sin administrar directamente decisiones operativas.

21.2 Principal múltiple y gobierno corporativo

Las empresas públicas suelen responder a varios principales: ministerio, holding, regulador, congreso, ciudadanía y usuarios. Principales múltiples pueden emitir señales contradictorias. Un gobierno corporativo profesional busca traducir objetivos del propietario en mandatos claros y proteger decisiones empresariales de interferencia cotidiana.

Directorios con perfiles, independencia razonable y evaluación reducen politización. La transparencia de operaciones con partes relacionadas y nombramientos es esencial.

La presencia de varios principales puede generar señales contradictorias sobre inversión, tarifas, empleo o dividendos. Un directorio profesional funciona como mecanismo de intermediación entre el propietario estatal y la administración. Su independencia no implica ausencia de orientación pública, sino protección frente a interferencia cotidiana. Perfiles, mandatos y evaluación permiten distinguir dirección estratégica de gestión. La transparencia de nombramientos reduce el riesgo de utilizar directorios como distribución de posiciones. En el MIAR, el gobierno corporativo se ana-

liza como una estructura que debe alinear poder de nombramiento, objetivos y responsabilidad por resultados.

21.3 Restricción presupuestaria blanda

Si una empresa espera rescate estatal ante pérdidas, puede asumir riesgos o mantener ineficiencias. Kornai (1986) conceptualizó esta situación como restricción presupuestaria blanda: la expectativa de que un tercero absorba pérdidas debilita la disciplina ex ante. No significa que nunca deba rescatarse una empresa estratégica; significa que las condiciones, responsabilidades y consecuencias de un eventual apoyo deben ser creíbles antes de que aparezca la pérdida.

Objetivos financieros, reglas de endeudamiento, dividendos, planes de recuperación y posibilidad creíble de reestructuración endurecen la restricción sin abandonar la función pública.

Aplicación al Perú

El sistema de empresas bajo FONAFE ofrece un marco de gobierno corporativo y supervisión. El análisis de elección pública pregunta cómo se equilibran objetivos de política sectorial, rentabilidad, nombramientos, inversión y control del propietario estatal.

La expectativa de rescate modifica comportamiento antes de que ocurra la pérdida. Si administradores y acreedores anticipan apoyo estatal, pueden asumir riesgos o postergar ajustes. Endurecer la restricción no significa prohibir toda intervención; algunas empresas cumplen funciones estratégicas cuya interrupción tendría costos altos. La clave es definir ex ante condiciones, responsabili-

dades y planes de recuperación. El costo de un rescate debe ser visible y acompañado de cambios de gobernanza que reduzcan repetición. La disciplina es más creíble cuando existe posibilidad real de reestructuración y cuando objetivos no comerciales reciben financiamiento explícito en lugar de acumular pérdidas ambiguas.

21.4 Gobierno corporativo de empresas estatales: actualización institucional

El marco corporativo del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) ha continuado actualizándose. El Código de Buen Gobierno Corporativo para las Empresas del Estado fue aprobado en noviembre de 2025 y entró en vigencia en diciembre de ese año; además, la Directiva para la Gestión de Directorios y Directores fue aprobada en diciembre de 2025 y modificada en enero de 2026, con vigencia en 2026 (FONAFE, 2025, 2026). Estas reglas buscan profesionalizar la conducción, clarificar responsabilidades y reforzar estándares comunes.

El reto de incentivos consiste en hacer compatible la función del propietario estatal con objetivos sectoriales, comerciales y de servicio público. El MIAR recomienda identificar cuál actor define cada objetivo, qué información utiliza el directorio, cómo se gestionan conflictos y qué consecuencias genera el incumplimiento. La autonomía empresarial solo produce valor cuando está acompañada por mandatos explícitos y rendición de cuentas verificable.

Los instrumentos de buen gobierno corporativo de FONAFE buscan estandarizar prácticas de directorio, gestión de riesgos y rendición de cuentas en las empresas bajo su ámbito. Su eficacia depende de aplicación efectiva y de la relación entre FONAFE, sectores y directorios. Una regla corporativa puede perder capacidad si nombramientos políticos frecuentes alteran continuidad. La evaluación debe observar composición, permanencia, profesionalización y calidad de información entregada al propietario. El MIAR permite analizar si la arquitectura reduce interferencia oportunista y fortalece responsabilidad, o si añade capas formales sin modificar quién controla decisiones sustantivas.

Síntesis analítica del capítulo

Las empresas públicas requieren gobernanza capaz de ordenar objetivos múltiples y reducir interferencia oportunista. La transparencia sobre obligaciones de servicio público permite separar política social de desempeño comercial. Directorios profesionales y restricciones presupuestarias creíbles fortalecen responsabilidad. Los instrumentos de FONAFE ofrecen un marco que debe evaluarse por su aplicación real. El MIAR permite observar si los cambios de gobernanza alteran quién controla decisiones, qué información se revela y quién asume consecuencias.

Preguntas para discusión

1. ¿Cómo separar una obligación de servicio público de una ineficiencia empresarial?

2. Explique el problema de múltiples principales.

3. ¿Qué condiciones deberían acompañar un rescate para reducir riesgo moral?

CAPÍTULO 22

Regulación y captura institucional

Un regulador necesita suficiente autonomía para resistir presiones y suficiente accountability para no convertirse en poder sin control.

22.1 Justificación y riesgos de la regulación

La regulación responde a monopolios naturales, información asimétrica, externalidades y objetivos de calidad. Sin embargo, Stigler (1971) advirtió que grupos regulados pueden demandar reglas que los beneficien. La cercanía necesaria para comprender un sector puede convertirse en dependencia informativa.

La solución no es aislar al regulador de toda interacción. Debe existir consulta técnica, pero con transparencia, diversidad de fuentes, audiencias y motivación pública de decisiones.

La regulación suele responder a poder de mercado, externalidades o información asimétrica, pero cada intervención crea nuevos costos y oportunidades de influencia. Stigler (1971) mostró que sectores regulados pueden demandar reglas favorables. Esto no implica que toda regulación sea capturada; obliga a analizar quién participa en su diseño y quién soporta costos. Una buena política regulatoria utiliza análisis de impacto, consulta y revisión ex post para comparar beneficios con cargas. También debe considerar alternativas menos restrictivas. La legitimidad del regulador au-

menta cuando las decisiones están motivadas con evidencia y cuando los actores pueden cuestionar públicamente sus supuestos.

22.2 Autonomía, nombramientos y puertas giratorias

La autonomía depende de reglas de nombramiento, duración de mandatos, presupuesto y protección frente a remoción arbitraria. Mandatos escalonados pueden reducir control político inmediato, aunque también disminuyen respuesta democrática. La calidad del proceso de selección es tan importante como la duración.

Las puertas giratorias generan conocimiento valioso y conflictos potenciales. Periodos de enfriamiento, declaraciones de intereses y restricciones focalizadas pueden gestionar el riesgo sin excluir permanentemente experiencia sectorial.

La autonomía regulatoria es multidimensional. Depende de reglas de nombramiento, duración de mandatos, presupuesto, capacidades técnicas y protección frente a remoción arbitraria. Ninguna dimensión por sí sola garantiza independencia efectiva. Las puertas giratorias presentan un dilema adicional: la experiencia sectorial mejora conocimiento, pero puede crear conflictos de interés. Periodos de enfriamiento, declaraciones y restricciones focalizadas permiten gestionar el riesgo sin excluir experiencia relevante. La evaluación debe observar relaciones concretas y no presumir conflicto por trayectoria profesional. El objetivo es asegurar que conocimiento privado se convierta en insumo técnico sin transformarse en control del proceso decisorio.

22.3 Accountability regulatoria

La rendición de cuentas incluye publicación de metodologías, análisis de impacto, motivación de resoluciones, revisión judicial y evaluación de desempeño. Demasiada revisión ex ante puede paralizar; ausencia de revisión facilita arbitrariedad. El equilibrio debe considerar irreversibilidad y riesgo.

