

SINOPSIS DEL LIBRO

Manual de ANALÍTICA GUBERNAMENTAL

**APROVECHAR LOS DATOS
PARA FORTALECER LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Daniel Rogger y Christian Schuster



WORLD BANK GROUP



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO



SINOPSIS DEL LIBRO

MANUAL DE ANALÍTICA GUBERNAMENTAL

Aprovechar los datos para
fortalecer la administración pública

DANIEL ROGGER Y CHRISTIAN SCHUSTER

© Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2024) / Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Sitio web: www.worldbank.org

Esta versión adaptada se basa en el trabajo publicado originalmente por el Banco Mundial en inglés con el título *The Government Analytics Handbook: Leveraging Data to Strengthen Public Administration* en 2023 (Manual de analítica Gubernamental: Aprovechar los datos para fortalecer la administración pública). En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.

El presente documento fue elaborado por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no necesariamente reflejan la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud, la exhaustividad ni la vigencia de los datos incluidos en este trabajo. Tampoco asume responsabilidad por errores, omisiones o discrepancias en la información aquí contenida ni otro tipo de obligación con respecto al uso o a la falta de uso de los datos, los métodos, los procesos o las conclusiones aquí presentados. Las fronteras, los colores, las denominaciones, los enlaces o las notas a pie de página y demás datos que aparecen en este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras. La cita de obras de otros autores no significa que el Banco Mundial respalde las opiniones expresadas por esos autores o el contenido de sus obras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en este documento está registrado como propiedad intelectual. El Banco Mundial alienta la difusión de sus conocimientos y autoriza la reproducción total o parcial de este informe para fines no comerciales, en tanto se cite la fuente.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; Fax: 202-522-2625; Correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Cita de la fuente - La obra debe citarse de la siguiente manera: Este documento fue publicado originalmente por el Banco Mundial en inglés como Rogger, Daniel, and Christian Schuster, eds. (2023). *The Government Analytics Handbook: Leveraging Data to Strengthen Public Administration*, Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-1957-5. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO. En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.

La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción.

Imagen de portada: © Pixel Matrix / Adobe Stock. Utilizada con el permiso de Pixel Matrix/Adobe Stock. Para volver a utilizar las imágenes, se requiere autorización adicional.

Diseño de portada: Circle Graphics y Bill Praguski, Critical Stages, LLC.

Índice

| | |
|-----------------------------|-----|
| Prólogo..... | v |
| Reconocimientos..... | vii |
| Acerca de los editores..... | ix |

Sinopsis del libro

| | |
|--|----|
| Capítulo 1 Introducción al Manual de Analítica Gubernamental..... | 1 |
| Daniel Rogger y Christian Schuster | |
| Capítulo 2 Cómo realizar la analítica gubernamental: lecciones del Manual..... | 12 |
| Daniel Rogger y Christian Schuster | |
| Capítulo 3 La analítica gubernamental del futuro | 44 |
| Daniel Rogger y Christian Schuster | |

Selección de capítulos de interés para América Latina y el Caribe

| | |
|--|-----|
| Capítulo 4 Midiendo lo que importa..... | 58 |
| Kate Bridges y Michael Woolcock | |
| Capítulo 10 Analítica gubernamental con los datos de recursos humanos y de la nómina..... | 81 |
| Rafael Alves de Albuquerque Tavares, Daniel Ortega Nieto y Eleanor Florence Woodhouse | |
| Capítulo 25 Sacar el mayor provecho de los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos | 111 |
| Christian Schuster, Annabelle Wittels, Nathan Borgelt, Horacio Coral, Matt Kerlogue, Conall Mac Michael, Alejandro Ramos, Nicole Steele y David Widlaker | |
| Capítulo 27 Analítica gubernamental con encuestas de hogares | 135 |
| Faisal Ali Baig, Zahid Hasnain, Turkan Mukhtarova y Daniel Rogger | |

Gráficos

| | |
|---|----|
| 2.1 La función de producción de la administración pública..... | 15 |
| 2.2 Levantamiento de los distintos datos de analítica gubernamental en la función de producción de la administración pública..... | 16 |
| 2.3 Proyección de la nómina salarial y escenarios de políticas, Brasil, 200830 | 20 |
| 2.4 Árbol de decisiones para las encuestas a los funcionarios públicos | 28 |
| 2.5 Diferencia promedio entre las modalidades de encuestas para los distintos temas en los organismos gubernamentales de Rumania..... | 30 |
| 2.6 Cuota de funcionarios públicos satisfechos con su remuneración o beneficios totales en diversos países | 34 |

Mapas

| | |
|--|----|
| 2.1 Variaciones en la productividad del procesamiento de los casos de seguridad social; subregiones de Italia..... | 25 |
| 2.2 Patrones subnacionales en el empleo en el sector público, Indonesia, 2018 | 36 |

Tabla

| | |
|--|----|
| 2A.1 Conexión de las fuentes de información de la analítica gubernamental con los capítulos 10-30..... | 41 |
|--|----|

Prólogo

Es bien sabido que la calidad de la gobernanza constituye un factor determinante para el crecimiento, el avance hacia la equidad y la estabilidad social. Hasta los planes para el desarrollo mejor delineados encallan en los defectos en la capacidad estatal; la corrupción socava la confianza en la gestión estatal de los recursos, y la prestación deficiente de los servicios genera frustración en todos los aspectos de la vida diaria del ciudadano. El mundo está ahora en presencia de una explosión sin precedentes de información que ha revolucionado tanto el análisis como los resultados en toda una gama de campos. En este volumen del *Manual de analítica gubernamental* se pretende ahondar en esa revolución con respecto al funcionamiento del gobierno.

El aprovechamiento de los datos de manera más eficaz conduce a mayor experimentación y a nuevas formas de análisis. Refina las interrogantes que se formulan sobre cómo funciona el mundo. En el sector privado, la nueva modalidad en la medición y la analítica ha permitido que las empresas confronten su realidad y experimenten con respuestas novedosas. Entretanto, el sector académico ha mapeado con mayor precisión los determinantes de la productividad en el sector privado. Esto ha implicado grandes ganancias tanto en la productividad como en la rentabilidad para las empresas privadas que son las que mejor han aprovechado las técnicas de medición.

En el ámbito del desarrollo internacional, la iniciativa del Banco Mundial de recabar información sobre la pobreza contribuyó a centrar los esfuerzos para recabar e impulsar los datos, lo que a su vez enfocó los esfuerzos por aliviar la pobreza y catalizar toda una subdisciplina académica. Igualmente, nuestras inversiones en una gama de indicadores de prestación de servicios, tales como las medidas de la calidad de la escolarización y la atención médica han sido instrumentales en nuestra labor de fortalecer la calidad de los servicios gubernamentales de primera línea.

Así las cosas, en la esfera del gobierno, el trabajo relativamente limitado con la medición de la administración pública ha prevenido una evolución comparable en esta área. No obstante, la digitalización de los datos administrativos y de otra índole ahora brinda la oportunidad de fortalecer la administración pública de una manera nunca antes imaginable, lo cual hace que esta edición sea tanto oportuna como de gran importancia. Al ofrecer el primer compendio del progreso mundial en la utilización de nuevas fuentes de información y de nuevas técnicas para diagnosticar la administración estatal, brinda un recurso vital para que los gobiernos de todo el mundo mejoren rápidamente su enfoque hacia la administración pública.

Igualmente, el libro despliega las políticas para remediar las deficiencias en el conjunto de herramientas analíticas y capacidades de cualquier gobierno. A su vez, las mejoras en estas áreas contribuirían a mejorar el funcionamiento de los gobiernos y sus productos y resultados.

Los equipos de proyectos en el Banco Mundial (en la Práctica Global de Gobernanza y más allá) deberían aprovechar las ideas y las cajas de herramientas que contiene este manual como el fundamento del compromiso con los clientes gubernamentales para fortalecer sus capacidades analíticas y, a su vez, su gestión en ánimo de mejorar sus funciones y prestación de servicios.

Asimismo, esperamos que este *Manual* aporte tanto la inspiración como el discernimiento a los gobiernos interesados en utilizar sus datos administrativos y de encuestas y recanalizarlos hacia la mejor prestación de los servicios públicos. A lo largo de nuestro trabajo con los gobiernos de todo el mundo hemos presenciado de primera mano el poder transformador de la analítica gubernamental. Así, esperamos que sirva de base para las nuevas comunidades de práctica en el Banco Mundial, en el sector académico y entre los gobiernos.

Más allá de cada una de las actividades que promueva este *Manual*, también es una oportunidad para cambiar fundamentalmente el enfoque hacia la administración pública que el mundo ha tomado en gran parte de la historia del gobierno. Más que actuar como una maquinaria de registros contables, la analítica gubernamental brinda la oportunidad de impulsar la innovación y la experimentación continuadas en las sociedades y las economías. Los gobiernos generan, reciben y conectan los datos a una escala sin precedentes. El análisis de estos datos tal como se recomienda en este *Manual* podría dar un viraje en la función del sector público en facilitar el desarrollo.

No obstante, los gobiernos deberán utilizar estos datos para cambiarse también a sí mismos. Esto es un llamado a la introspección en la administración pública. La implementación de la analítica gubernamental exige más que conocimiento técnico. También implica construir una cultura de toma de decisiones guiada por la información, colaborar entre los organismos gubernamentales y abordar las consideraciones de ética y privacidad en torno a la recolección y el empleo de los datos. El Banco Mundial tiene el compromiso de apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos por aprovechar el poder de la analítica gubernamental en pro de sus ciudadanos. Al trabajar de forma mancomunada, damos rienda suelta al potencial de la analítica gubernamental para guiar el desarrollo inclusivo y sostenible. Este esfuerzo es sin lugar a dudas un pilar para un mejor mañana hacia el desarrollo.

Indermit Gill

Economista en Jefe del Grupo Banco Mundial
Vicepresidente Sénior
de Economía del Desarrollo en el Banco Mundial

William F. Maloney

Economista en Jefe para la Región de Latinoamérica y
el Caribe, Ex Economista en Jefe en la Vicepresidencia
de Crecimiento Equitativo, Finanzas e Instituciones del
Banco Mundial

Reconocimientos

In Memoriam

Steve Knack, quien falleció en 2019, fue un socio apreciado de la comunidad de investigación del Banco Mundial. Era el epitome de la camaradería y del respeto por los colegas operativos del Banco Mundial enfocados en la gobernanza. Estamos agradecidos por haber tenido la oportunidad de conocer a Steve, haber sido inspirados por su enfoque hacia el desarrollo y haber aprendido de él. Aunque lo extrañamos y añoramos su calidez y compañerismo, nos quedamos con su espíritu en un empeño por forjar una sociedad fortalecida entre la investigación y las políticas.

El Manual de analítica gubernamental es un producto del Laboratorio de Burocracia del Banco Mundial, que a su vez es una colaboración entre el Departamento de Evaluación del Impacto en el Desarrollo (DIME) de la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo y la Práctica Global de Gobernanza del Banco Mundial. Se ha beneficiado ampliamente de la estrecha colaboración entre el DIME, la Práctica Mundial de Gobernanza y la Oficina del Economista en Jefe de la Vicepresidencia de Desarrollo Equitativo, Finanzas e Instituciones (EFI). Los editores agradecen a todo el equipo pasado y presente del Laboratorio por su pasión constante y su planteamiento estimulador con respecto al fortalecimiento de la administración pública.

El libro fue editado por Daniel Rogger (economista principal del Banco Mundial) y Christian Schuster (profesor de gestión pública en el University College London, con el respaldo de un equipo del Banco Mundial, conformado por Galileu Kim, Robert Lipinski y Annabelle Wittels. Se redactó con la guía general de William F. Maloney durante sus funciones como economista en jefe del EFI, y posteriormente de Ayhan Kose y Arianna Legovini, en la dirección del DIME. Los editores están agradecidos a todas y cada una de estas personas por su apoyo a este proyecto. Igualmente agradecen a Tracey Lane, directora de prácticas de la unidad de Administración Pública y Reformas Institucionales de la Práctica Global de Gobernanza, a la cual se adscribió el Laboratorio de Burocracia durante el tiempo en que tuvo lugar el desarrollo sustantivo de esta obra.

La obra fue sometida a un riguroso examen interno y externo. Los editores quisieran expresar su gratitud a Geert Bouckaert (profesor en el Instituto de Gobernanza Pública en KU Leuven) y a Benjamin Lauderdale (profesor de ciencias políticas en la Universidad de Londres), quien realizó una revisión por expertos académicos a la mayor parte del contenido técnico de la obra. El aseguramiento de la calidad en términos de competencia técnica y pertinencia de políticas fue suministrado por examinadores internos del Banco Mundial. Francisco Gaetani y Elizabeth Obeng-Yeboah efectuaron la evaluación exhaustiva para garantizar la relevancia y pertinencia del proyecto para los tomadores de decisión. Asimismo, la obra se benefició de los aportes de Kerenssa Kay y demás integrantes del Comité Directivo, así como de numerosos funcionarios públicos. Los editores quisieran extender su agradecimiento a todos ellos por sus valiosos comentarios y sugerencias. Finalmente, los editores están en deuda con un vasto número de servidores públicos, investigadores e integrantes de sus departamentos y organizaciones, todos los cuales han modelado su labor en torno a la analítica gubernamental. Las lecciones que aportaron se reflejan a lo largo y ancho de este *Manual*.

Investigadores postdoctorales: Galileu Kim y Annabelle Wittels

Asistente de investigación: Robert Lipinski

Revisores académicos: Geert Bouckaert y Benjamin Lauderdale

Revisores de políticas: Francisco Gaetani y Elizabeth Obeng-Yeboah

Revisores del Banco Mundial: Donna Andrews, Pierre Bachas, Jurgen Blum, Gero Carletto, Verena Fritz, Florence Kondylis y Daniel Ortega Nieto

Comité Directivo: Elsa Araya, Vincenzo Di Maro, Zahid Hasnain, Maria Ruth Jones, Kerenssa Kay, William F. Maloney, Gbemisola Oseni y Michael Roscitt

Acerca de los editores

Daniel Rogger es economista senior en el Departamento de Evaluación del Impacto en el Desarrollo (DIME) en el Banco Mundial. Gestiona la unidad de Gobernanza e Institucionalidad del DIME y dirige conjuntamente el Laboratorio de Burocracia del Banco Mundial, el cual es una colaboración entre el DIME y la Práctica Global de Gobernanza que apunta a tender un puente entre la investigación y las políticas en aras del fortalecimiento de la administración pública. Su investigación se centra en la organización de la entrega de bienes públicos. Es socio fundador de los Indicadores de Burocracia Mundial, la Encuesta Global de Servidores Públicos, y la iniciativa de Microdatos y Evidencia para la Acción Gubernamental. Fue estudiante de doctorado en el Instituto de Estudios Fiscales, donde actualmente se desempeña como investigador docente internacional. Tiene un doctorado en el *University College of London*.

Christian Schuster es profesor de Gestión Pública en el University College London. Su interés principal en la investigación recae en el uso de datos para mejorar la administración pública. Su investigación se ha publicado ampliamente; cuenta con más de 70 publicaciones y ha sido honrado con una gama de premios, entre los que destacan el Premio Haldane 2018 por el mejor artículo publicado en *Public Administration*. Es socio fundador de la Encuesta Global de Servidores Públicos, dirige conjuntamente el Centro de Analítica de Personas en el Gobierno y ha colaborado en su investigación con más de 30 gobiernos y con toda una variedad de organizaciones internacionales. Antes fue economista en el Banco Mundial e investigador visitante en el Banco Interamericano de Desarrollo. Tiene un doctorado en gobierno de la Escuela de Economía de Londres (LSE).

CAPÍTULO 1

Introducción al *Manual de Analítica Gubernamental*

Daniel Rogger y Christian Schuster

EL PODER TRANSFORMADOR DE LA ANALÍTICA GUBERNAMENTAL

En 2016, Kim Wells, uno de los integrantes principales en el equipo de la Encuesta sobre el Punto de Vista del Empleado Federal de Estados Unidos (FEVS), quizás la encuesta nacional más famosa del mundo entre los funcionarios públicos, tuvo una cita con un imponente ex infante de Marina, quien se había incorporado al servicio público como gerente. El personaje en cuestión conservaba la fisonomía de un soldado cuando entró a la sala de conferencias junto con Kim, y se apreciaba de entrada que aportaría su estilo de gestión militar a sus funciones. Para muchos militares estadounidenses la idea de la excelencia es fundamental para la manera en que se perciben a sí mismos y su trabajo. En su identidad estaba enraizada la idea de que era un gerente sobresaliente. Y de habersele preguntado, habría hilado un relato de victorias contra viento y marea en la labor que su equipo y él llevaban a cabo.