La regulación de calidad también necesita mecanismos de revisión periódica. Sectores cambian y reglas útiles pueden convertirse en barreras obsoletas.

Aplicación al Perú

Los organismos reguladores peruanos operan bajo marcos de autonomía y supervisión. La revisión de política regulatoria de la OCDE para Perú (2026) reconoce avances en herramientas de análisis regulatorio y, al mismo tiempo, identifica presiones potenciales sobre independencia y diferencias de capacidad. La Elección Pública invita a observar no solo autonomía formal, sino dependencia informativa, nombramientos, presupuesto, litigios, calidad de consulta y capacidad técnica. Una regulación robusta distribuye poder y evidencia entre múltiples actores.

La autonomía necesita accountability porque una agencia independiente ejerce poder delegado. Publicar metodologías, motivar resoluciones y permitir revisión judicial son mecanismos que hacen visible el razonamiento. Sin embargo, controles excesivos ex ante pueden reducir capacidad de respuesta. La rendición de cuentas debe concentrarse en calidad de decisión y cumplimiento de mandato. Indicadores de desempeño regulatorio, evaluación de impacto y revisión periódica de normas permiten observar si los objetivos se mantienen vigentes. La contestabilidad es importante:

terceros deben poder presentar evidencia y cuestionar decisiones sin capturar el proceso. Autonomía y control son complementarios cuando se diseñan alrededor de información.

22.4 Política regulatoria 2026: autonomía, capacidades y evaluación

La revisión de política regulatoria de la OCDE para el Perú publicada en 2026 reconoce avances en análisis de impacto, participación de partes interesadas y evaluación ex post; asimismo, identifica implementación desigual, limitaciones de capacidad, rotación de personal y desafíos de coordinación, además de recomendar fortalecer la independencia de los reguladores económicos (OECD, 2026). La lectura institucional es relevante porque autonomía formal, capacidad analítica y dependencia informativa son dimensiones distintas.

La lectura institucional es doble. La autonomía reduce interferencia oportunista, pero requiere transparencia, motivación y revisión; la expansión de herramientas regulatorias mejora calidad solo cuando las entidades poseen capacidades para aplicarlas. El MIAR permite tratar independencia y capacidad como dimensiones separadas: un regulador autónomo, pero informativamente dependiente del sector puede seguir siendo vulnerable a captura.

La agenda regulatoria reciente en el Perú enfatiza calidad normativa, evaluación de impactos y mejora de capacidades. El informe de la OCDE (OECD, 2026) ofrece un marco comparado para analizar estos avances y brechas. El desafío no consiste solo en

producir análisis de impacto, sino en lograr que influyan efectivamente en decisiones. Si los estudios se elaboran después de definida la solución, se convierten en justificación formal. El MIAR propone revisar el momento en que se genera evidencia, quién la controla y qué opciones permanecen abiertas. La calidad regulatoria depende de que la evaluación pueda cambiar la decisión, no únicamente acompañarla.

Síntesis analítica del capítulo

La regulación de calidad combina autonomía, evidencia y accountability. La cercanía al sector es necesaria para comprenderlo, pero puede generar dependencia informativa. Nombramientos, puertas giratorias y presupuesto son mecanismos relevantes, aunque deben analizarse sin presumir captura. La política regulatoria reciente en el Perú enfatiza evaluación de impacto y revisión. El MIAR pregunta si estos instrumentos modifican efectivamente decisiones o si funcionan como cumplimiento formal. La calidad se demuestra cuando la evidencia puede cambiar la alternativa seleccionada.

Preguntas para discusión

1. ¿Por qué la autonomía absoluta tampoco sería deseable?
2. Proponga reglas para manejar puertas giratorias.
3. ¿Qué información debería publicar un regulador para reducir riesgo de captura?

CAPÍTULO 23

Corrupción y estructuras de incentivos

La corrupción no se explica únicamente por valores individuales; florece donde rentas, discrecionalidad, opacidad y baja probabilidad de sanción se combinan.

23.1 Corrupción como problema institucional

Rose-Ackerman ha mostrado que la corrupción debe analizarse junto con organización del Estado y estructura de incentivos. Una renta alta vinculada a una decisión discrecional crea un beneficio potencial; controles débiles reducen costo esperado. La política anticorrupción debe disminuir oportunidades rentables, aumentar trazabilidad y elevar probabilidad de detección y sanción proporcional.

La ética pública sigue siendo indispensable, pero no sustituye al diseño. Un sistema que depende de virtud extraordinaria es institucionalmente frágil.

El enfoque institucional no elimina responsabilidad individual; explica por qué ciertas estructuras hacen más probable el abuso. Rose-Ackerman y Palifka (2016) muestran que rentas, discrecionalidad y baja probabilidad de detección crean oportunidades. La prevención debe reducir el beneficio esperado, elevar trazabilidad

y aumentar credibilidad de sanción. También importa el diseño del servicio: trámites complejos y monopolios administrativos pueden producir puntos de extracción. Una estrategia anticorrupción madura combina ética, simplificación, datos, competencia y control. Concentrarse únicamente en sanciones puede llegar tarde, cuando la renta ya fue creada y los incentivos permanecen intactos.

23.2 Monopolio, discrecionalidad y control

Cuando una sola oficina controla una licencia escasa, puede existir una renta. Introducir criterios objetivos, plazos, interoperabilidad y revisión reduce espacio para negociación informal. En otros casos, discrecionalidad es necesaria para resolver casos complejos; entonces se requiere motivación escrita, colegialidad o revisión posterior.

El control debe concentrarse en nodos de riesgo. Si todos los actos reciben la misma revisión, recursos de control se dispersan y los agentes aprenden a cumplir forma sin mejorar sustancia.

La discrecionalidad es riesgosa cuando se combina con monopolio decisorio, opacidad y ausencia de revisión. Sin embargo, eliminarla completamente puede impedir resolver casos complejos. El diseño debe distinguir decisiones rutinarias, que pueden estandarizarse, de decisiones excepcionales, que requieren juicio. En estas últimas, la motivación escrita, colegialidad y revisión aleatoria reducen arbitrariedad. La segregación de funciones ayuda cuando ninguna persona controla todo el ciclo. El MIAR permite localizar nodos donde una decisión concentra renta y poder, orientando

controles hacia puntos de mayor riesgo en lugar de distribuir supervisión con igual intensidad sobre todo el proceso.

23.3 Prevención mediante rediseño

Digitalizar pagos, publicar datos de contrataciones, cruzar declaraciones de intereses, rotar posiciones sensibles y proteger denunciantes son herramientas complementarias. Ninguna funciona sola. Datos abiertos sin analítica ni capacidad de investigación producen transparencia pasiva.

La prevención también exige simplificar. Cada permiso innecesario crea un punto de contacto susceptible de renta. La eliminación de trámites de bajo valor puede ser una política anticorrupción tan importante como aumentar sanciones.

Caso analítico: autorización discrecional

Una autorización requiere múltiples firmas sin criterios claros. Agregar una firma adicional puede reducir responsabilidad individual y aumentar costo. Un rediseño define criterios, identifica responsable, digitaliza trazabilidad y establece revisión aleatoria basada en riesgo.

El rediseño preventivo actúa sobre oportunidades antes de que ocurra la conducta ilícita. Interoperabilidad, pagos digitales, datos abiertos y eliminación de requisitos reducen contactos y discrecionalidad. Sin embargo, la tecnología no sustituye gobernanza. Un sistema digital puede reproducir privilegios si sus reglas o algoritmos son opacos. También puede desplazar la corrupción hacia etapas previas de diseño. Por ello, la prevención debe incluir auditoría de datos, trazabilidad de modificaciones y control de accesos. La

simplificación es particularmente relevante porque cada autorización innecesaria crea un punto donde una renta puede ser negociada.

23.4 Control basado en evidencia y efectos sobre la gestión

Una contribución relevante para el análisis peruano proviene de la evaluación de impacto del control concurrente publicada por la Contraloría General de la República. Para inversiones públicas observadas entre 2018 y 2023, el estudio reporta una reducción promedio aproximada de S/ 2 millones en el costo de las inversiones sometidas al servicio de control y una mejora de 29 puntos porcentuales en avance financiero frente al grupo de comparación (Contraloría General de la República, 2024). Estos resultados corresponden al diseño, muestra y periodo analizados por dicha evaluación; por tanto, no deben extrapolarse automáticamente a toda modalidad de control o a cualquier tipo de inversión.

El hallazgo es importante porque desplaza el debate desde “más control” hacia “qué tipo de control y con qué efectos”. El MIAR permite extender la evaluación hacia respuestas conductuales: si la supervisión temprana reduce riesgos sin inducir paralización defensiva, mejora la estructura de incentivos; si solo acumula firmas o duplica revisiones, puede aumentar costos sin reducir irregularidad. La política de control debe, por tanto, someterse a evaluación de impacto y revisión de diseño.

El control concurrente y otras modalidades de supervisión deben evaluarse no solo por hallazgos, sino por efectos sobre costo, tiempo y conducta de los gestores. La Contraloría (2024) ha desarrollado mediciones de impacto que abren una agenda de análisis empírico. Un control puede prevenir perjuicios y, al mismo tiempo, inducir aversión al riesgo o retrasos si las señales son ambiguas. La política de control debe distinguir errores, riesgos e indicios de irregularidad. La retroalimentación hacia diseño normativo es esencial: si una observación se repite de forma sistemática, puede revelar no solo incumplimiento, sino una regla difícil de aplicar o incentivos mal alineados.

Síntesis analítica del capítulo

La corrupción requiere responsabilidad individual y rediseño institucional. Rentas, monopolio, discrecionalidad y baja detección crean condiciones de riesgo, pero los remedios deben ser proporcionales. Simplificación y datos pueden prevenir; controles basados en evidencia pueden focalizar; sanciones creíbles completan la arquitectura. El análisis del control concurrente abre la posibilidad de medir no solo perjuicios evitados, sino efectos sobre gestión. El MIAR integra prevención y aprendizaje al identificar dónde la regla crea la oportunidad y cómo los actores adaptan su conducta.

Preguntas para discusión

1. ¿Por qué aumentar sanciones puede ser insuficiente?
2. ¿Cuándo la discrecionalidad es necesaria y cómo puede gobernarse?

3. Diseñe una intervención anticorrupción que reduzca oportunidades, no solo castigue conductas.

CAPÍTULO 24

Populismo y decisiones públicas

El populismo económico aparece cuando incentivos políticos de corto plazo favorecen políticas cuyos costos intertemporales se subestiman o trasladan.

24.1 Definición analítica

El término populismo es controvertido y debe utilizarse con precisión. En economía política, puede referirse a estrategias que priorizan redistribución o expansión inmediata ignorando restricciones presupuestarias, inflación o sostenibilidad. En ciencia política, el concepto incluye una lógica que contrapone "pueblo" y "élite". Este capítulo se concentra en incentivos intertemporales, no en etiquetas partidarias.

Una política expansiva no es populista por definición. Puede ser contracíclica y técnicamente justificada. El criterio es si el diseño reconoce restricciones y costos futuros, y si existe un mecanismo creíble para revertir medidas temporales.

El concepto de populismo es polisémico y su uso impreciso reduce capacidad explicativa. En economía política, conviene reservar la categoría para estrategias que subordinan restricciones intertemporales a beneficios políticos inmediatos y presentan una narrativa distributiva específica. Dornbusch y Edwards (1991) estudiaron patrones macroeconómicos de populismo latinoamericano,

pero su diagnóstico histórico no debe aplicarse mecánicamente a toda política expansiva. La clasificación exige observar financiamiento, sostenibilidad, temporalidad y respuesta frente a restricciones. Separar análisis económico de etiquetas partidarias permite evaluar políticas por mecanismos y resultados, no por afinidades ideológicas.

24.2 Corto plazo, redistribución y sostenibilidad

Los votantes valoran beneficios actuales y pueden descontar costos futuros; los gobiernos enfrentan elecciones. Esta combinación puede favorecer subsidios generalizados, controles o gasto sin financiamiento sostenible. Los costos pueden aparecer como inflación, deuda, escasez o menor inversión.

La transparencia intertemporal ayuda: marcos fiscales de mediano plazo, informes de costo permanente, análisis de pasivos contingentes y reglas para medidas temporales. La información no elimina conflicto distributivo, pero dificulta ocultar costos.

La redistribución puede ser socialmente deseable y fiscalmente sostenible. El problema surge cuando beneficios permanentes se financian con ingresos transitorios o cuando costos futuros se ocultan. Los marcos fiscales de mediano plazo permiten hacer visible esta dimensión. La sostenibilidad también depende de composición: una expansión que aumenta capacidad productiva puede tener efectos diferentes de una transferencia permanente sin financiamiento. Desde la Elección Pública, el sesgo de corto plazo se analiza como resultado de horizontes electorales y atribución incom-

pleta de costos. Las instituciones de transparencia deben permitir que el ciudadano compare beneficios presentes con compromisos futuros.

24.3 Instituciones de compromiso

Bancos centrales independientes, reglas fiscales, consejos fiscales y procedimientos presupuestarios son mecanismos de compromiso. Delegan o restringen ciertas decisiones para proteger objetivos de largo plazo. El costo es menor discrecionalidad democrática inmediata; el beneficio potencial es credibilidad.

El diseño debe preservar cláusulas de escape y rendición de cuentas. Una institución independiente sin control puede generar déficit de legitimidad; una institución completamente subordinada pierde capacidad de compromiso.

> **Aplicación: subsidio temporal que se vuelve permanente**
>
> Una medida creada ante una emergencia beneficia a un grupo que luego se organiza para mantenerla. La cláusula de caducidad, evaluación y fuente de financiamiento reduce dependencia de la inercia política.

Las instituciones de compromiso limitan discrecionalidad para proteger objetivos de largo plazo. Bancos centrales independientes, reglas fiscales y consejos técnicos pueden aumentar credibilidad, pero deben mantener accountability. Delegar no elimina política; modifica quién decide y bajo qué mandato. El diseño requiere objetivos claros, procedimientos de nombramiento y mecanismos de explicación pública. Las cláusulas de escape son necesarias cuando shocks extraordinarios vuelven costosa la regla, pero deben ser

verificables. Un compromiso demasiado rígido puede producir incumplimiento recurrente y debilitar legitimidad. La fortaleza institucional reside en combinar previsibilidad con capacidad de respuesta ante contingencias genuinas.

24.4 Delimitación analítica del populismo económico

Para evitar usos partidarios o retóricos, este libro reserva el concepto de populismo económico para configuraciones en las que una estrategia de expansión o redistribución desconoce de manera sistemática restricciones macroeconómicas e intertemporales. La tradición latinoamericana analizada por Dornbusch y Edwards (1991) vincula el fenómeno con secuencias de expansión, restricciones ignoradas y ajustes posteriores, pero el concepto no debe aplicarse a toda política redistributiva ni a toda respuesta contracíclica.

El criterio del MIAR es institucional, no ideológico: identificar quién recibe beneficios actuales, quién asume costos futuros, qué información sobre sostenibilidad se hace pública y qué mecanismo permite retirar una medida cuando desaparece la condición que la justificó. De esta manera, el análisis se concentra en compromiso intertemporal y transparencia fiscal, no en etiquetas políticas.

Delimitar populismo económico evita que el concepto se convierta en sinónimo de intervención estatal, subsidio o redistribución. La categoría requiere un patrón: priorización sistemática de beneficios inmediatos, negación o minimización de restricciones presupuestarias y mecanismos de corrección tardíos. Una política

contracíclica financiada y temporal no comparte necesariamente esas características. El análisis debe utilizar variables observables: fuente de financiamiento, duración, indexación, sostenibilidad de deuda, inflación y capacidad de retiro de la medida. Esta precisión fortalece el capítulo porque permite someter la hipótesis a evidencia y reduce el riesgo de utilizar una etiqueta normativa como explicación.