Con todo, estaba fallando: fallaba en crear un entorno laboral para su personal en el cual se sintieran comprometidos, amparados y seguros. Kim había encuestado a todo el equipo de este personaje, y había brindado a cada uno de ellos la oportunidad de expresar su opinión y, a partir de allí, efectuar una comparación con las experiencias de otros funcionarios que trabajaban bajo la dirección de distintos gerentes. La verdad es que este fornido ex infante de Marina le estaba fallando a su equipo, a sí mismo y a su país. Rompió en lágrimas en frente de Kim. Su visión de sí mismo se había confrontado con los datos de la encuesta que brindaban a su personal la oportunidad de expresarse que no hubieran tenido de otra manera. Sabía que tenía que cambiar y mejorar la forma en que dirigía a su equipo: y los datos de la encuesta le decían exactamente cómo.

Aproximadamente por la misma fecha, pero a unos 6.500 kilómetros al sur, el gobierno federal de Brasil se enrumaba hacia la debacle financiera. Dentro del marco del régimen existente de pagos y jubilación que compensaba a los empleados federales, los costos salariales estaban a punto de dispararse. La perspectiva de un peligro inminente entre la densa bruma de contratación y compras públicas era desalentadora. Mirian, empleada del Ministerio de Economía, sospechaba que algo andaba mal, pero no podía apuntar a lo que venía. Así que mandó a un equipo a calcular lo que sería el futuro de la nómina y de las pensiones para cada empleado en el gobierno federal dentro del régimen existente. Repentinamente el peligro pareció muy real. En la medida en que los salarios se dispararan, el financiamiento para otros insumos para los servicios gubernamentales se haría inasequible y habría que interrumpir los servicios. Afortunadamente, Mirian también le pidió al equipo que modelara otros escenarios factibles. Estos casos le suministraron al gobierno los medios para negociar con los políticos y demás partes interesadas, y aprobar legislación para cambiar las reglas de la compensación a tiempo para evadir la catástrofe.

A miles de kilómetros hacia el este, el gobierno de Nigeria había recibido en 2005 el alivio de la deuda del grupo de acreedores del Club de París por un valor de US\$ 18.000 millones. Muchos nigerianos querían saber qué pasaría con esos fondos. Éste es el caso de la ingeniera Amina Mohammed, del norte de Nigeria, que viste invariablemente con el traje tradicional y quien al mismo tiempo aboga por la sociedad civil. El presidente le pidió a Amina que se uniera a su equipo. En los últimos años, ella ha construido uno de los sistemas más innovadores de seguimiento del sector público con respecto a las ganancias financieras del alivio de la deuda en todo el gobierno.

Desde su despacho en la Presidencia, Amina rastreó cada uno de estos fondos, al combinar los sistemas de datos de presupuesto, programas y auditoría y mandar a equipos a visitar cada emplazamiento del proyecto. Se trata verdaderamente de analítica gubernamental, donde se demuestra dónde y cuánto fallaba el gobierno. Algunas organizaciones cumplieron sus compromisos a cabalidad. Otras no. En 2006, por ejemplo, el Ministerio de Recursos Hídricos recibió US\$ 475 millones para el desarrollo de la infraestructura en todo el país. A cambio no produjo nada. Los funcionarios del Ministerio lucían ocupados y se hicieron desembolsos presupuestarios. Sin embargo, cuando los equipos de Amina visitaron los emplazamientos a los que se les habían asignado los fondos en todo el país, no encontraron un solo proyecto culminado. Amina llevó las pruebas al presidente y conquistó el espacio político y burocrático que necesitaba para crear nuevas formas de ejecutar los recursos gubernamentales, tales como un esquema de subvenciones para los gobiernos estatales que efectuaba desembolsos únicamente si la infraestructura hídrica producía realmente.

El presente *Manual de Analítica Gubernamental* consiste en capacitar a las personas como Kim, Mirian y Amina para que cambien sus gobiernos para mejor. Gira en torno a un momento en la historia donde el mundo saca partido de las innovaciones en la medición, la recolección y el análisis de información a una escala sin precedentes. Nunca antes el mundo había estado en capacidad de dibujar un panorama más enriquecido de las realidades en el sector público. La pregunta para todos y cada uno de los funcionarios, gerentes y dirigentes en el sector público es qué es lo que van a hacer con esta revolución. La manera en que los gobiernos recaben, analicen y empleen los microdatos para mejorar la administración pública (o emprendan lo que se denomina analítica gubernamental en este *Manual*) determinará su eficacia en este nuevo mundo.

La analítica gubernamental sirve para resolver los asuntos de importancia en la administración pública: los desafíos administrativos en todo el gobierno, como es el caso de los futuros pasivos fiscales en la nómina de Brasil. Sin embargo, igual de importante es que también sirve para que los organismos gubernamentales mejoren en pequeños aspectos, al abordar ciertos desafíos de gestión en equipos específicos en determinados organismos gubernamentales, como en el ejemplo del ex infante de Marina. Cuando suceden las pequeñas mejoras en miles de equipos dentro del gobierno (gracias a las encuestas nacionales a los empleados gubernamentales, por ejemplo) hasta los pequeños cambios pueden transformar el gobierno.

¿Qué queremos decir por analítica gubernamental? Consiste en la reutilización de la información administrativa y el uso de las encuestas dentro del gobierno para mejorar su funcionamiento. Utiliza los microdatos para diagnosticar los insumos, las prácticas de gestión, los procesos, los productos o los resultados en los organismos del sector público, las unidades dentro de estos organismos y la administración pública como un todo. Tal diagnóstico sirve para determinar hasta qué punto funciona el gobierno. Los microdatos suministran información acerca de las características de las personas naturales o jurídicas, tales como los funcionarios o los departamentos, en el caso del gobierno, o bien de un núcleo familiar, de sociedades mercantiles o de granjas, en el caso del sector privado. Con tal información se miden y estudian las relaciones entre los fenómenos a una escala bastante elemental, tal como la forma en que las prácticas de gestión de un cierto gerente en el servicio público inciden en la productividad de su equipo. Los microdatos provienen de una serie de fuentes. Este es el caso de los datos a nivel de unidad, obtenidos de las muestras de sondeos, de censos más amplios y de sistemas administrativos en general.

La analítica gubernamental no se restringe a los gobiernos con plataformas tecnológicas y registros de empleados de avanzada, como Brasil y Estados Unidos. Antes bien, se ha utilizado en los gobiernos de todo el mundo y en todas las etapas del desarrollo administrativo, como lo ilustra el empeño de Amina en Nigeria. Hemos tenido la buena fortuna de ser colaboradores y testigos de muchas de estas mejoras. Por ejemplo, la analítica gubernamental ha conducido a procedimientos más rigurosos de selección de personal con base en los méritos en el gobierno de Kosovo, mejor inducción de empleados en el gobierno de Chile, tutoría y acompañamiento a los empleados en el gobierno de Etiopía, capacitación de mejor calidad en servicio público en Ghana y Nepal, mejora de la calidad en la gestión del gobierno de Croacia y mejores prácticas de contratación y compras públicas en Rumania y Uruguay. La lista continúa. Hay muchos más ejemplos a lo largo de los 30 capítulos de este *Manual*.

Aunque existen muchos casos de analítica gubernamental, hay falta de sistematización en los gobiernos en general. Esto significa que los gobiernos se están perdiendo los posibles aportes que tienen a su disposición para mejorar la administración pública a escala. Esto a su vez significa que se está desperdiciando el dinero. La renta pública que podría utilizarse con más eficiencia, con mayor impacto en el bienestar de los ciudadanos, sencillamente no se invierte de la mejor manera. Es hora de recoger estos fondos y utilizarlos para una mejor sociedad.

¿De qué modo podría contribuir este *Manual*? Al demostrar cuán eficaz y económica puede ser la analítica, la esperanza es que más gobiernos la pongan en práctica a lo interno de su administración y de manera más sistemática. Para hacer un avance significativo, debemos cambiar la forma en que abordamos el gobierno. Al mismo tiempo, este viraje debería reflejar un cambio más amplio en lo que esperamos conocer acerca de las instituciones gubernamentales. La analítica ha venido para dominar el debate en muchos ámbitos de la vida, por lo que debería desempeñar un papel más significativo en los esfuerzos por fortalecer el estado.

Más allá de cualquier gobierno, falta evidencia sistemática sobre cómo realizar la analítica con rigurosidad. Además, hay poca disponibilidad de comparaciones mundiales que estén cuidadosamente formuladas. Como resultado, los distintos gobiernos tienden a seguir prácticas divergentes aun cuando emprendan una analítica semejante, lo cual limita su capacidad de utilizar marcos objetivos de referencia a partir de otros contextos. Por ejemplo, como se indica en el Capítulo 18, distintos gobiernos utilizan diversas preguntas en las encuestas de sus empleados para medir los mismos conceptos.

El presente *Manual* está destinado a subsanar esa brecha. Presenta evidencia empírica y experiencia práctica sobre cómo aprovechar los datos para fortalecer la administración pública. A lo largo de 30 capítulos, revela las maneras de transformar la capacidad de los gobiernos de adoptar un enfoque informado para diagnosticar y mejorar el funcionamiento de los organismos públicos. Un sitio web complementario contiene herramientas para la analítica, lo que permitirá al lector aplicar inmediatamente a su propio trabajo el conocimiento obtenido a partir del *Manual* (www.worldbank.org/governmentanalytics). El *Manual* abarca muchas fuentes de microdatos, que van desde los datos administrativos, tales como nómina, contratación y compras públicas, casos, textos y los datos del sistema de información de gestión de recursos humanos (SIGRH), pasando por la información de las encuestas a los funcionarios públicos, hasta la información proveniente de evaluaciones externas, tales como las encuestas de hogares y a los ciudadanos, o diagnóstico antropológico de la administración pública. Metodológicamente abarca los tradicionales métodos cuali-cuantitativos, así como nuevos enfoques, tales como el diagnóstico automatizado de registros de textos sin estructurar de los gobiernos. Hasta donde sabemos, éste es el primer volumen y el más integral en su especie.

LAS GRANDES APUESTAS DE LA BUENA ANALÍTICA GUBERNAMENTAL

En su examen magistral de la formación del estado, Acemoglu y Robinson (2019, 341) hacen notar que la “burocracia es vital para la capacidad estatal”. La verdadera implementación de las leyes y políticas de un país lo determinará la calidad de la administración pública. La extensa investigación confirma que la calidad de la administración gubernamental incide en la calidad institucional, las garantías de seguridad, las oportunidades de educación, la atención médica y, en última instancia, el bienestar de la sociedad y la salud de la economía. (Consulte, entre otros, Besley et al. 2022; Dahlström y Lapuente 2022; Finan, Olken y Pande 2015; Pepinsky, Pierskalla y Sacks 2017; Wilson 1989).

Existen oportunidades significativas para arreglar estos resultados con una mejor administración; así lo demuestra la variedad de estudios en todo el mundo. Por ejemplo: en la Federación Rusa, los investigadores concluyeron que la calidad de los burócratas y de sus organizaciones representaba dos terceras partes de la variación en el costo de los contratos públicos (Best, Hjort y Szakonyi 2017). Al reducir los precios que paga el 25% de los agentes de contratación y compras públicas con peor rendimiento hasta no más del que paga el otro 75% de los agentes, el gobierno ruso podría ahorrarse aproximadamente US\$ 10.000 millones cada año. Dicho monto equivale aproximadamente a 15% del gasto total en el sector de salud pública. Igualmente, al mejorar la calidad de la gestión en los organismos gubernamentales en Nigeria por una unidad normalizada se elevaría en 32% la probabilidad de culminar un proyecto de infraestructura física (Rasul y Rogger 2018). En Italia, la reasignación de los gerentes para colocar a los mejores en las oficinas más grandes impulsaría la productividad en el procesamiento de los reclamos de seguridad social en al menos 7% (Fenizia 2022). En Pakistán, ofrecer a los recaudadores de impuestos, en función de su rendimiento, la libre elección de su ubicación geográfica de su próximo puesto de trabajo en la agencia tributaria, aumentan los ingresos fiscales en un 40% (Khan, Khwaja y Olken 2019). Al contrario, la gestión deficiente en la administración pública conduce a peores resultados. En Brasil, la rotación politizada de personal

público, incluso en las escuelas, disminuye ostensiblemente el aprendizaje estudiantil (Akhtari, Moreira y Trucco 2022). La corrupción con los fondos destinados a la educación se asocia a un incremento de 65% en el índice de deserción escolar (Ferraz, Finan y Moreira 2012).

El *quid* de estos estudios es que la adecuada gestión gubernamental mejoraría de manera rápida y significativa el desempeño del gobierno. Al contrario, cuando la administración pública es frágil o ineficiente, es mucho más probable que los programas y políticas fracasen. La magnitud de los hallazgos en las evaluaciones recientes de las reformas de la administración pública indica que quizás no haya un medio más eficaz de mejorar las políticas públicas, sino fortaleciendo la capacidad de la administración pública. La inmensa escala de la administración pública en muchos países hace que su calidad sea importante. El costo de los sueldos y salarios de los empleados en el sector público es de aproximadamente 10% del producto interno bruto (PIB) en todo el mundo, sin contar siquiera con los fondos de jubilación (Banco Mundial 2020; Grupo del Banco Mundial 2019). Ésta es una porción importante de la economía, lo cual debería garantizar su gestión eficiente. Igualmente, es vasto el patrimonio que gestiona directamente la administración pública. En todo el mundo, la contratación de bienes y servicios representa aproximadamente 12% del PIB (Bosio y Djankov 2020). Tal como lo plantea el estudio acerca de la contratación y compras públicas en Rusia, si se garantizara que los gobiernos pagaran los precios apropiados por estas compras se reeditaría mucho más dinero para invertirlo en la atención médica o en otras mejoras de bienestar social.

La consecuencia directa del tamaño del gobierno es su influencia en el resto de la economía. Mundialmente, el sector público conforma el 38% del empleo formal (Banco Mundial 2020). Como el gran empleador que es, desempeña un papel influyente en el mercado laboral, particularmente en los trabajadores con educación universitaria (Somani 2021). Lo mismo puede decirse de los precios que paga por los bienes que adquiere, así como el estímulo que induce cuando construye infraestructura o regula la actividad comercial. Así pues, incluso si el interés fuera solamente mejorar el sector privado, la analítica gubernamental importa.

Así las cosas, con tanto en juego y con un margen tan amplio para la mejora, los gobiernos no están explotando la analítica moderna como es debido (Banco Mundial 2016; Banco Mundial 2021). Aun cuando los gobiernos en todo el mundo hayan invertido fuertemente en la digitalización de sus labores administrativas (se han constituido instituciones gubernamentales digitales en 154 economías), pocos han sistematizado el empleo de los registros resultantes en datos para reforzar su funcionamiento. Así lo revela el Índice de Madurez Digital del Banco Mundial (Banco Mundial 2022). Tal como se destaca, la analítica no depende necesariamente de tal digitalización, pero ilustra los compromisos más amplios para con ésta.

LA REVOLUCIÓN DE LA ANALÍTICA

Para entender el potencial de la analítica gubernamental, basta mirar el sector privado. Las empresas tecnológicas han generado billones de dólares de valor en todo o en parte al crear, gestionar y brindar acceso a información de diagnóstico. Dicho de otro modo, la recolección y el análisis de microdatos a una escala nunca antes vista ha sido uno de los principales activadores del avance socioeconómico: desde interacciones con los clientes con base en los algoritmos automatizados hasta empresas de servicios públicos que utilizan la información para identificar las deficiencias críticas en la infraestructura física.