Síntesis analítica del capítulo

El populismo económico debe definirse mediante mecanismos observables para evitar su uso retórico. La expansión fiscal o redistribución no son populistas por sí mismas. El problema surge cuando beneficios de corto plazo se separan sistemáticamente de restricciones y costos futuros. Instituciones de compromiso hacen visibles esos costos, aunque también requieren legitimidad y cláusulas de escape. El MIAR permite estudiar cómo horizontes electorales, información fiscal y reglas de compromiso interactúan sin atribuir etiquetas partidarias.

Preguntas para discusión

1. ¿Cómo distinguir política contracíclica de política fiscalmente irresponsable?

2. ¿Qué ventajas y costos tiene delegar decisiones a organismos independientes?

3. Proponga una cláusula de caducidad para un programa temporal.

CAPÍTULO 25

¿Por qué fracasan las reformas del Estado en el Perú?

Las reformas fracasan cuando cambian normas sin cambiar incentivos, cuando subestiman implementación o cuando no construyen coaliciones capaces de sostenerlas.

25.1 Normativismo y brecha de implementación

Una respuesta frecuente a un problema público consiste en emitir una nueva norma. La norma es necesaria cuando faltan competencias o reglas, pero puede convertirse en sustituto de gestión. Si la entidad carece de personal, datos, presupuesto o coordinación, la obligación jurídica no crea automáticamente capacidad.

El normativismo también genera superposición. Cada reforma añade requisitos sobre una arquitectura previa. El resultado puede ser un Estado más regulado y no necesariamente más capaz.

El normativismo confunde capacidad jurídica con capacidad operativa. Una nueva obligación puede aclarar responsabilidades, pero no crea automáticamente personal, datos, presupuesto ni coordinación. Cuando las reformas responden a cada problema mediante una norma adicional, pueden acumularse requisitos incompatibles. La brecha de implementación debe diagnosticarse mediante recursos, procesos y conductas. Si una entidad incumple

porque carece de capacidad, la sanción puede ser menos efectiva que asistencia técnica; si incumple porque el incentivo favorece evasión, el remedio es distinto. El MIAR obliga a especificar este mecanismo antes de proponer una nueva capa normativa.

25.2 Continuidad política y capacidades desiguales

La alta rotación de autoridades y equipos debilita continuidad de reformas de largo plazo. Los beneficios de profesionalización o interoperabilidad aparecen después de varios años, mientras el costo de implementación es inmediato. Sin mecanismos de continuidad, la reforma se reinicia con cada gestión.

Las capacidades subnacionales y sectoriales son heterogéneas. Una reforma uniforme puede avanzar en entidades grandes y atascarse en otras. La asistencia técnica y secuencias diferenciadas son parte del diseño, no medidas accesorias.

La rotación política reduce horizonte de inversión en capacidades cuya rentabilidad aparece después de varios años. Sistemas de información, carrera pública o mantenimiento suelen competir con acciones más visibles. La continuidad puede protegerse mediante mandatos institucionales, presupuestos multianuales, núcleos técnicos y métricas de largo plazo. Sin embargo, continuidad no significa inmovilidad. Las nuevas autoridades necesitan capacidad para modificar prioridades legítimas. El diseño debe preservar conocimiento y procesos esenciales sin aislar completamente a la administración de control democrático. En territorios con capacidades

desiguales, la continuidad también requiere asistencia diferenciada y mecanismos de aprendizaje entre entidades.

25.3 Coaliciones distributivas y cambios de incentivos

Reformas del servicio civil, compras, regulación o descentralización alteran rentas y poder. Los afectados se organizan. Si el diseño no identifica a esos actores, confunde resistencia con falta de comunicación. La estrategia requiere negociación, compensación transitoria o mecanismos que reduzcan pérdidas legítimas sin preservar privilegios.

El criterio final es conductual: después de la reforma, ¿qué acción resulta más conveniente para cada actor? Si la respuesta estratégica sigue siendo la misma, el cambio legal será frágil.

Diagnóstico integrado

El Perú no carece de reformas ni de marcos normativos. El problema recurrente es la distancia entre arquitectura formal, incentivos y capacidad. La modernización sostenible exige menos énfasis en anuncios y más en mecanismos de implementación, aprendizaje y responsabilidad por resultados.

Las reformas alteran rentas, autoridad y seguridad; por ello generan coaliciones distributivas. Identificar oposición como simple resistencia cultural impide comprender sus fundamentos. Algunos actores protegen privilegios; otros enfrentan riesgos legítimos de transición. El diseño debe distinguir ambos casos. La compensación puede ser eficiente cuando facilita pasar a un equilibrio mejor, siempre que sea temporal y transparente. Cambiar incentivos im-

plica modificar las consecuencias de las decisiones, no solo explicar mejor la reforma. Si un actor conserva la misma ventaja al bloquear o evadir, la comunicación por sí sola será insuficiente. La política de reforma debe intervenir sobre la estructura de beneficios y costos.

25.4 Síntesis MIAR: capacidad, coordinación y coaliciones

Los diagnósticos recientes sobre el Perú convergen en restricciones de capacidad estatal, coordinación, calidad del gasto y sostenibilidad de reformas (OECD, 2016, 2023a, 2023b, 2025; World Bank, 2025). La existencia de normas técnicamente sofisticadas no elimina esas restricciones; puede incluso aumentar la distancia entre exigencia formal y capacidad efectiva cuando la implementación se diseña de manera uniforme.

El MIAR interpreta el fracaso reformista como una ruptura en la cadena causal. La regla puede no alterar incentivos; el incentivo puede producir una respuesta estratégica no prevista; la entidad puede carecer de capacidad; un actor con veto puede bloquear la secuencia; o la coalición política puede desaparecer antes de que maduren los beneficios. Esta desagregación evita atribuir todo fracaso a “falta de voluntad” y permite diseñar correcciones específicas.

Aplicado al Perú, el MIAR permite organizar tres fuentes recurrentes de fragilidad: capacidades heterogéneas, coordinación incompleta y coaliciones distributivas. Estas dimensiones interac-

túan. Una entidad con baja capacidad puede depender de reglas más simples; una coordinación débil puede generar duplicidad; una coalición con poder de veto puede impedir cambios incluso cuando existe evidencia. El diagnóstico integrado evita atribuir todo fracaso a corrupción o falta de voluntad. También permite seleccionar instrumentos diferenciados: fortalecimiento, rediseño de competencias, mecanismos de compromiso o transición distributiva. La utilidad del modelo está en convertir una narrativa general de debilidad estatal en hipótesis específicas y contrastables.

Síntesis analítica del capítulo

Los fracasos de reforma en el Perú no pueden explicarse mediante una causa única. Normativismo, discontinuidad, capacidades heterogéneas y coaliciones distributivas interactúan. El MIAR permite separar estas dimensiones y seleccionar respuestas distintas: simplificación, fortalecimiento, coordinación, compromiso o transición. Esta lectura evita convertir 'falta de voluntad' en explicación residual. Una reforma solo cambia comportamiento si modifica las condiciones que hacen conveniente cumplir, bloquear, adaptar o evadir.

Preguntas para discusión

1. Seleccione una reforma peruana y distinga problema normativo de problema de capacidad.

2. ¿Qué indicadores anticiparían una reforma vulnerable a rotación política?

3. Explique qué significa cambiar una regla sin cambiar el incentivo.

CAPÍTULO 26

Hacia un Estado con mejores incentivos

Un Estado de mayor calidad no depende de actores perfectos; depende de reglas que conviertan información, profesionalismo y responsabilidad en conductas compatibles con valor público.

26.1 Principios de diseño institucional

El primer principio es alinear autoridad y responsabilidad. Quien responde por un resultado debe controlar una parte sustantiva de los medios. El segundo es transparencia útil: información trazable, comparable y comprensible. El tercero es proporcionalidad: controles e incentivos deben ajustarse a riesgo y complejidad. El cuarto es contestabilidad: siempre que sea posible, decisiones y proveedores deben enfrentar comparación o revisión.