Los datos han permitido que las empresas mejoren sus operaciones y gestión internas. La productividad es mayor en las plantas que utilizan la analítica de predicción. Así lo demuestra un examen de 30.000 fábricas estadounidenses (Brynjolfsson, Gorodnichenko y Kuehn 2021). Las unidades dentro de una empresa con trabajadores comprometidos tienen una ganancia 23% mayor que aquellas con trabajadores no comprometidos. Téngase en cuenta también la menor tasa de ausentismo, de rotación y de accidentes, y más lealtad por parte de los empleados. Esto lo concluyó en su analítica la organización asesora Gallup, que utilizó su base de datos de encuestas laborales para identificar el impacto del seguimiento de una organización y del fomento del compromiso de los empleados (Gallup 2023). En otras palabras, la gestión sin medición (el abordaje de la gestión que ha prevalecido históricamente en las empresas) pone a las empresas en desventaja competitiva y socava la productividad. En consecuencia, una cuota creciente de empresas en el sector privado fundamenta en la analítica todo su modelo de gestión empresarial (Carrera y Dunleavy 2013).

Los denodados esfuerzos en la recolección de información han revelado cómo las diferencias dentro de las empresas (por ejemplo, entre las unidades de negocios) representan la cuota mayor en las diferencias de productividad entre los países (Cusolito y Maloney 2018). Los microdatos sobre la productividad en las empresas ponen de manifiesto que la variación en el rendimiento se debe a menudo a las diferencias dentro de las empresas, tales como las prácticas de los directores y gerentes (Bloom, Sadun y Van Reenen 2010; Bloom y Van Reenen 2010). Al parecer, la diferencia entre las empresas productivas e improductivas es que éstas últimas dejan que persistan las unidades improductivas. Luego, al contrario, no terminan de asimilar las lecciones que podrían aprender de las unidades más exitosas. Las empresas que son más productivas identifican los rezagos mediante el empleo de los registros administrativos o datos principales, y se enfocan en estos para efectuar mejoras o los apartan. Esto permite que la empresa prospere como un todo. El sector privado, particularmente en los mercados competitivos, está poco inclinado a dejar el dinero abandonado en la mesa.

Esta revolución de información en las empresas *podría* correr en paralelo con una dentro del gobierno, al menos por dos razones. En primer lugar, el gobierno ya realiza analítica en el resto de la sociedad. Los gobiernos han hecho ingentes inversiones para mejorar la calidad de los sistemas de información hacia una mejor formulación de políticas y prestación de servicios, al expandir fuertemente la evaluación y medición que hace de sus ciudadanos, empresas y el entorno que rigen. En la mayoría de los países, las encuestas de hogares y empresas han pasado a ser herramientas centrales en la política para no tomar decisiones de políticas en un vacío de información (Deaton 2003; Kraay 2006). La centralidad de tal información para la eficacia estatal fue asombrosa durante la pandemia, por ejemplo, cuando la capacidad de los gobiernos para crear sistemas eficaces de seguimiento con miras a aislar los casos de COVID-19 varió ampliamente (Fetzer 2021). Dicho de otro modo, los gobiernos han venido desarrollando las capacidades para realizar analítica en otros, pero no han girado el lente hacia su propia administración.

En segundo lugar, los gobiernos confían igualmente en un volumen sustancial de información que podría utilizarse en la analítica gubernamental. Con frecuencia se simboliza a la administración pública con pilas de archivos con información sobre personas, proyectos o tareas. En la medida en que se expande el empleo de la tecnología de información y comunicación (TIC) en las operaciones gubernamentales, estos archivos son cada vez más digitales (Ugale, Zhao y Fazekas 2019). Dicha digitalización crea a su vez un “gran rastro de datos”, en calidad de producto derivado de la conducta digital de las personas. Por ejemplo: se crea un microdato cada vez que una empresa presenta una oferta pública de adquisición, un juez emite un dictamen o un departamento de recursos humanos realiza una transferencia de pago mensual a un empleado público. Esto facilita más que nunca la generación de materia prima para la analítica gubernamental.

En resumen, ahora más que nunca los gobiernos están equipados para emprender la analítica gubernamental necesaria para entender y mejorar la maquinaria de la administración pública. Con todo, pese a haber desarrollado la capacidad analítica en la prestación de servicios mediante la evaluación de *los demás* (tales como las empresas y los hogares), a muchos gobiernos les falta un largo trecho en aprovechar todo el poder de la información para medirse *a sí mismos* y también medir sus propias operaciones. Dicho de otro modo, aun cuando el gobierno se encuentre desarrollando cada vez más una base empírica para sus servicios, mucho más rezagadas lo están la práctica y la base empírica para medir la administración pública que verdaderamente genera esos servicios.

Los indicadores existentes de gobernanza a nivel de país, tales como los Indicadores de Gobernanza Mundial (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2022), el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2001) y el Informe de la Libertad en el Mundo de Freedom House (2021), ofrecen una ventana hacia la distribución mundial del funcionamiento gubernamental. Sin embargo, no son lo suficientemente detallados como para informar acerca de determinadas mejoras gubernamentales. Es útil entender, en términos amplios, la percepción que tienen los ciudadanos y las empresas en cuanto a la eficacia gubernamental. Sin embargo, esto no brinda directrices en torno a las acciones específicas que los gobiernos podrían emprender para mejorar la eficacia. De eso se encarga justamente la analítica gubernamental. Mediante el empleo de los microdatos, se concentra en determinados insumos, prácticas de gestión, productos y resultados en ciertos organismos gubernamentales, en unidades internas o en la administración pública como un todo. En tal sentido, coloca un sentido más refinado de la realidad en las manos de cada funcionario, gerente y dirigente. Tal cual el empleo de los mejores datos para entender cómo luce la sociedad ha transformado las políticas públicas para lo mejor, así también una idea más clara de cómo luce la gestión de gobierno transformará en última instancia la administración pública para lo mejor.

DE QUÉ MANERA LA ANALÍTICA GUBERNAMENTAL PUEDE SUMINISTRAR UNA BASE EMPÍRICA MÁS CONTUNDENTE PARA MEJORAR EL GOBIERNO

Los gobiernos de todo el mundo toman cientos de miles de decisiones con respecto a la gestión del personal, hacen millones de contrataciones y compras públicas, y ejecutan miles de millones de procesos cada día. Los funcionarios públicos a cargo de estas actividades poseen amplia experiencia y conocimiento innato de sus respectivas administraciones, lo cual ni la medición ni la analítica pueden reemplazar, por más avanzadas que estén. Como lo hizo notar un observador: “Nunca se podrá destituir al gestor del sector público con mediciones”.

Así las cosas, la analítica gubernamental suministra una base empírica más contundente para que los funcionarios entiendan mejor la administración pública. Más que sustituir el conocimiento de y las conversaciones en torno al servicio público, la analítica es un fuerte complemento. Por ejemplo: en un experimento con el lanzamiento de una tecnología de monitorización para apoyar a los trabajadores agrícolas en Paraguay, los investigadores concluyeron que los gerentes podían predecir quiénes de sus empleados se beneficiarían de gran parte del programa, al fortalecer su impacto (Dal Bó et al. 2021). Al igual que en el sector privado y en el resto de la economía, la analítica y la tecnología son un complemento maravilloso para quienes le sepan sacar partido. Además, sin la analítica, los rastros de datos valiosos se quedan sin explorar, por lo que se perderían las oportunidades para una mejor toma de decisiones y prestación del servicio.

Por ejemplo, al usar los conjuntos de datos en el *Manual*, los funcionarios gubernamentales pueden reconocer las fortalezas del personal en organizaciones semejantes, hacer deducciones invaluable que permitan identificar el personal sobresaliente en sus organizaciones y asignar mejor a su propio personal en las oficinas o tareas. Esto no significa que los gerentes deban desechar su propio estilo; antes bien, pueden aprender las mejores prácticas ajenas. Incluso, el empleo de los datos de los sondeos contribuiría a que los gobiernos cumplan con las crecientes expectativas de los empleados por una gestión empírica del personal, como ya es la práctica en la empresa privada. Así como en el ejemplo que se dio al comienzo de este capítulo, las encuestas dan a los empleados una voz que no tendrían de otro modo, al enriquecer las conversaciones y aportar discernimiento invaluable para los gerentes en todo el servicio.

La analítica hace que la rendición de cuentas internas sea más eficaz. Cuando los números se refieren a la productividad de todo un sector o de una gran red de organizaciones, podría dificultarse que los actores involucrados rindan cuenta de su desempeño. No obstante, los microdatos empotrados en la analítica gubernamental facultarían a los jefes de Estado a responsabilizar a los jefes respectivos de las organizaciones. Estos a su vez podrían responsabilizar a los gerentes de las unidades correspondientes dentro de la organización. A modo de ilustración: el jefe de un organismo de seguridad social puede responsabilizar a las oficinas regionales cuando la velocidad y calidad en el trámite de los reclamos de seguridad social caiga muy por debajo del de otras oficinas. En última instancia, el empleo de la analítica gubernamental puede enriquecer las conversaciones en el gobierno de tal manera que esté más enfocado, más comprometido con las mejores prácticas desde lo interno del servicio público y con los pies en la tierra.

Igualmente, la analítica gubernamental realza la rendición de cuentas del gobierno ante el público y mejora y amplía las conversaciones acerca del engranaje gubernamental. Al divulgar la analítica, los ciudadanos, la sociedad civil y los medios de comunicación pueden responsabilizar al gobierno por su gestión. Esto es de particular importancia cuando la analítica revela que la maquinaria gubernamental no se administra en pro de la ciudadanía. Por ejemplo: tal vez a los ciudadanos les interese saber la forma en que se adjudican los contratos de compras públicas y si los empleos en el sector público se basan en la meritocracia o tienen una motivación política. Como es el caso internamente, la analítica garantiza que la rendición de cuentas apunte a las organizaciones donde hay mayor necesidad de mejoras. Esto evitaría culpar injustamente a todo el gobierno y que se reduzca la probabilidad de que una sola organización cambie (Dunleavy 2017).

LOS OBSTÁCULOS EN LA ADOPCIÓN DE LA ANALÍTICA GUBERNAMENTAL

La analítica gubernamental promete un viraje transformador hacia la mejora continua y empírica en la administración pública. ¿Por qué, entonces, no son muchos los gobiernos que han adoptado la analítica de su administración tan proactivamente como sus contrapartes en el sector privado?

Una razón es la falta de pruebas sistemáticas sobre cómo llevar a cabo la analítica gubernamental, así como la ausencia de una compilación sistemática de los métodos y datos que están disponibles a los gobiernos para tal fin. El presente *Manual* está motivado por la necesidad de cerrar esa brecha, y se prevé que sea un primer paso para abordar este asunto.

Una segunda razón es el déficit de competencias para la analítica gubernamental dentro de muchos organismos en el sector público, tanto para emprender la analítica como para utilizarla con miras a mejorar la gestión. El Capítulo 3 ofrece una hoja de ruta en el abordaje de dicho déficit, por ejemplo, al crear unidades dedicadas a la analítica gubernamental dentro de los organismos del sector público.

En tercer lugar, los archivos digitales suelen estar diseñados principalmente para permitir las operaciones del gobierno (tal como la adjudicación de un contrato por licitación), en lugar de la analítica de tales operaciones. Los gobiernos tienen que hacer inversiones en la reformulación de los registros para la analítica gubernamental, por ejemplo, al conectar, almacenar y analizar los datos de manera rentable y segura (de Mello y Ter-Minassian 2020). Igualmente, las encuestas en línea a los empleados constituyen otra fuente de información para la analítica gubernamental. La digitalización ha abaratado, acelerado y facilitado el que los gobiernos obtengan los comentarios en profundidad de los empleados a escala y que lo hagan con más frecuencia. Sin embargo, hay que recalcar que hace falta invertir en la analítica para diseñar, implementar, interpretar y hacer uso de los resultados de las encuestas a los empleados para mejorar la administración pública.

Sin embargo, más allá de estos obstáculos hay al menos cuatro límites más espinosos inherentes en la analítica de la administración pública: (1) mensurabilidad de los productos y resultados; (2) complejidad institucional; (3) desincentivos políticos para la medición, y (4) consideraciones éticas en la medición. La analítica gubernamental exige de una cuidadosa navegación por cada uno de ellos.

En primer lugar, no todos los productos o resultados de la administración pública pueden medirse. A diferencia de una empresa en el sector privado con un saldo al cierre del ejercicio, los organismos en la administración pública tienen misiones y tareas multidimensionales, donde la medición exacta de sus resultados y procesos conexos es todo un desafío. Por ejemplo: ¿Cómo se mide a escala la calidad del asesoramiento en políticas de los servidores públicos a los ministros o la calidad del presupuesto que elabora un ministerio de finanzas para su presentación ante el parlamento? No todo lo que importa en la administración pública se puede medir. Esto ha hecho que los organismos electorales recelen de invertir fuertemente en innovaciones de medición en la administración pública. También es por esto que las plantillas de analítica de las empresas en el sector privado no pueden copiarse indiscriminadamente ni aplicarse a los organismos en el sector público.

La respuesta del *Manual* a estos límites de observación en la administración pública consiste en mejorar, extender y expandir la medición a la vez que se respetan sus límites. Esto permite que los gerentes públicos dispongan del mayor conocimiento posible para la mejora administrativa. Dado que hay límites inherentes a lo que puede medirse en la administración pública, hasta con la mejor medición, los gerentes públicos deben tener presente los límites de la medición y triangular los datos con otras formas de conocimiento al momento de concebir las mejoras administrativas. Caso contrario, tal como se desprende de la vasta bibliografía sobre la gestión del desempeño en el sector público (consulte, por ejemplo, Hood 2006), la medición imperfecta generaría una serie de consecuencias no intencionadas y adversas para la gestión pública: desde cambiar la conducta para obtener una ventaja competitiva hasta la sustitución de esfuerzos (dedicar más esfuerzo a lo que se mide, a expensas de productos y resultados que son importantes, pero que no se miden).

Un segundo desafío es de índole institucional. Las reformas en el sector público batallan con la dependencia del camino o la rigidez institucional (la tendencia a comprometerse a desarrollar en ciertas formas como resultado de las propiedades estructurales o de los beneficios y valores imbuidos) (Gains y Stokes 2005). Es difícil reacondicionar las infraestructuras de datos y las estructuras de supervisión cuando los organismos caen bajo distintos mandatos y jurisdicciones. Los tiempos de implementación pueden extenderse mucho e incluso durar varios períodos legislativos, lo que estropea los incentivos políticos para el cambio.

En tercer lugar, la analítica gubernamental genera cifras y datos que antes no estaban disponibles. La creación de tal información (lo que implicaría mayor transparencia en el gobierno en general) en ocasiones dará lugar a ganadores y perdedores en el juego político (Dargent et al. 2018). A modo de ilustración: generar datos a la escala de la captación de personal en el gobierno con base en las conexiones personales en lugar de los méritos puede ocasionar una avalancha de informes en los medios de comunicación (Schuster et al. 2020). Así, la analítica gubernamental no es apolítica. Los analistas tienen que entender lo que los distintos actores gubernamentales desean conocer y lo que no desean conocer acerca del engranaje de la administración pública. Cada uno de los analistas y funcionarios tendrán que negociar la política de su contexto. En medio de tales restricciones, consideramos que producir y publicar un conjunto más amplio y preciso de analítica gubernamental conducirá en última instancia a mejores conversaciones en el gobierno, y un mejor gobierno para la toda la sociedad.

Finalmente, la recolección de información acerca de los funcionarios públicos despierta preocupaciones éticas, lo cual puede limitar el ámbito de aplicación de la analítica. En la administración pública, las consideraciones éticas se complican más por las transacciones entre las demandas individuales de los empleados por privacidad y las demandas del público por valores tales como productividad, innovación y rendición de cuentas de la administración pública. En tal sentido, equilibrar estas consideraciones apropiadamente es determinante para la búsqueda ética de la analítica gubernamental. No obstante, también implica límites: desde una perspectiva ética, no todo lo que puede medirse debería medirse (consulte el Capítulo 6).

Por razones comprensibles, el sector público tarda más que la empresa privada en aprovechar la revolución de los datos. Muchos de los aspectos en lo que debería enfocarse son difíciles de medir y exigen sopesar un mayor número de consideraciones en comparación con la actividad en el sector privado, sean estas consideraciones institucionales, políticas o éticas. Así, los gobiernos se han rezagado en el empleo de los métodos analíticos modernos para diseñar y gestionar la administración pública. Sin embargo, tal como se desprende de los relatos iniciales acerca de cómo los datos se utilizaron satisfactoriamente para mejorar la gestión en Estados Unidos, Brasil y Nigeria, éste no es el caso necesariamente. La analítica gubernamental puede ser una herramienta potente para mejorar el gobierno si se apalanca de la manera correcta.

LA ANALÍTICA GUBERNAMENTAL COMO ENFOQUE ALTERNATIVO HACIA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿De qué manera deberían accionar los gobiernos con respecto al tema de mejorar la administración pública? ¿Y cómo deberían los demás (tales como las organizaciones internacionales de desarrollo) respaldar estos procesos de avance? La respuesta en muchos países ha sido leyes perfeccionadas que alinean los gobiernos con las “mejores prácticas” para la administración pública. Sin embargo, la implementación por sí sola de legislación con las mejores prácticas de gestión financiera en el sector público tiene un impacto limitado en muchos contextos (Andrews 2013). Igualmente, si bien se ha multiplicado el número de países con legislación contentiva de las mejores prácticas en la administración pública con base en la meritocracia, ha habido pocos avances (Schuster 2017). Puede que las mejores prácticas en el mundo no se ajusten a muchos contextos de país (Grindle 2004, 2007).

La legislación exige un catalizador para que se convierta en realidad en la función de gobierno. Algunos observadores han exhortado a los profesionales a enfocarse en detectar los problemas de la administración local que enfrentan determinados organismos y ensayar soluciones de manera iterativa (Andrews 2013; Pritchett, Andrews y Woolcock 2017). Si bien el enfoque en abordar determinados problemas organizativos es determinante para realzar la gestión en la administración pública, este enfoque clama por preguntas inmediatas: ¿Qué sirve para que los funcionarios y gobiernos sepan cuáles son los escollos administrativos que enfrentan los equipos? ¿Cómo pueden saber los funcionarios cuán aislados (o no) son estos problemas en los organismos del sector público? ¿Y cómo podemos saber si las soluciones (concebidas localmente o prestadas de otros países o de las mejores prácticas mundiales) han resuelto eficazmente los problemas en cuestión?

Este vacío de información puede abordarse a escala a través de la analítica gubernamental que saca partido de los microdatos en todo el gobierno para diagnosticar a cada equipo en todos los organismos públicos, por ejemplo: a través de las fuentes de datos que se delinearán en el presente *Manual*. Este enfoque contribuiría a que el gobierno como un

todo, ciertos organismos dentro del gobierno y cada uno de los equipos entendieran mejor los problemas específicos que enfrentan en la gestión. A través de la evaluación comparativa con otros equipos, organismos o gobiernos, la analítica gubernamental también puede arrojar luz en las oportunidades para la mejora y quién podría estar ya practicando enfoques útiles. Así, una vez que los gobiernos hayan emprendido las acciones para generar mejoras, la analítica contribuye a que los profesionales comprendan si tales acciones fueron eficaces, por ejemplo: en términos de costos menores en la contratación y compras públicas, menos rotación de personal o mejor calificación de la calidad de la gerencia según las encuestas a los empleados. Claro está, la acción gerencial no debería tomarse aisladamente, con base únicamente en los datos analíticos. Tal como se destacó, los gobiernos siempre enfrentarán desafíos y límites para la medición. Los hallazgos analíticos deben complementarse con conocimiento práctico y tácito. En tal sentido, las autoridades responsables de tomar decisiones en el sector público tienen que triangular el diagnóstico de la analítica gubernamental con el conocimiento práctico y tácito. Esto coloca a los gestores públicos en el centro de interpretar y utilizar las conclusiones de la analítica gubernamental.

Lo que hace la analítica gubernamental es reforzar la calidad de las conversaciones acerca de cómo realizar la administración pública, en lugar de dictar respuestas gerenciales ante determinadas conclusiones. Aquellas conversaciones en torno a la mejora pueden realizarse en un departamento del gobierno local, un ministerio, o incluso pueden abarcar países y la comunidad internacional. Quizás hasta podrían involucrar a los empleados gubernamentales, los usuarios del servicio y otros, para extenderse más allá de los gerentes que hacen interpretaciones en solitario de las conclusiones de la analítica gubernamental. En suma, la analítica gubernamental genera evidencia para mejores conversaciones (y por ende, decisiones) sobre cómo realizar la administración pública.

Obviamente, este ciclo no es necesariamente lineal, sino iterativo. A veces, la analítica gubernamental pudiera arrojar luz en los problemas de gestión de los que no se han percatado los gerentes, como en el ejemplo inicial del ex infante de Marina que dirigía un equipo en el gobierno federal de Estados Unidos. A veces, puede percibir un posible problema, como en el caso de la nómina salarial en Brasil, lo que motiva la analítica para ponderar mejor la magnitud y la naturaleza del problema.

No es la intención de este *Manual* dictaminar un enfoque unitario de medición. Antes bien, los capítulos a continuación describen muchos de los enfoques más comunes hacia la analítica gubernamental, a la vez que presentan ciertas constataciones al respecto en todo el mundo. Esta información se ofrece para aportar un marco que los funcionarios gubernamentales y analistas pueden utilizar para seleccionar uno que otro enfoque analítico para su uso particular. A su vez, el mayor uso de la analítica gubernamental potenciará la base empírica sobre cómo llevarla a cabo de la mejor manera.

Esto es importante porque la medición eficaz del estado nos permite gestionarlo para bien. La mejor versión de gobierno surge de basar su diseño y gestión en los mejores datos disponibles sobre su funcionamiento. Tener buenas políticas en las leyes importa, pero no tanto sin una maquinaria eficaz para ejecutarlas. En otros contextos, los datos han revolucionado la productividad. Es hora de girar el lente hacia la administración pública.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D., and J. A. Robinson. 2019. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. New York: Penguin Press.
- Akhtari, M., D. Moreira, and L. Trucco. 2022. "Political Turnover, Bureaucratic Turnover, and the Quality of Public Services." *American Economic Review* 112 (2): 442–93.
- Andrews, M. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. New York: Cambridge University Press.
- Besley, T., R. Burgess, A. Khan, and G. Xu. 2022. "Bureaucracy and Development." *Annual Review of Economics* 14 (1): 397–424.
- Best, M. C., J. Hjort, and D. Szakonyi. 2017. "Individuals and Organizations as Sources of State Effectiveness." NBER Working Paper 23350, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bloom, N., R. Sadun, and J. Van Reenen. 2010. "Recent Advances in the Empirics of Organizational Economics." *Annual Review of Economics* 2 (1): 105–37.
- Bloom, N., and J. Van Reenen. 2010. "New Approaches to Surveying Organizations." *American Economic Review* 100 (2): 105–09.
- Bosio, E., and S. Djankov. 2020. "How Large Is Public Procurement?" *Let's Talk*

- Development*. World Bank blogs, February 5, 2020. <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement>.
- Brynjolfsson, E., Y. Gorodnichenko, and R. Kuehn. 2021. "Predictive Analytics and the Changing Nature of Productivity in Manufacturing." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 118 (13): e2017984118.
- Carrera, L., and P. Dunleavy. 2013. *Growing the Productivity of Government Services*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Cusolito, A. P., and W. F. Maloney. 2018. *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*. Washington, DC: World Bank.
- Dahlström, C., and V. Lapuente. 2022. "Comparative Bureaucratic Politics." *Annual Review of Political Science* 25 (1): 43–63.
- Dal Bó, E., F. Finan, N. Y. Li, and L. Schechter. 2021. "Information Technology and Government Decentralization: Experimental Evidence from Paraguay." *Econometrica* 89 (2): 677–701.
- Dargent, E., G. Lotta, J. A. Mejía-Guerra, and G. Moncada. 2018. *Who Wants to Know? The Political Economy of Statistical Capacity*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Deaton, A. 2003. "Household Surveys, Consumption, and the Measurement of Poverty." *Economic Systems Research* 15 (2): 135–59.
- de Mello, L., and T. Ter-Minassian. 2020. "Digitalisation Challenges and Opportunities for Subnational Governments." OECD Working Papers on Fiscal Federalism 31. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Publishing, Paris.
- Dunleavy, P. 2017. "Public Sector Productivity." *OECD Journal on Budgeting* 17 (1): 153–70.
- Fenizia, A. 2022. "Managers and Productivity in the Public Sector." *Econometrica* 90 (3): 1063–84.
- Ferraz, C., F. Finan, and D. B. Moreira. 2012. "Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil." *Journal of Public Economics* 96 (9): 712–26.
- Fetzer, T. 2021. "Did Covid-19 Improve Global Health? A Mixed-Methods Analysis of the Global Health Effect of the Covid-19 Pandemic." *The Lancet* 1 (1): e10–e18.
- Finan, F., B. A. Olken, and R. Pande. 2015. "The Personnel Economics of the Developing State." Capítulo 6 in *Handbook of Economic Field Experiments 2* (2017): 467–514.
- Freedom House. 2021. *Freedom in the World*. Data file. <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>.
- Gains, J., and S. Stokes. 2005. "Path Dependencies and Policy Learning in Comparative Public Policy." *Governance* 18 (3): 475–98.
- Gallup. 2023. *State of the Global Workplace: 2022 Report*. <https://www.gallup.com/workplace/349484/state-of-the-global-workplace-2022-report.aspx>.
- Grindle, M. S. 2004. "Good Enough Governance Revisited." *Development Policy Review* 22 (6): 695–703.
- Grindle, M. S. 2007. *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hood, C. 2006. "Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services." *Public Administration Review* 66 (4): 515–21. <http://www.jstor.org/stable/3843937>.
- Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi. 2022. *Worldwide Governance Indicators*. World Bank. Data file. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators>.
- Khan, A. Q., A. I. Khwaja, and B. A. Olken. 2019. "Making Moves Matter: Experimental Evidence on Incentivizing Bureaucrats through Performance-Based Postings." *American Economic Review* 109 (1): 237–70.
- Kraay, A. 2006. "When Is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries." *Journal of Development Economics* 80 (1): 198–227.
- Pepinsky, T. B., J. H. Pierskalla, and A. Sacks. 2017. "Bureaucracy and Service Delivery." *Annual Review of Political Science* 20 (1): 249–68.
- Pritchett, L., M. Andrews, and M. Woolcock. 2017. "Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)." *World Development* 99: 74–84.
- Rasul, I., and D. Rogger. 2018. "Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service." *Economic Journal* 128 (608): 413–46.

- Schuster, C. 2017. "Legal Reform Need Not Come First: Merit-Based Civil Service Management in Law and Practice." *Public Administration* 95 (3): 571–88.
- Schuster, C., J. Fuenzalida, J. Meyer-Sahling, K. Sass Mikkelsen, and N. Titelman. 2020. Encuesta Nacional de Funcionarios en Chile: Evidencia para un Servicio Público Más Motivado, Satisfecho, Comprometido y Ético. <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2020/01/Encuesta-Nacional-de-Funcionarios-Informe-General-FINAL-15ene2020-1.pdf>.
- Somani, R. 2021. "The Returns to Higher Education and Public Employment." *World Development* 144: 105471.
- Transparency International. 2021. Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.
- Ugale, G., A. Zhao, and M. Fazekas. 2019. *Analytics for Integrity: Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessment*. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Paris.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- World Bank. 2016. *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2020. *Worldwide Bureaucracy Indicators*. <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard>.
- World Bank. 2021. *World Development Report 2021: Data for Better Lives*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2022. "GovTech Maturity Index, 2022 Update: Trends in Public Sector Digital Transformation." *Equitable Growth, Finance and Institutions Insight–Governance*. World Bank, Washington, DC.
- World Bank Group. 2019. *Innovating Bureaucracy for a More Capable Government*. Washington, DC: World Bank Group.

CAPÍTULO 2

Cómo realizar la analítica gubernamental

Lecciones del *Manual*

Daniel Rogger y Christian Schuster

SINOPSIS

¿De qué manera los profesionales e investigadores pueden acometer la analítica gubernamental con eficacia? El presente capítulo sintetiza las lecciones del *Manual de Analítica Gubernamental*. Inicia con la presentación de una función de producción de la administración pública, la cual ilustra la forma en que las distintas fuentes de información, tales como los datos de contratación y compras públicas o de las encuestas a los funcionarios públicos, arrojan luz sobre los diversos eslabones en el engranaje del gobierno. Acto seguido, se realizan las lecciones que hay que tener en cuenta al momento de realizar la medición y el análisis de la administración pública. En el resumen que sigue de capítulo por capítulo se presentan las lecciones sobre cómo generar y analizar una gama de fuentes de datos esenciales para la analítica gubernamental.

Se trata de información proveniente de los archivos administrativos (recursos humanos y nómina, presupuesto, contratación y compras públicas, casos administrativos, culminación de tareas y de proyectos); información derivada de las encuestas a los funcionarios públicos y evaluaciones externas del gobierno, tales como las encuestas de hogares o ciudadanos. El capítulo concluye con una demostración de cómo integrar las distintas fuentes de información para entender los desafíos centrales en la administración pública, como es el caso de la gestión del personal.

ANALÍTICA EN LA PRÁCTICA

- Este *Manual* presenta una miríada de enfoques y fuentes de información que los gobiernos tienen a su disposición para mejorar la analítica de la maquinaria gubernamental e identificar las mejoras empíricamente. Muchos de estos enfoques se fundamentan en la información que los gobiernos han recabado como parte de sus operaciones diarias.
- Al concebir los archivos electrónicos del gobierno como datos en sí mismos, los archivos existentes, especialmente la enorme cantidad de datos que se generan actualmente, pueden re canalizarse para diagnosticar y fortalecer la administración pública.

- La analítica gubernamental puede acometerse con al menos tres tipos de información: los datos administrativos recabados o publicados por los organismos gubernamentales (nómina, por ejemplo), encuestas a los funcionarios públicos y evaluaciones externas (por ejemplo, encuestas de hogares o valoraciones antropológicas).
- Para organizar las variadas fuentes de información que se evalúan a lo largo del *Manual*, en este capítulo se presenta una función de producción de la administración pública. La función de producción relaciona los factores de insumo a través del proceso (tales como las prácticas de gestión) con el producto de la organización y sus resultados finales.
- Algunas fuentes de información se ajustan para valorar los insumos en la administración pública, tales como los datos de nómina que calculan los costos del personal. Otras fuentes de información se ajustan para valorar los procesos, las prácticas y las culturas que convierten los insumos en productos, tales como las encuestas a los funcionarios públicos. Finalmente, otras fuentes de información se ajustan para valorar los productos y resultados de la administración pública, tales como las encuestas de satisfacción ciudadana. El tipo de fuente de información que sea apropiada para la analítica dependerá de cuál aspecto de la administración pública pretende diagnosticar y perfeccionar el analista. Asimismo, las fuentes de información pueden combinarse poderosamente para entender los temas principales en el funcionamiento del gobierno, tales como la corrupción.
- La analítica gubernamental de mejores prácticas integraría el análisis de esas distintas fuentes de información. Las generaría a una escala suficiente para informar sobre la toma de decisiones de cada gerente. Además, las haría más accesibles a los gerentes de todo organismo y departamento de gobierno. Por ejemplo: los tableros que integran las fuentes de información y se actualizan en tiempo real permitirían a los gerentes establecer comparaciones entre los temas de dotación de personal, calidad del proceso, la calidad percibida de las prácticas gubernamentales y así sucesivamente. Podrían rastrear los productos y resultados, desde la culminación de las tareas y la productividad de casos hasta las valoraciones externas de los ciudadanos. Los datos comparativos les permitirían fijar un punto de referencia con otros organismos gubernamentales o, si procede, con otros países. Los gerentes estarían en capacidad de comprender las limitaciones y fortalezas de los distintos análisis. El resultado sería un cambio transformacional hacia el apalancamiento de los datos para fortalecer la administración pública.

INTRODUCCIÓN: LA EXPLOSIÓN SIN PRECEDENTES DE DATOS

La percepción común del gobierno es que es un lugar que nadie llega a entender: una maraña incomprensible, rodeada de una niebla procedimental. En realidad, la administración pública rebosa de información. El funcionamiento diario del gobierno ha generado una plétora de registros sobre quién hace qué y dónde. Cada uno de estos registros tiene su origen en una necesidad administrativa contemporánea de funcionarios públicos. Con el enfoque correcto, estos registros también pueden ser una ventana hacia el funcionamiento de las administraciones que los crearon: una manera de despejar la niebla y ofrecer un mapa que desentrañe esa maraña.