El quinto principio es capacidad adaptativa. Las reglas deben incorporar evaluación, retroalimentación y posibilidad de corrección. El sexto es profesionalismo: selección y desarrollo basados en mérito para funciones técnicas. El séptimo es sostenibilidad intertemporal: hacer visibles costos futuros y responsabilidades de mantenimiento.

Los principios de diseño no constituyen recetas universales; funcionan como criterios para comparar alternativas. Alinear auto-

ridad y responsabilidad reduce excusas organizacionales; transparencia útil disminuye asimetrías; proporcionalidad evita controles costosos; contestabilidad introduce revisión; adaptabilidad permite corregir. El peso de cada principio varía según el problema. Una función de alta seguridad puede requerir mayor control ex ante; un servicio innovador puede necesitar experimentación. La calidad institucional surge de combinar estos criterios bajo restricciones concretas. El MIAR facilita documentar por qué una determinada combinación se considera superior y qué riesgos permanecen después de la elección.

26.2 Reglas versus discrecionalidad

Las reglas reducen arbitrariedad, pero una organización sin discrecionalidad no puede adaptarse. La solución es discrecionalidad gobernada: objetivos claros, límites, motivación, datos y revisión posterior. En contextos de alta incertidumbre, controles ex post pueden ser más eficaces que autorizaciones ex ante exhaustivas.

La digitalización permite registrar decisiones y crear alertas sin multiplicar firmas. El control moderno puede ser más selectivo y, a la vez, más intenso donde existe riesgo.

Reglas y discrecionalidad son complementarias. Las reglas definen límites, mientras la discrecionalidad permite responder a información local y contingencias. El problema aparece cuando la regla intenta anticipar todo o cuando la discrecionalidad carece de trazabilidad. La discrecionalidad gobernada se apoya en criterios, motivación, datos y revisión posterior. La digitalización puede

reforzarla registrando decisiones y generando alertas. Este enfoque desplaza el control desde la autorización repetitiva hacia la supervisión basada en riesgo. La reforma moderna debe decidir dónde estandarizar y dónde preservar juicio profesional, considerando complejidad de la tarea y posibilidad de medir resultados.

26.3 Competencia, descentralización y responsabilidad fiscal

La competencia puede introducir disciplina en contratación, provisión o comparación de desempeño. La descentralización puede aprovechar información local. Ambas requieren que quien decide internalice una parte significativa de costos y consecuencias. Sin responsabilidad, competencia y descentralización pueden degenerar en carrera por rentas o transferencias.

Los arreglos policéntricos permiten combinar niveles: estándares nacionales, adaptación local, información común y evaluación comparativa.

Competencia y descentralización generan disciplina solo cuando los actores internalizan consecuencias. Una entidad que recibe recursos adicionales pese a mal desempeño puede enfrentar pocos incentivos para mejorar. Del mismo modo, un proveedor que sabe que será renovado sin comparación carece de presión competitiva. La responsabilidad fiscal y contractual vincula decisiones con costos. Sin embargo, la disciplina debe coexistir con objetivos de equidad y continuidad del servicio. Los mecanismos de comparación, benchmarking y cofinanciamiento pueden equilibrar estos

objetivos. El diseño debe evitar que la búsqueda de disciplina castigue a territorios o usuarios por capacidades heredadas que no controlan.

26.4 El MIAR como protocolo de reforma

Antes de aprobar una reforma, el MIAR propone identificar problema, actores, incentivos, información, poder, distribución de beneficios y costos, horizonte, reglas existentes, respuestas previsibles y resultados. Después de implementar, la misma matriz se usa para comparar conducta esperada y observada.

La tesis de cierre es sencilla: la calidad del Estado depende menos de las intenciones declaradas que de la estructura institucional que convierte decisiones individuales en resultados colectivos. Reformar el Estado significa reformar incentivos, información y responsabilidades.

Decálogo de un diseño robusto

1) Definir el problema con evidencia. 2) Comparar alternativas reales. 3) Identificar actores y vetos. 4) Hacer visibles costos y beneficios. 5) Alinear autoridad y responsabilidad. 6) Usar información verificable. 7) Diseñar controles proporcionales al riesgo. 8) Proteger profesionalismo. 9) Incorporar evaluación y caducidad cuando corresponda. 10) Revisar efectos no previstos.

Como protocolo, el MIAR debe utilizarse antes, durante y después de la reforma. Ex ante identifica actores, incentivos y riesgos; durante la implementación observa desviaciones entre conducta esperada y conducta real; ex post permite revisar si los resultados modificaron coaliciones y reglas. Esta secuencia convierte el mo-

delo en un instrumento de aprendizaje. Su valor aumenta cuando los supuestos se documentan y pueden ser refutados. No busca producir una puntuación automática, sino disciplinar el razonamiento causal. Una buena aplicación debe mostrar qué evidencia respalda cada hipótesis y qué indicadores permitirían detectar tempranamente efectos no previstos.

26.5 Gobernanza de la reforma: del diseño a la adaptación

Una reforma con buenos incentivos necesita una arquitectura de aprendizaje. Antes de implementarla, deben registrarse hipótesis sobre actores, respuestas esperadas y riesgos; durante la implementación, indicadores tempranos deben permitir detectar adaptación, evasión, captura o cuellos de capacidad; después, la evaluación debe decidir qué preservar, qué retirar y qué escalar. Este ciclo convierte al MIAR en un protocolo de gobernanza y no solo en una matriz ex ante.

La capacidad adaptativa exige además reglas de revisión. Cláusulas de caducidad, pilotos, evaluación ex post y publicación de cambios reducen el riesgo de que una respuesta temporal se transforme en institución permanente sin justificación. El Estado con mejores incentivos no es el que elimina la discrecionalidad, sino el que hace explícitas sus razones, límites y consecuencias.

La gobernanza de la reforma comienza donde termina la aprobación normativa. Implementar exige resolver conflictos, producir información, adaptar procesos y sostener recursos. Por ello, cada

reforma necesita una arquitectura de gobernanza: responsable principal, espacios de coordinación, indicadores, mecanismo de resolución de controversias y calendario de revisión. La adaptación no debe confundirse con incumplimiento; es parte del aprendizaje cuando se realiza de forma trazable. Una reforma que no puede corregirse ante nueva evidencia corre el riesgo de convertir errores iniciales en rigideces permanentes. La capacidad de aprender es, finalmente, una dimensión de capacidad estatal.

Síntesis analítica del capítulo

Un Estado con mejores incentivos necesita reglas robustas, capacidades y aprendizaje. El decálogo del capítulo resume criterios, pero la implementación exige gobernanza de reforma. El MIAR funciona como protocolo iterativo: formula hipótesis, observa respuestas y permite corregir. Esta perspectiva reconoce que ninguna arquitectura elimina incertidumbre. La calidad institucional se expresa en la capacidad para detectar errores, asignar responsabilidades y adaptarse sin perder legitimidad. Reformar el Estado significa, en último término, construir mecanismos que conviertan información y responsabilidad en decisiones de mayor valor público.

Preguntas para discusión

1. Aplique el decálogo a una reforma que conozca.
2. ¿Qué significa “discrecionalidad gobernada”?
3. ¿Cómo puede una reforma convertir calidad técnica en beneficio político para sus promotores?

Conclusiones generales

1. El argumento central

El análisis desarrollado permite sostener que la reforma del Estado no puede reducirse a modificar organigramas, aprobar normas o importar instrumentos de gestión. Las instituciones públicas producen resultados mediante cadenas de decisión en las que reglas, información, poder, capacidades y horizontes temporales alteran el comportamiento de actores concretos. En consecuencia, la calidad de una reforma depende tanto de su contenido normativo como de la estructura de incentivos que crea y de la capacidad existente para implementarla.