Por ejemplo: en la medida en que un funcionario de seguridad social decide cómo organizar su trabajo, está tomando decisiones que afectarán la entrega de los casos en los que trabaja. Estas opciones se reflejan en los sellos de fecha y hora que acompañan sus casos, el punto hasta el cual sigue el procedimiento y los comentarios que recibe de aquellos a quienes sirve. El mismo expediente de su labor es interesante, pero combinado con los de sus colegas dentro su organización y del país, se convierte en un medio para entender el funcionamiento de un organismo en el sector público. ¿Todos los funcionarios que trabajan para un gerente en particular se desempeñan bien en algunos aspectos de su labor, pero no tanto en otros? ¿Ciertas oficinas tienen la capacidad de procesar periódicamente los beneficios de jubilación con más rapidez que otras? La niebla de la incertidumbre en torno al desempeño de los funcionarios de seguridad social se despeja al convertir los registros en analítica de la administración pública.

El rastro de datos de los registros de gobierno como estos se ha expandido de manera exponencial últimamente. La acción hacia el gobierno digital ha multiplicado la magnitud de las transacciones electrónicas entre la administración pública y la ciudadanía. Desde los ciudadanos que pagan sus impuestos por la vía electrónica hasta inscribirse en línea para obtener una licencia de conducir, cada interacción se registra ahora electrónicamente en los sistemas de datos del

gobierno. Igualmente, el gobierno digital ha multiplicado las transacciones electrónicas dentro de la administración pública. La nómina, los registros de contratación y compras públicas y los desembolsos presupuestarios son algunos ejemplos. Asimismo, el gobierno digital ha facilitado la recolección de otro tipo de información, por ejemplo, al permitir que los gobiernos encuesten a sus empleados a escala en línea. Todo esto facilita mucho más que antes el acceso a la información para entender la administración pública.

La mirada de datos es determinante para el funcionamiento productivo del gobierno, muy parecido a la manera en que se ha elevado el rendimiento de las empresas (Bakshi, Bravo-Biosca y Mateos-García 2014). “Sin datos de buena calidad que suministren la información correcta sobre los aspectos adecuados en el momento oportuno, es prácticamente imposible diseñar, supervisar y evaluar políticas eficaces”. Así lo destaca un informe de Naciones Unidas (UN 2014, 2).

Si bien ha habido una explosión en el empleo de datos para las políticas públicas, se ha hecho mucho menos hincapié en la forma en que los registros de gobierno podrían reformularse para entender cuán eficaz es el funcionamiento del engranaje gubernamental. Al concebir los registros electrónicos del gobierno como datos en sí, los registros existentes pueden verse como un medio de diagnosticar y fortalecer la administración pública.

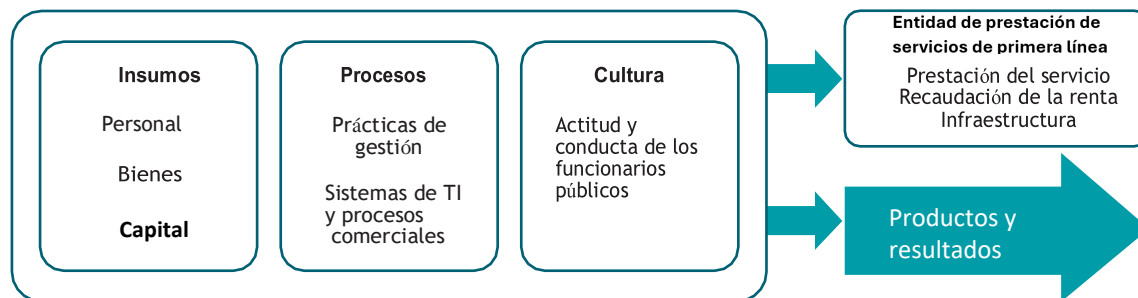
Tal como se analiza en el Capítulo 1, la administración pública plantea particulares desafíos y oportunidades de medición. Este *Manual* se enfoca en las fuentes y los métodos para medir estos desafíos, así como en la necesidad de crear un sistema de mediciones que sea apto para la administración pública, en lugar de adecuarse a partir de otros contextos. Aun cuando los registros actuales de gobierno conforman una base excelente para el análisis, su idoneidad para generar conocimiento exige trabajo. Una vez que la analítica se convierta en la meta, es posible que cambien la gama y la naturaleza de los registros públicos para optimizar los datos gubernamentales tanto para la tarea a mano como para la evaluación más amplia del funcionamiento del gobierno. Este capítulo sintetiza las lecciones a tal fin (y sobre cómo realizar la analítica gubernamental) que se presentan a lo largo del *Manual*.

LO QUE PUEDE DILUCIDAR LA ANALÍTICA GUBERNAMENTAL: ASUMIR LA ANALÍTICA A LO LARGO DE UNA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La analítica gubernamental se refiere al empleo de datos para diagnosticar y mejorar el engranaje del gobierno o la maquinaria de la administración pública. En este capítulo se presenta una función de producción de la administración pública para suministrar un marco global con miras a organizar las diversas fuentes de información en distintos capítulos.¹ La función de producción relaciona los factores de insumo con el producto de los entregables de la organización y sus resultados finales. En tal sentido, la productividad de la organización dependerá de la calidad y de la cantidad de los productos en relación con los insumos. La Figura 2.1 ilustra los distintos componentes de nuestra función de producción para la administración pública (Meyer-Sahling et al. 2021; Grupo del Banco Mundial 2019). Si bien muchos elementos esenciales coinciden con las típicas funciones de producción en el sector privado (Mas-Colell, Whinston y Green 1995), el funcionamiento de la administración pública se distingue del de la empresa privada por la multiplicidad de actores, la ambigüedad de las tareas y la presencia de actores con incentivos políticos, entre otros aspectos.

En la administración pública, los insumos comprenden el personal (empleados públicos), los bienes (computadoras, por ejemplo), y capital (como el espacio de oficina). Los productos se refieren, primero, a los entregables que producen los mismos organismos públicos.

FIGURA 2.1 La función de producción de la administración pública



Fuente: Adaptación del Grupo del Banco Mundial 2019.
Nota: TI = tecnología de información.

Por ejemplo, un ministerio de finanzas puede emitir deuda pública a un determinado tipo de interés. Más aún, los organismos públicos generan productos (actividades) que permiten a las entidades de primera línea en el sector público (hospitales, escuelas o policía) prestar servicios y aportar bienes a los ciudadanos. Los resultados en estos ejemplos son una mejor atención a la salud, educación y seguridad, respectivamente. Para financiar los productos, el ministerio de finanzas puede supervisar los presupuestos que las entidades de primera línea ejecutan para prestar estos servicios.

¿Cómo la administración pública convierte los insumos (tal como el personal) en productos y resultados? En nuestra función de producción, esta conversión se da por las políticas (objetivos organizativos y procedimientos de trabajo), sistemas y prácticas de gestión, y viene mediada por normas y conductas dentro de la administración pública.

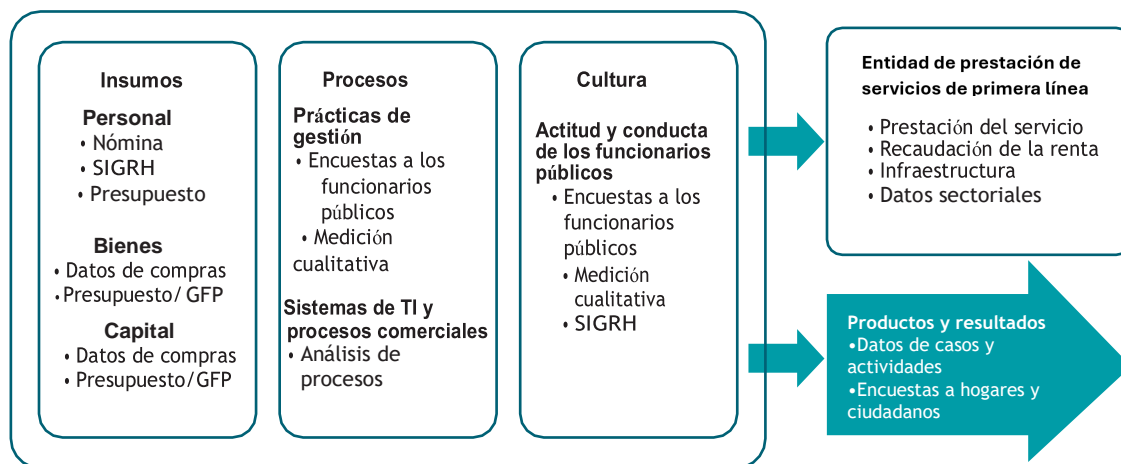
Por ejemplo, puede que el ministerio de finanzas tenga una política implantada para revisar un presupuesto para un organismo antes de una fecha determinada. Un líder de equipo dentro del ministerio dirige a los empleados para garantizar que la tarea se cumpla como es debido y a tiempo, tal como a través de prácticas eficaces de gestión del desempeño. Tales prácticas y políticas organizativas moldean las normas y conductas de los empleados del ministerio (tales como su motivación para el trabajo arduo), lo que a su vez permite al ministerio generar productos (como el examen del presupuesto).²

Mediante el empleo de distintas fuentes de información y diferentes métodos, la analítica gubernamental arroja luz sobre todas las partes de esta función de producción e identifica los cuellos de botella, trátense de insumos con sobreprecio, empleados fantasmas en la nómina, alta rotación de personal o lenta tramitación de los casos administrativos, por nombrar tan sólo unos cuantos. Contemplar la analítica gubernamental a través de la función de producción permite a los analistas diagnosticar holísticamente los desafíos en la administración pública, así como entender cómo se relacionan los distintos datos y enfoques con la analítica gubernamental.

A modo de ilustración, la Figura 2.2 conecta una serie de diversas fuentes de información analizadas en varios capítulos con sus respectivos componentes en la función de producción. Varios tipos de datos administrativos tienen determinadas fortalezas en el diagnóstico de los insumos en la función de producción de la administración pública. Por ejemplo: los datos de nómina y los del sistema de información de gestión de recursos humanos (SIGRH) permitirían que los gobiernos analicen al personal como un insumo en la función de producción de la administración pública; es decir, si la remuneración de los funcionarios públicos es competitiva y sustentable financieramente, o si la dotación de personal es la adecuada. (Consulte los caps. 9 y 10). La información presupuestaria y de contratación y compras públicas serviría para que los gobiernos analicen la inversión en bienes y capital como insumos para la administración pública. Por ejemplo: si la administración pública adquiere bienes igual de rentables en todos los organismos públicos. (Consulte los capítulos 11 y 12).

Igualmente, la analítica gubernamental arroja luz en los procesos y prácticas que convierten los insumos en productos y resultados. Las encuestas a los funcionarios públicos y la medición cualitativa tienen particulares fortalezas en el diagnóstico de las prácticas de gestión.

FIGURA 2.2 Mapeo de distintos datos de analítica gubernamental en la función de producción de la administración pública



Fuente: Figura inédita para esta publicación, adaptada del Grupo del Banco Mundial 2019.

Nota: SIGRH = Sistema de información de gestión de recursos humanos; TI = tecnología de información; GFP = gestión de finanzas públicas

La gestión de la calidad la experimentan fundamentalmente los empleados como resultado de la interacción con los gerentes. Por ejemplo: en las encuestas se puede preguntar a los funcionarios públicos cómo perciben el liderazgo de sus superiores o pedirles que opinen sobre el desempeño de estos (Consulte el Capítulo 18). La analítica gubernamental arroja luz en la calidad de los procesos dentro de la administración pública, esto es: si los procesos se adhieren al procedimiento gubernamental o cumplen los plazos (Consulte el Capítulo 13).

Sea que las prácticas y los procesos conviertan efectivamente los insumos en productos y resultados, como ya se destacó, está mediado por las normas, actitudes y conductas de los funcionarios públicos. Las encuestas a los funcionarios públicos son la práctica acostumbrada en muchos gobiernos para evaluar este componente de la producción. Por ejemplo: para entender cuán dedicados, comprometidos y éticos están y son sus funcionarios. (Consulte el Capítulo 18). Los datos del SIGRH a menudo complementan la valiosa información de las encuestas al aportar discernimiento sobre determinadas conductas de los empleados públicos que se registran digitalmente, tales como si los funcionarios públicos se marchan del organismo, trabajan sobretiempo o toman licencias por enfermedad.

Finalmente, la administración pública genera productos y resultados tanto de sí mismos (como un ministerio de finanzas emisor de deuda), como de los proveedores de primera línea. La productividad de los proveedores de servicios de primera línea, como es el caso para los hospitales, las escuelas y la policía, se ha medido ampliamente, toda vez que el contacto directo con los ciudadanos permite ponderar de manera más directa los resultados en la prestación de servicios (tales como los resultados de los pacientes en los hospitales o los resultados de aprendizaje en las escuelas). (Consulte el Capítulo 29).

En su lugar, el presente *Manual* se enfoca en la analítica de los productos y resultados administrativos. La información sobre los casos administrativos constituye una fuente importante para la medición en tales contextos. Los organismos acostumbran recabar esta información periódicamente (por ejemplo: el número de casos tramitados de impuestos o de seguridad social) y la pueden reformular para medir los productos y resultados (como el importe recaudado del impuesto sobre la renta), y así impulsar la productividad. (Consulte los capítulos 14 y 15). Más allá de la información sobre los casos administrativos, las consultas a hogares y ciudadanos (como indagar la confianza que tienen los ciudadanos en los organismos públicos) pueden erigirse en una fuente importante de información para entender los resultados de la administración pública. (Consulte el Capítulo 28). Lo que sea de más relevancia para medir y analizar dependerá de un determinado contexto organizativo y tema de interés para las autoridades responsables de tomar decisiones.

Los diversos capítulos en ese *Manual* enseñan cómo utilizar estas distintas fuentes de información para comprender el funcionamiento del gobierno y mejorar la administración pública. A manera de reseña, el Cuadro 2A.1 en el Anexo

2A al final de este capítulo presenta una conexión capítulo por capítulo de las fuentes de información con los temas que se abarcan en los capítulos 10 a 30 del *Manual*. Esto se hace con el fin de que los lectores escojan los capítulos que más les interesen. Así, el resto de este capítulo es un resumen de las lecciones sobre cómo realizar, como es debido, la analítica gubernamental.

PARTE 2: TEMAS FUNDACIONALES EN LA ANALÍTICA GUBERNAMENTAL

La segunda parte del *Manual* se enfoca en cuatro desafíos transversales en la medición y análisis de la administración pública: cómo garantizar que se realice la analítica gubernamental (1) con el debido reconocimiento y gestión de los riesgos involucrados (desde lidiar con la presión política hasta proteger los indicadores clave para la manipulación); (2) de manera tal que garantice prácticas analíticas acordes a las mejores prácticas en las ciencias sociales; (3) de forma ética, y (4) con mediciones que determinen si la analítica gubernamental generada se utiliza en verdad. El capítulo 4 se incluye en esta traducción al español de capítulos seleccionados del libro.

Medir lo que cuenta: principios para un conjunto ponderado de datos que priorice la solución de problemas y el aprendizaje

El Capítulo 4, de la autoría de Kate Bridges y Michael Woolcock, aborda el primero de estos cuatro desafíos. Allí se destaca que el exceso de confianza en la analítica gubernamental cuantitativa acarrea sus riesgos. Por ejemplo: al igual que con cualquier fijación de objetivos en cuanto al desempeño, dar en un blanco que sea fácil de medir entraña el riesgo de que se convierta en un patrón falso de un logro más amplio. Igualmente, al hacer mucho hincapié en la medición se corre el riesgo de descuidar otras formas importantes del conocimiento, tales como el trabajo cualitativo o el conocimiento práctico. En consecuencia, esto pudiera refrenar que se profundice en el estudio de los problemas clave de la administración pública. En otro orden de ideas, la presión política, si no se detecta, puede llevar a la alteración de la información (para ocultar problemas tales como la corrupción, por ejemplo) y así socavar la integridad de la analítica gubernamental. Si se desatienden, estos riesgos implicarían que la analítica gubernamental podría refrenar las habilidades para solucionar problemas y las competencias de implementación de los organismos en el sector público, en lugar de fortalecerlas.