La principal contribución de la Elección Pública a esta tesis es la simetría analítica: las decisiones públicas deben estudiarse con el mismo rigor conductual aplicado a decisiones privadas. Sin embargo, el manuscrito muestra también que esta tradición es más útil cuando se integra con economía institucional, teoría principal-agente, motivación de servicio público y análisis de capacidades. La conducta pública no responde a un único móvil; el diseño institucional debe ser robusto frente a motivaciones heterogéneas.

La conclusión central no sostiene que los actores públicos persigan siempre intereses particulares, sino que las instituciones deben ser evaluadas considerando esa posibilidad. Una regla sólida convierte diversidad de motivaciones en decisiones compatibles con objetivos públicos, limita apropiación privada de beneficios y

facilita corrección de errores. Por ello, la calidad estatal depende de arquitectura institucional y capacidades tanto como de normas sustantivas. El enfoque desplaza la discusión desde intenciones declaradas hacia mecanismos de decisión, sin negar que valores, profesionalismo y liderazgo influyen en desempeño.

2. Aporte y alcance del MIAR

El MIAR organiza la reforma como una secuencia que parte del entorno institucional, desciende hacia reglas operativas y examina la estructura de incentivos, las respuestas conductuales, las decisiones, los resultados y la retroalimentación. Su utilidad principal consiste en hacer explícitos supuestos que con frecuencia permanecen implícitos: quién puede bloquear, quién posee información, quién internaliza costos, qué conducta es racional bajo la nueva regla y qué capacidad se requiere para sostenerla.

El modelo no es una función econométrica ni una teoría general cerrada. Es un marco diagnóstico y comparativo que genera hipótesis susceptibles de contrastación. Su desarrollo futuro requiere aplicaciones estandarizadas, evaluación de consistencia entre analistas, comparación de casos y seguimiento longitudinal. Esta limitación no reduce su utilidad; delimita con precisión el tipo de inferencia que puede ofrecer.

El MIAR aporta una secuencia común para analizar reformas heterogéneas y obliga a hacer explícitos supuestos que suelen permanecer dispersos. Su alcance, sin embargo, es diagnóstico. No reemplaza análisis de impacto, evaluación económica, derecho

administrativo ni diseño organizacional. Su utilidad consiste en conectar esos campos mediante preguntas sobre reglas e incentivos. La agenda futura debe contrastar aplicaciones realizadas por equipos independientes y evaluar consistencia entre analistas. Solo esa acumulación permitirá determinar si el marco posee capacidad explicativa más allá de su valor heurístico.

3. Implicancias para el Estado peruano

La aplicación al Perú muestra que los principales problemas reformistas no derivan de ausencia de instrumentos. Existen políticas de modernización, sistemas administrativos, reglas fiscales, marcos de contratación, regulación, servicio civil y mecanismos de control. El desafío recurrente es la interacción entre elevada densidad normativa, capacidades heterogéneas, fragmentación, rotación, coordinación intergubernamental y horizontes políticos más cortos que el tiempo requerido para consolidar capacidades.

Por ello, una agenda de reforma debe evaluar costo de cumplimiento, capacidad de implementación y sostenibilidad política junto con la corrección técnica. La evidencia reciente sobre gestión financiera, desempeño económico, descentralización, servicio civil, política regulatoria y control concurrente respalda una agenda de profesionalización, información interoperable, proporcionalidad regulatoria y evaluación ex post (OECD, 2023a, 2023b, 2025, 2026; Contraloría General de la República, 2024; World Bank, 2025). Estas fuentes documentan diagnósticos y resultados específicos; el MIAR se utiliza para formular mecanismos e hipótesis adicionales, no para atribuir causalidad donde las fuentes no la estiman.

Para el Perú, la principal implicancia consiste en reconocer que la reforma estatal no puede reducirse a nueva normativa. La heterogeneidad de capacidades, la fragmentación de competencias y los incentivos de corto plazo requieren secuencias diferenciadas. Fortalecer sistemas administrativos implica revisar cargas y señales; mejorar descentralización requiere alinear financiamiento y responsabilidad; profesionalizar empleo demanda credibilidad; elevar calidad del gasto exige conectar ejecución con resultados. Estas tareas comparten un principio: la reforma debe cambiar condiciones que hacen racional una conducta, no únicamente ordenar que la conducta sea distinta.

4. Límites del enfoque

La Elección Pública puede sobredimensionar incentivos materiales si se aplica sin evidencia sobre motivaciones; la teoría principal-agente puede simplificar relaciones con múltiples principales; y una matriz institucional puede producir falsa precisión si sus categorías no se operacionalizan. El libro mitiga estos riesgos mediante comparación institucional, reconocimiento de motivación de servicio público y separación entre diagnóstico, evidencia e inferencia. Aun así, cada aplicación del MIAR debe declarar fuentes, supuestos y grado de incertidumbre.

Todo marco basado en incentivos enfrenta el riesgo de subestimar ideas, identidades, normas sociales y procesos históricos. También puede simplificar relaciones de poder si estas se representan únicamente como recursos individuales. El libro reduce ese riesgo incorporando instituciones informales, motivación de servicio público y capacidad estatal, pero la limitación permanece. Asimismo, la aplicación al Perú es analítica y no pretende sustituir estudios sectoriales profundos. Reconocer estos límites mejora la utilidad del enfoque porque define dónde deben incorporarse otras teorías y métodos.

5. Agenda de investigación y reforma

La agenda futura comprende cuatro líneas: validar el MIAR en reformas peruanas comparables; construir indicadores de riesgo institucional con criterios reproducibles; estudiar efectos conductuales de sistemas administrativos y controles; y analizar cómo variaciones territoriales de capacidad modifican resultados de reglas nacionales. Estas líneas permitirían convertir el marco de diagnóstico en un programa acumulativo de investigación aplicada.

La tesis final puede formularse en términos institucionales: un Estado de mejor desempeño no requiere actores perfectos, sino reglas que hagan compatible la búsqueda de objetivos individuales y organizacionales con resultados públicos verificables. Reformar el Estado implica modificar incentivos, capacidades, información y responsabilidades de manera coherente; cuando alguno de esos componentes se ignora, la reforma corre el riesgo de quedar en el plano normativo.

La agenda de investigación debería combinar estudios de caso, análisis comparado y evidencia cuantitativa. Resulta particularmente valioso aplicar el MIAR a reformas con resultados divergentes, identificar predicciones ex ante y contrastarlas con implementación observada. También conviene desarrollar indicadores de asimetría informativa, poder de veto, capacidad y concentración de beneficios. En política pública, la agenda práctica es más inmediata: institucionalizar evaluación ex post, usar pilotos, mejorar trazabilidad y diseñar mecanismos de retroalimentación. La reforma de

calidad no es aquella que pretende acertar de una vez, sino aquella que aprende de manera sistemática sin perder responsabilidad.

Anexo A. Guía de aplicación del Modelo MIAR

El Modelo de Incentivos para el Análisis de la Reforma del Estado es una herramienta diagnóstica para formular hipótesis de comportamiento antes y después de una reforma. No reemplaza evaluación jurídica, económica, presupuestal o de impacto; las integra mediante preguntas sobre reglas e incentivos.

A.1 Secuencia causal

Entorno institucional → Reglas operativas → Estructura de incentivos → Respuestas conductuales → Decisiones → Resultados → Retroalimentación

A.2 Seis pasos de aplicación

- Paso 1. Definir el problema público en términos observables, establecer el resultado que se pretende modificar y distinguir síntomas de mecanismos causales.
- Paso 2. Delimitar el entorno institucional y comparar la reforma propuesta con alternativas factibles, incluido el statu quo.
- Paso 3. Identificar reglas operativas y mapear actores, objetivos, recursos de poder, información privada y capacidad de veto.
- Paso 4. Derivar la estructura de incentivos: beneficios, costos, riesgos y consecuencias esperadas por actor y horizonte temporal.
- Paso 5. Formular respuestas conductuales esperadas: cumplimiento, adaptación, evasión, captura, salida, innovación, coordinación o bloqueo.
- Paso 6. Definir indicadores de capacidad, implementación y resultados, además de señales tempranas de efectos no previstos y reglas de retroalimentación.