A la luz de estos riesgos, el Capítulo 4 ofrece cuatro principios para la analítica gubernamental con base en un conjunto ponderado de datos que refuerce el diagnóstico y la solución de problemas en la administración pública:

1. Identificar y gestionar la capacidad organizativa y las relaciones de poder que configuran la gestión de información. Por ejemplo: al definir y comunicar a todo el personal las normas profesionales para recabar, organizar, analizar e interpretar los datos de la analítica gubernamental.
2. Enfocar las medidas cuantitativas del logro en aquellos aspectos que son próximos al problema. Por ejemplo: al apuntar a la medición de los problemas en la administración pública de prioridad para el gobierno.
3. Adoptar un papel para los datos cualitativos, especialmente en aquellos aspectos que exigen un conocimiento profundo y específico del contexto.
4. Proteger el espacio para la valoración, la discreción y la deliberación en los muchos ámbitos de la toma de decisiones que no pueden cuantificarse inherentemente.

Herramientas estadísticas prácticas para mediciones y analítica efectiva

El Capítulo 5, de la autoría de María Ruth Jones y Benjamin Daniels, pasa a un segundo desafío transversal: cómo emplear las mejores prácticas de las ciencias sociales modernas al momento de utilizar herramientas estadísticas en la analítica gubernamental. En el capítulo se abordan principios estadísticos que están subyacentes y que son importantes para garantizar que la analítica gubernamental sea creíble, como es el caso de la transparencia del análisis y la reproducibilidad de los resultados.

Producir un análisis acorde con las mejores prácticas exige considerar el ciclo completo de vida en la elaboración de los datos, de tal manera que pueda diseñarse cada etapa en la gestión de datos para que respalde las próximas etapas. En el capítulo se presenta un conjunto de herramientas y recursos gratuitos del Departamento de Evaluación del Impacto en el Desarrollo del Banco Mundial (DIME) para apuntalar el logro del análisis estadístico de las mejores prácticas. Este es el caso de los marcos del ciclo de investigación, extensas herramientas de capacitación, archivos detallados del proceso y orientación técnica, sin dejar de lado el enfoque colaborador hacia los datos y la analítica. Igualmente, el capítulo aporta un enlace a herramientas digitales, como el centro de capacitación en línea, disponible para ayudar a implementar estas prácticas.

La ética en la medición de la administración pública

En el Capítulo 6, Annabelle Wittels aborda un desafío transversal en la analítica del gobierno: cómo realizar la medición y el análisis de la ética en la administración pública. Aun cuando existen las guías para la recolección de la información de manera ética, hay una sequía de guías prácticas sobre la ética en la analítica gubernamental, particularmente en lo que respecta a la recolección de información por parte de los gobiernos acerca de sus mismos empleados. En el Capítulo 6 se presenta un modelo heurístico que alienta la analítica gubernamental ética, el cual sopesa tres consideraciones éticas, que a veces compiten entre sí: (1) una dimensión individual que abarca las demandas de dignidad y privacidad por parte de los empleados públicos; (2) una dimensión grupal que guarda relación con permitir la voz y la disensión entre los empleados públicos, y (3) una dimensión pública donde la analítica gubernamental permita que los funcionarios públicos observen los valores del sector público: rendición de cuentas, productividad e innovación. Podría haber tirantez entre estas tres consideraciones. Por ejemplo: el diagnóstico de la información sobre el personal público puede informar las mejores prácticas de gestión y favorecer una mayor productividad, pero inmiscuirse en la privacidad de los empleados, cuya información se requiere para el diagnóstico.

A modo de orientación para los profesionales, el Capítulo 6 presenta un marco de 10 puntos. Por ejemplo: la ética de la analítica gubernamental amerita considerar la granularidad de la información que se requiere para el diagnóstico. ¿Acaso la información que identifica a las personas hace falta para el diagnóstico? ¿Acaso la información a nivel de grupo o individual anónima no permitiría establecer un diagnóstico semejante? En una encuesta a los empleados públicos, ¿acaso se necesita la información demográfica para identificar la edad exacta del encuestado que trabaja en un organismo, lo cual podría revelar su identidad? ¿No basta acaso con una amplia franja etaria, con menos riesgo de identificación? Otro ejemplo: la analítica gubernamental ética amerita considerar quién tiene voz y voto en lo que se mide. En particular, ¿se consulta antes a quienes son objeto de medición y se les brinda la oportunidad de hacer comentarios? Este tipo de preguntas pueden orientar la analítica gubernamental ética.

Medir y alentar en el gobierno el uso de la información sobre analítica

En el Capítulo 7, Donald Moynihan menciona los esfuerzos por abordar un cuarto desafío: determinar si se utilizan realmente las mediciones de la analítica gubernamental para la toma de decisiones. Si se realiza la recolección o el análisis de la información, lo cual es costoso, pero el resultado no se utiliza para mejorar la administración pública, entonces la analítica gubernamental, antes que propiciar un mejor gobierno, lo lesiona. El Capítulo 7 explica de qué manera registros administrativos o de encuestas pueden medir el uso de datos de la analítica gubernamental (o, para utilizar el término expuesto en el Capítulo 7, información sobre el desempeño). Específicamente, en el Capítulo 7 se relata la experiencia de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (GAO), donde se realizan periódicamente encuestas entre los empleados públicos para averiguar cómo utilizan la información sobre el desempeño. El capítulo también analiza datos administrativos para medir el uso de la analítica gubernamental, como la frecuencia con la que los usuarios consultan cuadros de mando con datos de rendimiento. Así, el empleo de la analítica gubernamental puede someterse al mismo rigor de uso que ésta aplica a la administración pública.

Entender el fenómeno de la corrupción a través de la analítica gubernamental

En el Capítulo 8, de la autoría de James Anderson, David S. Bernstein, Galileu Kim, Francesca Recanatini, y Christian Schuster, se expone de qué manera podrían combinarse y aprovecharse los enfoques presentados en este *Manual* para diagnosticar holísticamente un obstáculo mayor a la administración pública eficaz, la corrupción. El Capítulo 8 se trata en mayor detalle al final de este capítulo.

PARTE 3: ANALÍTICA GUBERNAMENTAL CON DATOS ADMINISTRATIVOS

En los nueve capítulos que conforman la Parte 3 se aborda la variedad de fuentes de datos administrativos que los gobiernos pueden extraer para llevar a cabo la analítica gubernamental. Los tipos principales de datos administrativos se abarcan en sendos capítulos. Los capítulos 9 y 14 contextualizan estos planteamientos, al presentar cómo crear infraestructuras subyacentes de datos (Capítulo 9) y cómo combinar las fuentes de información para medir el desempeño de los organismos públicos con misiones multidimensionales (Capítulo 14). El capítulo 10 se incluye en esta traducción al español de capítulos seleccionados del libro.

Crear infraestructuras de datos para la analítica gubernamental

El Capítulo 9, de la autoría de Khuram Farooq y Galileu Kim, se enfoca en cómo crear infraestructuras de datos (o sistemas de información de gestión, MIS) que se ajusten a la medida de la analítica gubernamental. Mediante el caso de los sistemas de información de gestión de recursos humanos (SIGRH), el capítulo ofrece una hoja de ruta que guía el desarrollo de infraestructuras de datos en pro de la analítica gubernamental. La hoja de ruta enfatiza la importancia de establecer primero en el MIS módulos de datos fundacionales y de alta calidad, y solamente entonces pasar a desarrollar módulos analíticos más complejos. Por ejemplo: en lo que atañe al SIGRH, velar por que los módulos fundacionales y de alta calidad que incluyan información básica sobre el personal y el cumplimiento con la nómina prevalezcan por encima de módulos más avanzados, como los de gestión del talento y analítica. En ausencia de fundaciones de calidad, otros módulos producirán analítica imprecisa o inexacta. Los módulos analíticos que incluyen tableros e informes exigen el establecimiento de módulos fundacionales y exactitud en sus datos.

En tal sentido, la hoja de ruta hace hincapié en un enfoque en secuencia para crear infraestructuras de datos, acopladas con el ensayo reiterado de otras infraestructuras, apoyo técnico accesible para los usuarios de los sistemas de información de gestión, el seguimiento del uso, y la creación de capacidad interna para mantener el sistema. A modo de ilustración de las posibles aplicaciones, el capítulo se complementa con tres estudios de casos de transformaciones analíticas en los SIGRH en Luxemburgo, Brasil y Estados Unidos. Ludwig Balmer, Marc Blau y Danielle Bossaert relatan cómo el gobierno de Luxemburgo introdujo un Centro de Inteligencia Empresarial para la analítica de recursos humanos (RR. HH.), el cual transformó las operaciones de RR. HH. Luciana Andrade, Galileu Kim y Matheus Soldi Hardt exponen el desarrollo de un sistema para detectar irregularidades en la nómina del gobierno federal de Brasil, con aprendizaje automatizado. Robin Klevins y Camille Hoover describen cómo un organismo del gobierno federal de Estados Unidos desarrolló un tablero sencillo, pero eficaz, para extraer las deducciones de una encuesta entre sus empleados.

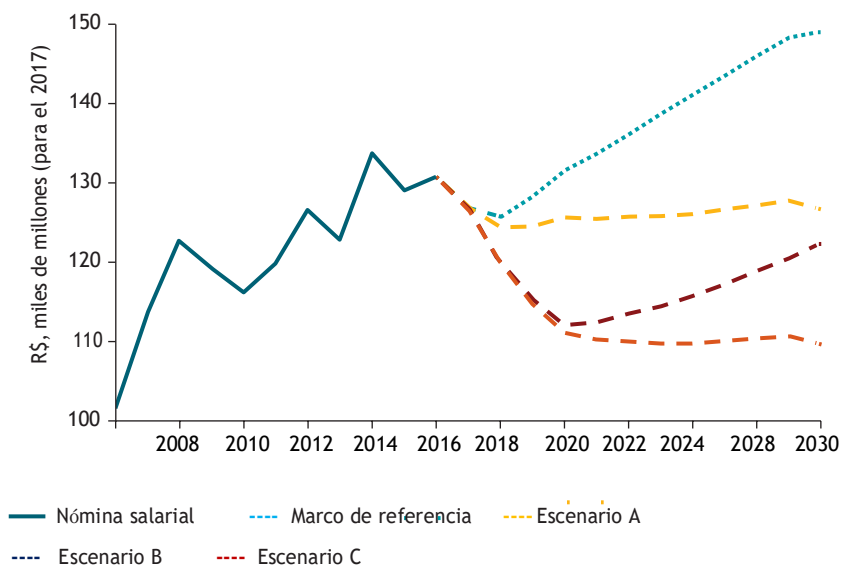
La calidad de la analítica que surja de cualquier sistema de información de gestión depende fundamentalmente de la calidad de la información subyacente, así como de la comprensión de sus orígenes y limitaciones por parte de los analistas. En el resto de la Parte 3 se aborda cómo garantizar la medición de la calidad y la analítica con una gama de fuentes de datos administrativos que miden los aspectos de la función de producción de la administración pública.

Analítica gubernamental con información de la nómina y de recursos humanos

En el Capítulo 10, Rafael Alves de Albuquerque Tavares, Daniel Ortega Nieto y Eleanor Florence Woodhouse aclaran cómo utilizar los datos de la nómina y del SIGRH para la analítica gubernamental. A través de una serie de ejemplos de países latinoamericanos, en el capítulo se subraya de qué manera la analítica de estos datos promueve una mayor cantidad de decisiones empíricas en torno a la planificación fiscal y la política del personal. Por ejemplo: podría

extraerse la información de la nómina para entender mejor la posible dinámica a futuro de los sueldos y del esquema de jubilación con base en el modelado de las trayectorias profesionales individuales. La Figura 2.3 ilustra la manera en que el empleo de la información de la nómina sirvió para que los legisladores brasileños simularan las implicaciones financieras de un conjunto de políticas asociadas a la remuneración y al empleo. La diferencia entre los costos en la nómina salarial por debajo de las opciones menos y más costosas representó casi 50% del total de los gastos en la nómina salarial. Este examen en detalle de las tendencias en el empleo permite a los gobiernos planificar mejor para las implicaciones fiscales a más largo plazo del empleo público y entender los factores que las impulsan.

FIGURA 2.3 Proyección de la nómina salarial y escenarios de políticas, Brasil, 2008–30



Fuente: Figura inédita para esta publicación. (Consulte el Capítulo 10).

Igualmente, la analítica de la información proveniente de la nómina y del SIGRH posibilita que los gobiernos mejoren la política del personal. Por ejemplo: los datos sobre la asignación de la fuerza laboral en las distintas regiones del país (como los de la administración tributaria) emparejados con los datos sobre el número de usuarios del servicio (los contribuyentes) en cada región servirían para que los gobiernos se percaten del exceso o de la insuficiencia de empleados y mejoren la dotación al priorizar la captación de personal en las oficinas regionales con carencia de empleados. Asimismo, la información derivada de la nómina contribuye a que los gobiernos midan la rotación de los empleados que laboran en distintos organismos o para diferentes directores y les permite determinar con exactitud los problemas con la retención y sus orígenes. Al comparar la remuneración en cargos parecidos en las instituciones gubernamentales, el análisis de la nómina identifica las posibles inequidades en los salarios. La recomendación en el Capítulo 10 es centralizar los sistemas de recolección de información de la nómina y de RR. HH. para producir datos accesibles, a la vez que se ofrece una hoja de ruta para tal fin que complementa los debates y los estudios de casos en el Capítulo 9.

Analítica gubernamental con información de gastos

En el Capítulo 11, Moritz Piatti-Fünfhirchen, James Brumby y Ali Hashim examinan la analítica gubernamental donde se utiliza la información de gastos. Los gobiernos ya utilizan ampliamente la información de presupuesto y gastos públicos para entender si los recursos se ejecutan en relación con las partidas prioritarias; si el gasto es sustentable, eficiente, eficaz y equitativo, y cuáles transacciones gubernamentales (típicamente las de gran valor) podrían acarrear altos riesgos fiduciarios. El Banco Mundial, por ejemplo, desde hace tiempo realiza exámenes del gasto público. Estos exámenes a menudo se acompañan de un análisis de incidencia en los beneficios para orientar el gasto hacia aquellos que lo necesitan, al vincular la información sobre la distribución del gasto con quienes reciben los servicios. En el capítulo se revisan brevemente los usos establecidos de la analítica gubernamental del gasto, para ahondar luego en un aspecto faltante en gran parte de ésta: cómo garantizar información de alta calidad para la analítica del gasto.

En este capítulo se subraya la necesidad de revisar periódicamente los microdatos del gasto de gobierno en cinco aspectos: (1) procedencia e integridad de la información; (2) amplitud; (3) utilidad; (4) coherencia, y (5) estabilidad. Esto exige de antemano una definición clara de lo que cuenta como gasto de gobierno, así como una clara comprensión y documentación de cómo se crean las transacciones a través de las partidas del gasto en el gobierno, a cuáles protocolos de control están sujetas, cómo se guarda esta información y de qué manera se agrupan los microdatos para el análisis (tal como al clasificar las transacciones gubernamentales para analizar los datos agrupados por función). El capítulo ofrece a los profesionales siete preguntas para que las incluyan en la analítica del gasto y así garantizar que la información sea de alta calidad, y que la analítica resultante sea lo más informativa posible para mejorar el gasto de gobierno.

Analítica gubernamental con información de contratación y compras públicas

En el Capítulo 12, Serena Cociolo, Sushmita Samaddar y Mihaly Fazekas explican cómo utilizar los registros de contratación y compras públicas como información para la analítica gubernamental. La digitalización en todo el mundo de los sistemas nacionales de contratación y compras públicas ha multiplicado las oportunidades para la analítica de información de contratación y compras públicas. Tal analítica permite que los gobiernos supervisen estratégicamente los mercados y las tendencias a fin de refinar el proceso a través de la formulación de políticas con base en la información (por ejemplo: al identificar los bienes con sobreprecio o los riesgos de corrupción en la contratación y compras públicas) y valorar las ventajas y desventajas de distintas estrategias o reformas en la contratación y compras públicas. El capítulo explora la gama de indicadores que pueden servir para estos propósitos. Por ejemplo: los indicadores para medir la economía y eficiencia incluyen el tiempo necesario para la contratación y el precio final que se paga. Los indicadores para determinar la transparencia e integridad incluyen la cuota de los ofertantes y la cuota de las ofertas excluidas. Los indicadores para medir la competencia influyen la cifra de ofertantes. Los indicadores de inclusión y sostenibilidad incluyen las cuotas de las ofertas que provienen de la pequeña y mediana empresa.