A.3 Escala cualitativa de riesgo institucional

Dimensión	Bajo	Medio	Alto
Asimetría de información	Información verificable y compartida	Información incompleta con controles parciales	Actor clave controla información no verificable
Concentración de beneficios	Beneficios amplios	Beneficios mixtos	Beneficios muy concentrados y costos dispersos
Poder de veto	Veto acotado y transparente	Varios actores con negociación	Múltiples vetos opacos o no coordinados
Riesgo de captura	Competencia y contrapesos	Dependencia parcial	Dependencia fuerte o mercado muy concentrado
Capacidad de implementación	Capacidad y recursos probados	Brechas corregibles	Responsabilidades sin capacidades o recursos
Horizonte	Beneficios y costos alineados	Desfase moderado	Costo inmediato y beneficio lejano sin coalición
Coherencia regla-capacidad	Regla compatible con recursos y competencias	Brechas con mitigación prevista	Obligaciones sin medios, datos o autoridad suficiente

La escala no produce un “puntaje de verdad”. Su función es documentar juicio analítico y hacer comparables diagnósticos entre equipos. Una dimensión alta requiere mitigación explícita antes de implementar.

Anexo B. Matriz central de análisis institucional

La matriz operacionaliza las doce preguntas centrales del análisis MIAR. Se presenta en formato vertical para facilitar su uso en docencia, investigación aplicada y evaluación de reformas.

Dimensión	Pregunta guía
Problema	¿Qué falla?
Reforma	¿Qué cambia?
Actores	¿Quién decide?
Estructura de incentivos	¿Qué gana, pierde o arriesga cada actor bajo cada alternativa?
Información	¿Quién sabe qué y con qué calidad de información?
Poder	¿Quién puede bloquear, retrasar o modificar la decisión?
Beneficios	¿Quién recibe los beneficios?
Costos	¿Quién asume los costos?
Horizonte	¿Los efectos relevantes son de corto o largo plazo?
Entorno institucional y reglas operativas	¿Qué estructuras persistentes y qué reglas concretas condicionan la decisión?
Respuesta conductual	¿Cómo pueden cumplir, adaptarse, evadir, innovar o bloquear los actores?
Resultado	¿Qué efectos públicos produce la combinación de reglas, incentivos y conductas?
Retroalimentación	¿Qué resultado modifica reglas, expectativas, coaliciones o incentivos en el siguiente ciclo?

La matriz debe completarse para cada alternativa, no solo para la opción preferida. De esa manera se evita diseñar una reforma sin comparar el comportamiento inducido por el statu quo y por otras soluciones.

Anexo C. Ejercicios y casos breves

Caso 1. Reforma del servicio civil

Una entidad debe cubrir posiciones técnicas ocupadas durante años mediante contratos temporales. Diseñe tres alternativas: mantener el régimen, concurso meritocrático con transición y esquema mixto. Aplique MIAR e identifique ganadores, perdedores, riesgos de captura y condiciones de credibilidad.

Caso 2. Proyecto de inversión visible

Un gobierno subnacional propone una obra de alta visibilidad y bajo mantenimiento previsto, mientras existen alternativas menos visibles con mayor impacto en continuidad de servicios. Analice incentivos electorales, reglas de Invierte.pe y diseño de mantenimiento.

Caso 3. Contratación con pocos postores

Una categoría de compras registra pocos proveedores y especificaciones recurrentes. Identifique si el problema puede provenir de concentración del mercado, barreras de bases, reputación de pago o captura. Proponga evidencia para distinguir hipótesis.

Caso 4. Regulador y puerta giratoria

Un exdirectivo de empresa regulada postula a una posición técnica en el regulador. Diseñe salvaguardas que gestionen conflicto de interés sin desperdiciar conocimiento especializado.

Caso 5. Programa presupuestal con alto cumplimiento

Un programa alcanza 98 % de ejecución, pero sus resultados no mejoran. Distinga problema de teoría de cambio, medición, selección de beneficiarios, calidad de gasto e incentivos de ejecución.

Caso 6. Descentralización de una función

Una función nacional se transferirá a gobiernos locales con capacidades heterogéneas. Diseñe secuencia, estándares mínimos, financiamiento, asistencia técnica y mecanismo de reversión o apoyo.

Caso 7. Control después de un escándalo

Tras un caso de corrupción se propone añadir cuatro firmas obligatorias. Compare esta opción con control basado en riesgo, trazabilidad digital y segregación de funciones.

Anexo D. Glosario de conceptos

Acción colectiva: Proceso mediante el cual individuos coordinan esfuerzos para alcanzar un objetivo compartido; enfrenta problemas de free riding cuando beneficios son no excluibles.

Agencia: Relación de delegación en la que un principal encarga una tarea a un agente con información o acciones parcialmente no observables.

Asimetría de información: Situación en la que las partes de una relación poseen información diferente y relevante para la decisión.

Captura regulatoria: Influencia sistemática de actores regulados sobre reglas o decisiones del regulador en favor de intereses particulares.

Clientelismo: Intercambio particularista de recursos o favores públicos por apoyo político.

Costos de agencia: Recursos y pérdidas derivados de monitoreo, incentivos y divergencia de intereses entre principal y agente.

Costos de decisión: Recursos necesarios para alcanzar una decisión colectiva bajo una regla determinada.

Costos externos: Costos impuestos por una decisión colectiva sobre quienes no la prefieren o no participan plenamente en ella.

Discrecionalidad: Margen de elección permitido a un decisor dentro de reglas generales.

Elección Pública: Programa de investigación que aplica herramientas económicas al estudio de decisiones políticas y burocráticas.

Falla del Estado: Resultado sistemáticamente ineficiente o indeseable derivado de problemas de información, incentivos, coordinación, captura u otros mecanismos institucionales.

Falla de mercado: Condición en la que el mercado no produce una asignación eficiente bajo supuestos de referencia, por externalidades, bienes públicos, poder de mercado o información imperfecta.

Free riding: Conducta de beneficiarse de un bien colectivo sin contribuir proporcionalmente a su provisión.

Ilusión fiscal: Percepción incompleta o sesgada del costo tributario de bienes y servicios públicos.

Individualismo metodológico: Principio analítico que explica fenómenos colectivos a partir de decisiones e interacciones de individuos dentro de instituciones.

Incentivo: Cambio en costos, beneficios, riesgos o recompensas esperadas que altera la probabilidad de una conducta.

Ineficiencia X: Producción por debajo de la frontera factible debido a presión competitiva o disciplina organizacional insuficiente.

Institución: Regla formal o informal que estructura interacción y expectativas.

Logrolling: Intercambio de apoyo o votos entre actores con preferencias intensas sobre asuntos distintos.

Meritocracia: Sistema de selección y progresión basado predominantemente en capacidades, mérito y desempeño verificable.

Nueva Gestión Pública: Conjunto de reformas que enfatizan resultados, autonomía gerencial, competencia, desagregación y disciplina de recursos.

Principal-agente: Marco para estudiar delegación, información asimétrica, selección y riesgo moral.

Racionalidad limitada: Conducta intencional bajo restricciones de información, tiempo y capacidad cognitiva.

Rent seeking: Uso de recursos para obtener, preservar o redistribuir rentas creadas por reglas o decisiones públicas en lugar de generar valor productivo.

Restricción presupuestaria blanda: Expectativa de que pérdidas o excesos serán cubiertos por un tercero, debilitando disciplina ex ante.

Riesgo moral: Cambio de conducta posterior a un contrato debido a que ciertas acciones no pueden observarse o atribuirse plenamente.

Selección adversa: Problema de información privada sobre características del agente antes de contratar o delegar.

Veto player: Actor cuya aceptación es necesaria, formal o efectivamente, para modificar el statu quo.

Ventana de oportunidad: Periodo en el que problema, alternativa y condiciones políticas se alinean para facilitar cambio.

Valor público: Resultados y legitimidad generados por acción estatal que responden a necesidades colectivas y uso responsable de recursos.