Cuando los sistemas de contratación y compras electrónicas se integran con otros sistemas de gobierno electrónico (tales como los que generan registros de compañías o información fiscal), la analítica puede ir mucho más allá, por ejemplo: al contribuir a que los gobiernos detecten las posibles relaciones familiares (y con ello el riesgo de connivencia) entre los dueños de empresas que licitan para los contratos de gobierno y los funcionarios. Igualmente, en el Capítulo 12 se presenta la modalidad en que los gobiernos pueden emplear los tableros interactivos para rastrear, analizar y desplegar los indicadores clave de contratación y compras públicas por medio de visualizaciones adaptables y de fácil manejo. Todo esto exige que las entidades correspondientes registren las transacciones de modo constante y coherente, que luego estos registros se centralicen y que las inspecciones (automatizadas) de la calidad de los datos y las auditorías periódicas avalen la exactitud de la información.

Analítica gubernamental con datos sobre la calidad de los procesos administrativos

El valor final de los insumos centrales al funcionamiento eficaz del gobierno (personal, bienes y capital) se determina por el modo en que se procesan y gestionan. El Capítulo 13, de la autoría de Jane Adjabeng, Eugenia Adomako-Gyasi, Moses Akrofi, Maxwell Ampofo, Margherita Fornasari, Ignatius Geegbae, Allan Kasapa, Jennifer Ljungqvist, Wilson Metronao Amevor, Felix Nyarko Ampong, Josiah Okyere Gyimah, Daniel Rogger, Nicholas Sampah y Martin Williams, presenta los enfoques para valorar la calidad de los procesos *administrativos*. La aplicación de los procesos y

procedimientos apropiados a un proyecto, archivo o caso es esencial en la labor de los funcionarios públicos. El capítulo presenta una gama de indicadores a tal fin, tales como la cuota de los procesos que asumen los funcionarios públicos que se acogen a los plazos, se adhieren al procedimiento gubernamental y son lógicos en el flujo. Tal información puede recabarse automáticamente como parte del gobierno digitalizado, o manualmente por peritos empleados para juzgar la calidad del proceso en los registros físicos de los proyectos, archivos o casos. El Capítulo 13 expone dos aplicaciones de este enfoque. El ejemplo de Liberia resalta la adherencia a los nuevos procesos para la valoración del desempeño. El ejemplo de Ghana remarca la calidad del proceso en deberes oficiales primordiales, tales como la planificación de proyectos, la elaboración de presupuestos y la supervisión.

Analítica gubernamental con datos de aduanas

En el Capítulo 14, Alice Duhaut hace una reseña de la analítica gubernamental con el uso de información de aduanas. Los organismos aduaneros suelen tener tres objetivos primordiales: facilitar el comercio, recaudar impuestos y velar por la seguridad e integridad de la mercancía que entra o sale del país. Al igual que en muchos organismos gubernamentales con misiones multidimensionales, alcanzar un objetivo (como resguardar la mercancía comercializada) puede ser a expensas de otro (como facilitar el comercio). La medición incompleta de los objetivos amenaza con alcanzar el logro de los objetivos medidos a la vez que menoscaba sin saber otros objetivos. Esto resalta la importancia de la medición eficaz de todas las dimensiones de una misión aduanera, lo que a menudo exige triangular las distintas fuentes de información. En el Capítulo 14 se describe cómo se hace, al derivar indicadores para la facilitación del comercio (tales como los costos del proceso, particularmente en términos de retrasos), la recaudación de impuestos (tal como el volumen comercial y la renta recabada con base en el valor tasado) y la seguridad (tal como la cantidad de mercancías confiscadas por infracción). La recolección de estos indicadores exige la integración de múltiples fuentes de información. En tal sentido, en el capítulo se abordan varias fuentes de información. Éstas comprenden el Sistema Aduanero Automatizado, que utilizan 100 países y está diseñado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el cual captura los artículos declarados, el impuesto al consumo y los derechos aduaneros. También están las fuentes complementarias de información, tales como los estudios de liberación prolongada y los datos de GPS en lo que respecta al tiempo en la frontera. Finalmente, en el capítulo se describe el modo de utilizar esta información para la gestión *ex ante* de riesgos, pero también para evaluar *ex post* el desempeño aduanero.

Analítica gubernamental con datos de casos administrativos

En el Capítulo 15, Michael Carlos Best, Alessandra Fenizia y Adnan Qadir Khan se explayan en la analítica de la información de casos administrativos en el gobierno. El archivo de casos es típicamente un compendio de registros con respecto, por ejemplo, a una aplicación para los pagos del gobierno (tal como la seguridad social) o el acceso a los servicios (tal como la atención infantil patrocinada por el gobierno), para obtener licencias y permisos o para licitar por un contrato gubernamental. El capítulo gira en torno a tres tipos de ejemplos de casos administrativos: programas de seguridad social, recaudación de impuestos, y contratación y compras públicas. En estos tres ejemplos, los gobiernos recaban información de casos como parte de su rutina diaria. El capítulo revela cómo se puede reformular esta información para construir medidas objetivas de desempeño. Éstas comprenden las medidas para comparar la productividad entre, digamos, las oficinas regionales de impuestos, tales como el tiempo promedio para atender casos semejantes o la cantidad de casos que atiende cada funcionario. El Mapa 2.1 presenta un índice de la productividad en el procesamiento de casos de seguridad social en Italia. Ilustra cuán substancial puede ser la variabilidad en la productividad del gobierno dentro de un solo país, donde algunas oficinas tardan 2.5 veces más que otras para procesar casos similares. Igualmente, la información de los casos sirve para que los gobiernos conozcan las diferencias en la calidad, tal como comparar la cuota de los casos de impuestos que devienen en apelaciones de los contribuyentes o que son identificados como erróneos en las auditorías.

Igualmente, en el Capítulo 15 se enfatiza la importancia de dar cuenta de la complejidad de cada caso. Por ejemplo: un reclamo de seguridad social que claramente satisfaga los requisitos de regulación es menos complicado de procesar que un caso donde haya ambigüedades en los requerimientos y amerite la validación externa. El capítulo brinda orientación sobre cómo ajustar la información de los casos en cuanto a la complejidad. Al momento de contabilizar la complejidad y la calidad, se concluye en el capítulo que los datos de los casos que ya recaban los gobiernos brindan un cúmulo de información para hacer tales ajustes.

Analítica gubernamental con aprendizaje automático

En el Capítulo 16, de la autoría de Sandeep Bhupatiraju, Daniel Chen, Slava Jankin, Galileu Kim, Maximilian Kupa y Manuel Ramos Maqueda, se desplaza el foco a otra fuente de información (texto como datos) y a otro enfoque metodológico: el empleo del aprendizaje automático (AA) y de la inteligencia artificial (IA) en la analítica gubernamental. El aprendizaje automático es fundamentalmente un enfoque metodológico: define un indicador de desempeño y entrena un algoritmo para perfeccionar ese indicador con el empleo de los datos recabados. Estos datos pueden incluir texto, lo que posibilita que el gobierno clasifique cuantitativamente los macrodatos de los textos que produce en los registros o comunicaciones. Como resultado, el AA puede aplicarse a una gama de ámbitos en la analítica gubernamental: desde detectar el fraude en la nómina hasta localizar los sesgos en las decisiones sobre las apelaciones en los casos de bienestar social, por nombrar apenas unos cuantos. El capítulo ilustra el empleo del AA y de la IA en la analítica gubernamental en el caso del sistema judicial. Allí, la digitalización en aumento de los documentos legales y de las sentencias judiciales, así como el desarrollo de nuevas tecnologías en el procesamiento de lenguaje natural, contribuyen a que la analítica mejore la toma de decisiones judiciales. India, por ejemplo, tiene 27 millones de casos pendientes en los tribunales; esta cifra descomunal impide la clasificación manual de registros y textos legales (a menudo incompatibles). Pueden entrenarse algoritmos del AA para clasificar estos archivos.

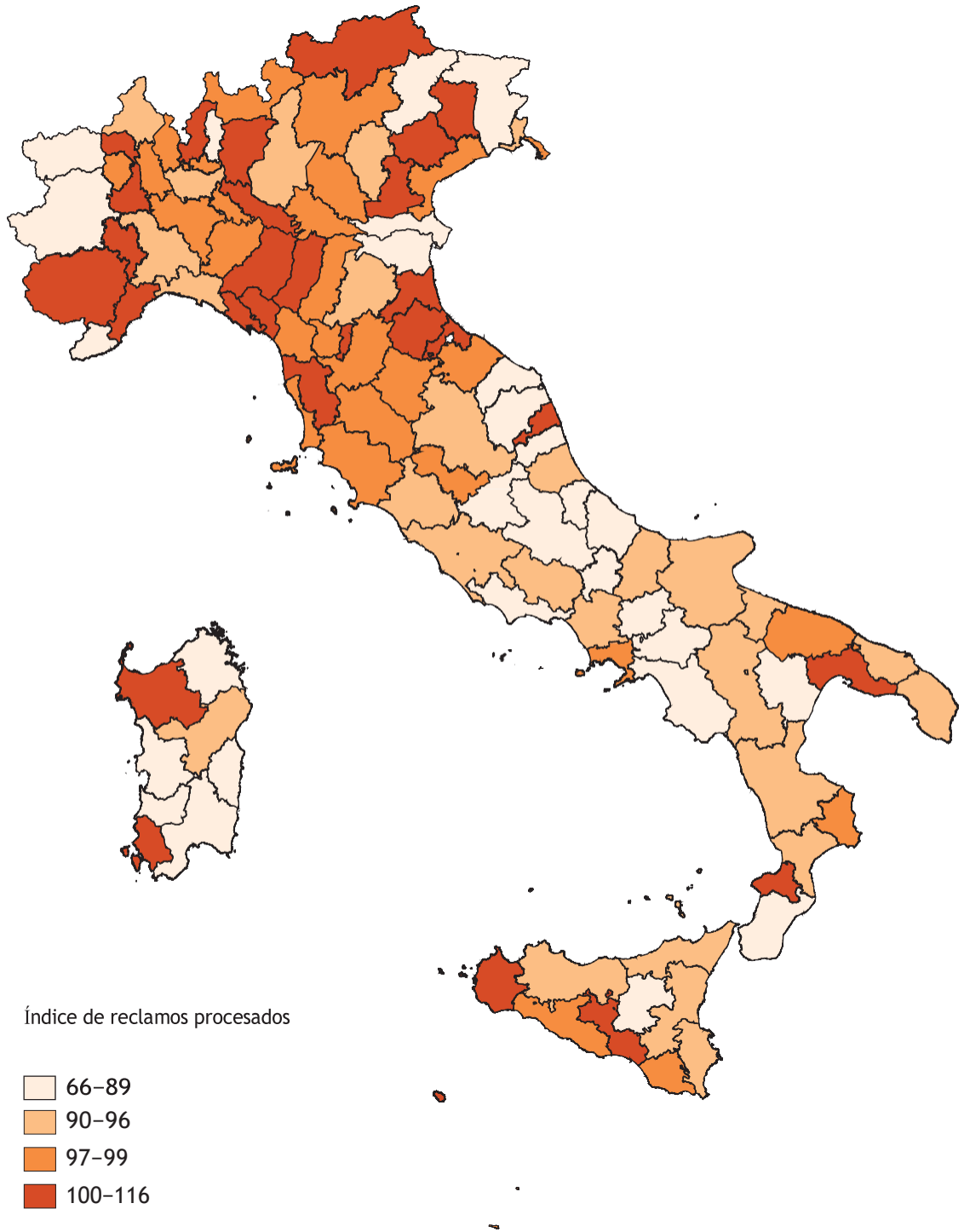
Esto permite, por ejemplo, la analítica de sesgos y discriminación en los tribunales (si los jueces con determinadas características se asocian a ciertos dictámenes judiciales en casos semejantes) o la evaluación de cómo la reforma judicial moldea la productividad y los sesgos. Igualmente, en el capítulo se describe el entorno propicio para la aplicación del AA, lo cual incluye cómo construir infraestructura de capital humano y de datos; las consideraciones éticas que hay que tener presente, y la importancia de la colaboración entre los ingenieros de AA, los expertos en dominio y las entidades que utilizan la tecnología para desarrollar una analítica gubernamental eficaz con base en el aprendizaje automático.

Analítica gubernamental con datos sobre la realización de tareas y proyectos

En el Capítulo 17, Imran Rasul, Daniel Rogger, Martin Williams y Eleanor Florence Woodhouse hablan acerca de la analítica gubernamental con el empleo de información sobre la realización de las tareas. Gran parte de la labor del gobierno recae en la realización de las tareas: desde generar informes importantes, pasando por impartir programas de adiestramiento hasta construir infraestructura. El enfoque de la realización de las tareas propicia la investigación acerca de cuáles unidades y organismos son más proclives a iniciar, adelantar y finalizar tareas, especialmente en los organismos que llevan a cabo tareas parecidas (como la elaboración de presupuestos). El enfoque de la realización de las tareas reviste importancia para entender el desempeño en los organismos administrativos donde no se dispone de los datos de productividad que se abordan en los capítulos anteriores (tales como la información de casos o los indicadores de prestación de servicios de primera línea).

La información acerca de la realización de tareas puede extraerse de una variedad de fuentes. En Ghana, por ejemplo, las unidades gubernamentales redactan informes quincenales de progreso en relación con todas las actividades, los cuales pueden digitalizarse y redireccionarse hacia la información acerca de la realización de tareas. En el Reino Unido, la Oficina Nacional de Auditoría redacta grandes informes de proyectos donde se coteja el avance de importantes proyectos de infraestructura con los documentos correspondientes de planificación. Al dividir en subconjuntos, esto es, clasificar, esta información con base en las tareas parecidas que llevan a cabo todas las unidades de gobierno, se hace una evaluación comparativa del tiempo promedio que tardan estas unidades en realizar las tareas y la cuota de las tareas inconclusas, por ejemplo. Al cotejar esta información con la de otros datos relativos a estas unidades (por ejemplo: desembolsos presupuestarios o prácticas de gestión), los gobiernos podrían dilucidar por qué algunas unidades son más eficaces en la realización de las tareas e identificar aquellos factores que impulsen la productividad en las unidades gubernamentales rezagadas. En el Capítulo 17 se recalca la importancia de clasificar correctamente las características de las tareas (tales como en términos de su complejidad), además de brindar orientación al respecto. Esto es un aval para la evaluación comparativa entre las unidades.

MAPA 2.1 Variaciones en la productividad del procesamiento de los casos de seguridad social; subregiones de Italia



Fuente: Fenizia 2022, con información de la Agencia de Seguridad Social de Italia.

Nota: La clave se refiere a la cifra de reclamos de seguridad social de un tipo en particular que se procesan en una oficina en un lapso determinado, dividido entre el equivalente a tiempo completo de los empleados en esa oficina durante ese lapso.

Inferencias transversales de la Parte 3

Los capítulos en la Parte 3 revelan algunas inferencias transversales que hay que tener presentes a la hora de emprender la analítica gubernamental con los datos administrativos. Para comenzar, los datos administrativos de alta calidad no son una conclusión conocida de antemano. La infraestructura para, y con ello la calidad de, la medición subyacente y la información resultante es de vital importancia y amerita una cuidadosa consideración. El primer desafío es la cobertura de la información. Un sistema de nómina central, por ejemplo, podría abarcar apenas una parte de la fuerza laboral en el sector público (Capítulo 10), mientras que un sistema central de información de gestión financiera podría abarcar tan solo una parte del gasto del gobierno (Capítulo 11). El segundo desafío consiste en la validez de la información. A modo de ilustración, la información de los casos en los impuestos o la seguridad social a menudo o no se registra o no está diseñada para medir el desempeño. Hace falta un estudio cuidadoso para redireccionar estos datos hacia la medición del desempeño. Los datos autodeclarados (como en el caso de algunos datos sobre la realización de tareas) también pueden adolecer de una entrada de datos inexacta o manipulada por las unidades que son evaluadas, con lo que cobra importancia la recolección o validación de la información por terceros (Capítulo 7). Un tercer reto para los datos de rendimiento en particular es la exhaustividad en relación con la misión de una organización. Tal como se destaca en el Capítulo 14, las misiones y las metas de los organismos públicos suelen ser multidimensionales (y a veces contradictorias). Esto exige la triangulación de múltiples fuentes de información para que el desempeño se mida holísticamente, de tal manera que la analítica gubernamental no incentive el logro de una meta de un organismo a expensas de otro (Capítulo 14).