Referencias

Arrow, K. J. (2012). Social choice and individual values (3rd ed.; trabajo original publicado en 1951). Yale University Press. https://yalebooks.yale.edu/book/9780300179316/social-choice-and-individual-values/

Besley, T., & Persson, T. (2009). The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. American Economic Review, 99(4), 1218–1244. https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1218

Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. Public Administration, 84(3), 517–538. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x

Black, D. (1948). On the rationale of group decision-making. Journal of Political Economy, 56(1), 23–34. https://doi.org/10.1086/256633

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy. University of Michigan Press. https://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3.html

Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. Journal of Law and Economics, 3, 1–44. https://www.jstor.org/stable/724810

Congreso de la República del Perú. (2002a). Ley N.° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. https://leyes.congreso.gob.pe/DetLeyNume_1p.aspx?xNorma=6&xNumero=27658&xTipoNorma=0

Congreso de la República del Perú. (2002b). Ley N.° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27783.pdf

Congreso de la República del Perú. (2013). Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil. https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/118474-30057

Congreso de la República del Perú. (2024). Ley N.° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/ADLP/Texto_Consolidado/32069-TXM.pdf

Contraloría General de la República. (2024). Medición del impacto del control concurrente. https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/5649374-medicion-del-impacto-del-control-concurrente

Dornbusch, R., & Edwards, S. (Eds.). (1991). The macroeconomics of populism in Latin America. University of Chicago Press. https://www.nber.org/books-and-chapters/macroeconomics-populism-latin-america

Downs, A. (1957). An economic theory of democracy. Harper & Row. https://books.google.com/books?id=n_a9vgEACAAJ

Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado. (2025). Código de Buen Gobierno Corporativo para las Empresas del Estado. https://www.fonafe.gob.pe/marconormativo/directivascorporativas

Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado. (2026). Directiva para la Gestión de Directorios y Directores para las Empresas bajo el ámbito de FONAFE (versión vigente modificada en 2026). https://www.fonafe.gob.pe/marconormativo/directivascorporativas

Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. The Journal of Law, Economics, and Organization, 7(Special Issue), 24–52. https://doi.org/10.1093/jleo/7.special_issue.24

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69(1), 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, 3(4), 305–360. https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X

Kingdon, J. W. (1995). Agendas, alternatives, and public policies (2nd ed.). Harper-Collins College. https://search.worldcat.org/title/1145770162

Kornai, J. (1986). The soft budget constraint. Kyklos, 39(1), 3–30. https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1986.tb01252.x

Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. American Economic Review, 64(3), 291–303. https://www.jstor.org/stable/1808883

Leibenstein, H. (1966). Allocative efficiency vs. "X-efficiency". American Economic Review, 56(3), 392–415. https://www.jstor.org/stable/1823775

Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). Decreto Legislativo N.° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-invpublica/temas/sistema-nacional-de-programacion-multianual-y-gestion-de-inversiones

Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). Decreto Legislativo N.° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo?limit=10&start=10

Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). Decreto Supremo N.° 009-2025-EF, Reglamento de la Ley N.° 32069. https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/6401561-009-2025-ef

Ministerio de Economía y Finanzas. (2026a). Decreto Supremo N.° 001-2026-EF, que modifica el Reglamento de la Ley N.° 32069. https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/7601483-001-2026-ef

Ministerio de Economía y Finanzas. (2026b). Decreto Supremo N.° 140-2026-EF, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1252. https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/8402978-140-2026-ef

Niskanen, W. A. (1971). Bureaucracy and representative government. Aldine-Atherton. https://www.routledge.com/Bureaucracy-and-Representative-Government/Niskanen/p/book/9780202309590

North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678

OECD. (2016). OECD public governance reviews: Peru: Integrated governance for inclusive growth. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264265172-en

OECD. (2023a). Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f67c8432-es

OECD. (2023b). Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una revisión de pares de la OCDE. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/8b6b289c-es

OECD. (2025). Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/626594d0-es

OECD. (2026). Política regulatoria en el Perú 2026. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5738a296-es

Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes. (2026). Ley N.° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas y su Reglamento: Compendio normativo. https://www.gob.pe/institucion/oece/colecciones/45029-ley-n-32069-ley-general-de-contrataciones-publicas-y-su-reglamento

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, 37(3), 1120–1149. https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120

Olson, M. (1965). The logic of collective action: Public goods and the theory of groups. Harvard University Press. https://doi.org/10.4159/9780674041660

Ostrom, E. (1990). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763

Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. Policy Studies Journal, 39(1), 7–27. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x

Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. Public Administration Review, 50(3), 367–373. https://doi.org/10.2307/976618

Persson, T., & Tabellini, G. (2000). Political economics: Explaining economic policy. MIT Press. https://mitpress.mit.edu/9780262161954/political-economics/

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity (4th ed.). Oxford University Press. https://global.oup.com/academic/product/public-management-reform-9780198795186

Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). Decreto Supremo N.° 103-2022-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3361746-103-2022-pcm

Presidencia del Consejo de Ministros. (2026a). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030: Reporte de seguimiento, ejercicio 2025. https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/8126271-politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-pnmgp-al-2030

Presidencia del Consejo de Ministros. (2026b). Resumen Ejecutivo Anual de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria 2025. https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/8430276-resumen-ejecutivo-anual-de-la-comision-multisectorial-de-calidad-regulatoria-cmcr-2025

Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. Public Administration Review, 76(3), 414–426. https://doi.org/10.1111/puar.12505

Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. American Economic Review, 80(1), 21–36. https://www.jstor.org/stable/2006731

Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). Corruption and government: Causes, consequences, and reform (2nd ed.). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933

Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. The Review of Economics and Statistics, 36(4), 387–389. https://doi.org/10.2307/1925895

Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. The Quarterly Journal of Economics, 69(1), 99–118. https://doi.org/10.2307/1884852

Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1), 3–21. https://doi.org/10.2307/3003160

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. Journal of Political Economy, 64(5), 416–424. https://doi.org/10.1086/257839

Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press. https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691099897/veto-players

Tullock, G. (1967). The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. Economic Inquiry, 5(3), 224–232. https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1967.tb01923.x

Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. Journal of Economic Literature, 38(3), 595–613. https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595

World Bank. (2017). World Development Report 2017: Governance and the law. World Bank. https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017

World Bank. (2025). Perú: Revisión de Finanzas Públicas: Movilizando Recursos para la Prestación de Servicios y el Crecimiento. World Bank Group. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099112625153029770

ABAD Ediciones
Pensamiento en Acción

Primera edición, septiembre de 2026 · Cusco, Perú
Edición y composición editorial en formato 6 × 9 in: ABAD Ediciones · ABAD Editorial Studio v4.0.
ISBN: 978-612-99618-0-4

RAFAEL FERNANDO VARGAS SALINAS
ASTRID HELEN CONTRERAS CUSI

EL ESTADO Y SUS INCENTIVOS

Economía política de las instituciones, la reforma pública y la capacidad estatal

¿Por qué reformas técnicamente bien diseñadas producen resultados menores a los esperados cuando llegan a la implementación? Este libro examina el Estado desde la economía política institucional y la Teoría de la Elección Pública, colocando en el centro las reglas, la información, el poder y los incentivos que enfrentan quienes deciden, ejecutan, financian y supervisan la acción pública. Los autores desarrollan el Modelo de Incentivos para el Análisis de la Reforma del Estado (MIAR), una herramienta diagnóstica para anticipar respuestas estratégicas y comparar arreglos institucionales. Aplicado al Perú, el análisis aborda descentralización, presupuesto, servicio civil, contrataciones públicas, empresas estatales, regulación, corrupción y capacidad estatal. La propuesta no contrapone ideales: compara instituciones reales y busca reformas más robustas, responsables y adaptables.

INSTITUCIONES · INCENTIVOS · PODER
INFORMACIÓN · CAPACIDAD · RESULTADOS

"Reformar el Estado significa reformar incentivos, información y responsabilidades."

ISBN: 978-612-99618-0-4

ABAD EDICIONES
Pensamiento en Acción