Asimismo, los capítulos enfatizan los requerimientos de capital humano para la analítica gubernamental que utiliza datos administrativos. La creación de los sistemas de tecnología de la información (TI) que subyacen a la infraestructura de datos centralizados exige habilidades de TI y de ciencia de datos (capítulos 9 y 16). Igualmente, se requieren habilidades de ciencia de datos y de visualización para procesar los registros en datos que sean utilizables, analizar los datos y hacerlos accesibles para el análisis y las mejoras en la gestión (como a través de tableros). En algunos gobiernos quizás haya carencia de destrezas avanzadas en ciencia de datos (tales como el aprendizaje automático). En tal sentido, reviste importancia perfeccionar y actualizar los conocimientos de los científicos de datos en el gobierno o crear equipos de ciencia de datos para la analítica gubernamental. Así se aprovechará la mayor cantidad de oportunidades.

Finalmente, en estos capítulos se enfatiza además la importancia que tiene la accesibilidad de los datos para las autoridades responsables de tomar decisiones. La creación de tableros que permitan a los usuarios explorar las inferencias clave a partir de la información (por ejemplo: sobre los indicadores de contratación y compras públicas o RR. HH.) facilita tal accesibilidad. Esto puede complementarse con sesiones informativas y presentaciones con diapositivas, junto con diagnósticos, deducciones y narración de datos para que los tomadores de decisión puedan actuar. Dicho de otro modo, la información de la analítica gubernamental no habla por sí misma, pero debe hacerse entendible para respaldar la acción gubernamental.

PARTE 4: ANALÍTICA GUBERNAMENTAL CON LAS ENCUESTAS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La Parte 4 se enfoca en una sola fuente de información para la analítica gubernamental: las encuestas a los funcionarios públicos. Existen tres motivos para dedicar una sección entera a una sola fuente de información.

En primer lugar, las encuestas a los funcionarios públicos son una de las fuentes de información que más se utiliza en la analítica gubernamental. El examen del panorama mundial en el Capítulo 18 concluye que la cifra de gobiernos que realizan encuestas entre los funcionarios públicos cada año o dos se ha elevado constantemente en las últimas dos décadas. Al menos nueve gobiernos de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realizaban encuestas anuales o semestrales al 2021, y muchos otros sondean a sus empleados sobre una base más *ad hoc*.

En segundo lugar, las encuestas a los funcionarios públicos pueden ser costosas en términos de tiempo del personal, como no lo es la recanalización de los datos administrativos. Tales encuestas son un muestreo poblacional de todos los empleados gubernamentales. El costo del tiempo del personal para realizar las encuestas a los empleados del gobierno federal de Estados Unidos asciende a US\$ 30 millones anuales (como se indica en el Capítulo 20). En consecuencia, es importante diseñar estas encuestas para que sean lo más eficientes y eficaces posibles.

En tercer lugar, y más importante, muchos aspectos clave en la producción de la administración pública no se miden eficazmente con otros datos (como los datos administrativos o las encuestas a los ciudadanos). Por ejemplo, comprender la forma en que se gestiona a los funcionarios públicos, su motivación y sus conductas son temas internos de su experiencia de vida, pero que cuentan en la productividad del sector público. Es difícil observar las motivaciones de los empleados públicos fuera de sus propias expresiones. Así, la autonotificación a través de las encuestas se constituye en el medio principal de medición en muchos aspectos de la función de producción de la administración pública, y sirve de palanca para elevar la productividad en el sector público.

Por todos estos motivos, para el perfeccionamiento del gobierno es determinante diseñar eficazmente, implementar y sacar el mejor provecho posible de las encuestas a los funcionarios públicos.

El panorama mundial de las encuestas a los funcionarios públicos

En el Capítulo 18, Ayesha Khurshid y Christian Schuster examinan las actuales prácticas gubernamentales en las encuestas a los funcionarios públicos. Se concluye que los gobiernos realizan estas encuestas con objetivos parecidos; por ende, muchos tienden a medir conceptos semejantes. Estos comprenden, por una parte, las medidas de las actitudes esenciales de los empleados, y que se correlacionan con la productividad, tales como la satisfacción y el compromiso laboral, el sentido de pertenencia con el organismo y la intención de seguir trabajando para el organismo. Por otra parte, los gobiernos miden un conjunto relativamente coherente de prácticas de gestión como antecedentes de tales actitudes de los empleados, tales como la calidad del liderazgo, la gestión del desempeño y la capacitación.

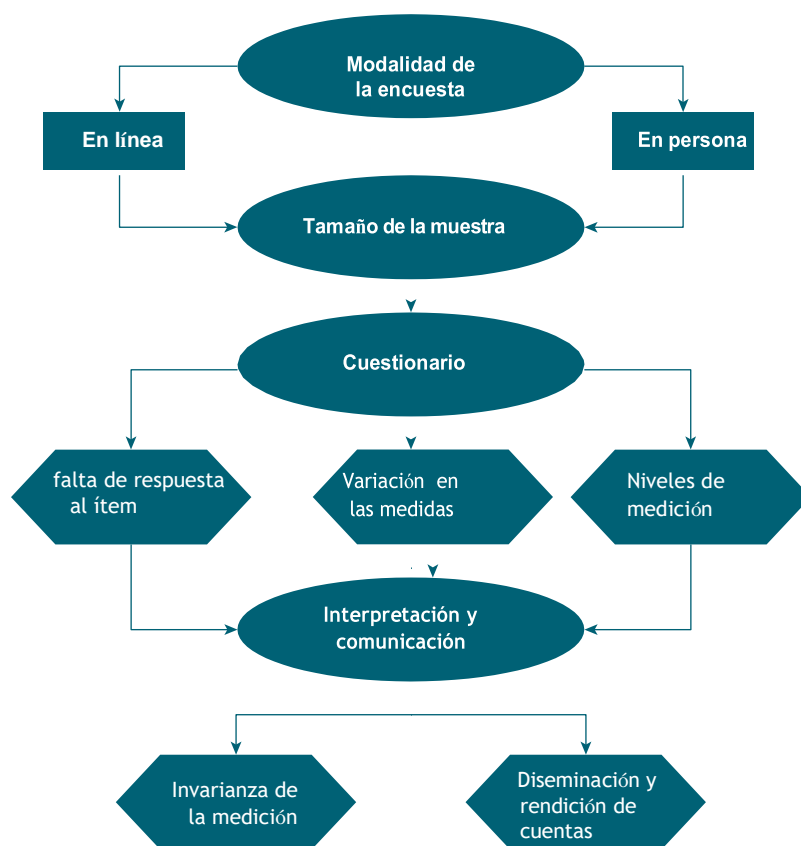
No obstante, en el Capítulo 18 se revelan las diferencias entre los gobiernos en el diseño, implementación y difusión de los resultados sobre las encuestas a los funcionarios públicos. Por ejemplo: difiere la redacción de las preguntas, aunque se midan conceptos semejantes. También difieren los enfoques en cuanto al muestreo, así como los modos o enfoques para tratar con las respuestas en blanco. Asimismo, los gobiernos difieren ampliamente en la manera en que informan los resultados de las encuestas. Por ejemplo: en términos de qué tipo de parámetros se señalan o cuáles niveles de jerarquía dentro de los organismos se miden y se proporcionan junto con los informes de los resultados. Dado que los gobiernos realizan las encuestas con objetivos semejantes, ¿por qué hay tanta diversidad en el diseño, implementación e información?

La respuesta, supuestamente, radica en parte en la evidencia limitada de la que disponen los gobiernos y que podría orientar las opciones en cuanto a diseño, implementación y notificación de las encuestas a los funcionarios públicos. En tal sentido, los capítulos en la Parte 4 brindan novedosas pruebas empíricas que permiten a los gobiernos y a los profesionales tomar más decisiones con base en la evidencia, en respuesta a algunas de éstas y otras interrogantes metodológicas en las encuestas a los funcionarios públicos.

El árbol de decisiones en la Figura 2.4 estructura las opciones que enfrentan los gobiernos al momento de sondear a los funcionarios públicos. Este árbol de decisiones *no debería* leerse como una serie de pasos lineales: existen interdependencias entre las opciones. Por ejemplo: la cantidad de encuestados depende de la variación prevista en las medidas de la encuesta, lo que a su vez es una función del diseño del cuestionario.

Con todo, la típica primera opción tiene que ver con la modalidad de la encuesta. ¿Las encuestas se realizan en línea, en físico, en persona, por teléfono o en una combinación de todas las anteriores? Luego, los gobiernos tienen que determinar la población apropiada, y el enfoque para sondear a los participantes, incluso determinar el tamaño previsto de la muestra en función del propósito del sondeo. Acto seguido, hay que diseñar los cuestionarios. Aun cuando las medidas puedan variar a través de los conceptos, varias inquietudes se aplican en general. Por ejemplo: ¿de qué manera se pueden fijar las medidas para que los funcionarios públicos estén dispuestos a contestar las preguntas (para así evitar las respuestas en blanco)?

FIGURA 2.4 Árbol de decisiones para las encuestas a los funcionarios públicos



Fuente: Figura inédita para esta publicación.

¿Cómo diseñar medidas que varíen lo suficiente, de tal manera que las comparaciones entre los organismos o grupos de funcionarios públicos sean significativas? Además, ¿deberían las medidas de la encuesta indagar en la experiencia personal de los funcionarios públicos o preguntarles su percepción de las prácticas en el organismo como un todo?

Finalmente, los gobiernos tienen que decidir cómo interpretar e informar los resultados. Por ejemplo: ¿Acaso pueden compararse significativamente las respuestas de distintos grupos (funcionarios públicos en diferentes países, organismos dentro de un país o grupos demográficos dentro de un país)? ¿Quizás los conceptos tales como compromiso laboral no signifiquen lo mismo para otros funcionarios públicos (aunque se responda la misma pregunta), lo que invalidaría la evaluación comparativa? Una vez que se tomen las decisiones sobre a quién comparar, ¿cómo informar los resultados con eficacia para promover la acción? Por ejemplo: ¿Cuántos resultados de la encuesta se

presentan a las autoridades responsables de tomar decisiones y quién es el destinatario de los resultados? ¿Cómo se construye la capacidad para que las autoridades responsables de tomar decisiones actúen en función de los resultados de la encuesta? Los capítulos en la Parte 4 aportan pruebas novedosas para cada una de estas interrogantes fundamentales.

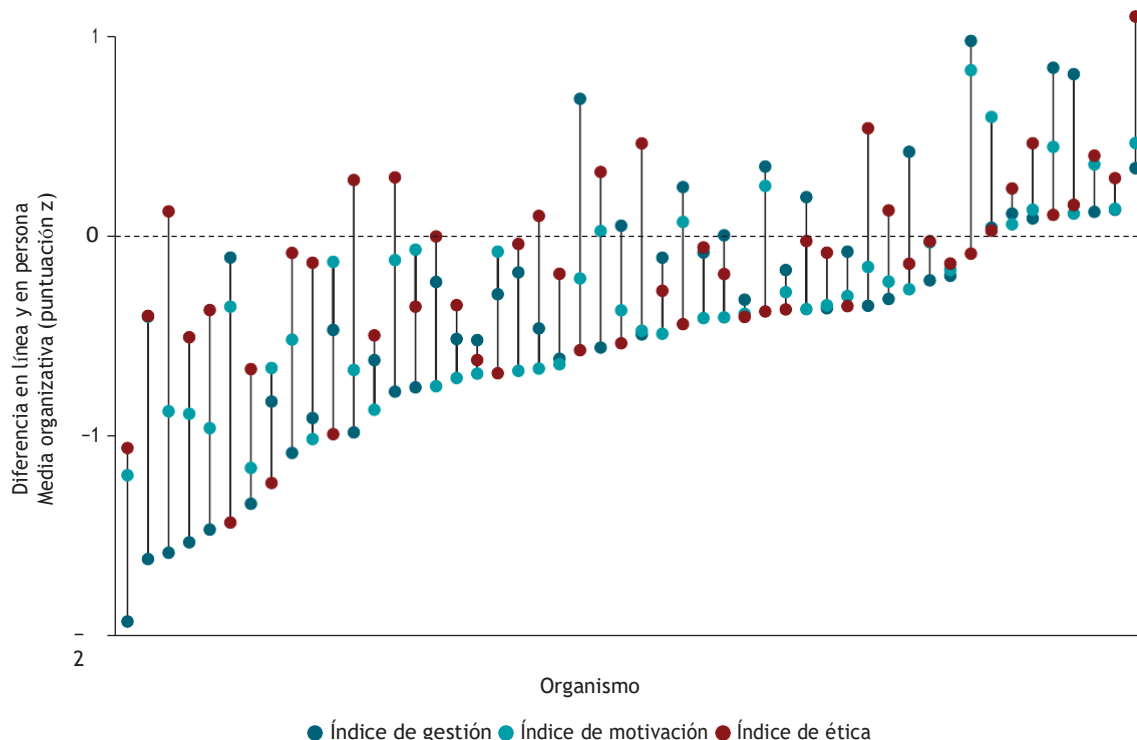
Determinar las modalidades de la encuesta y tasas de respuestas requeridas: ¿Acaso los funcionarios públicos responden distinto en las encuestas en línea y en persona?

En el Capítulo 19, de la autoría de Xu Han, Camille Parker, Daniel Rogger y Christian Schuster, se evalúa la primera opción metodológica en el árbol de decisiones: cuál método de enumeración o modalidad de encuesta utilizar. Esto importa porque las diversas modalidades de encuestas pueden venir con distintos sesgos a las preguntas y diferentes tasas de respuesta en general. En los gobiernos de los países miembros de la OCDE, las encuestas a los funcionarios públicos se acostumbran realizar en línea, aunque no exclusivamente. Las nueve encuestas que se examinan en el Capítulo 18 se realizan en línea. No obstante, en aras de la accesibilidad (para el personal al que se le dificulta acceder o llenar en línea la encuesta), Colombia, Suiza, el Reino Unido y unos cuantos organismos en Australia también ofrecen sus encuestas en físico, mientras que Nueva Zelanda la facilita en físico y por teléfono, a petición. La ventaja del enfoque predominantemente en línea es obvia: reduce los costos y también reduciría los sesgos, tales como lo que piensan los encuestados de lo que serían las respuestas socialmente aceptables cuando se encuentran de frente con alguien o por teléfono.

Dicho esto, con las encuestas en línea se tiende a obtener menores índices de respuesta en comparación con otras modalidades, como los sondeos en persona. Por ejemplo: la última Encuesta sobre el Punto de Vista del Empleado Federal de Estados Unidos tuvo un índice de respuesta de 44%. Esto plantea la preocupación de que los datos resultantes de una encuesta en línea no constituyan ninguna representación válida de la población: en el caso de Estados Unidos, toda la administración pública del gobierno federal. En ocasiones, tales preocupaciones en torno a la validez de las respuestas en línea entre los funcionarios públicos se tornan álgidas. En el Reino Unido, la validez y calidad de los datos subyacentes de la Encuesta a Funcionarios Públicos se puso en entredicho en una averiguación parlamentaria, en parte motivado por los bajos índices de respuesta en algunos organismos gubernamentales (Parlamento del Reino Unido, 2022).

¿Hasta qué punto las bajas tasas de respuesta en las encuestas en línea plantean una preocupación (lo que sería un plus para las modalidades que cuentan con mayores tasas de respuesta, como los sondeos en persona)? Para averiguarlo, en el Capítulo 19 se presenta la evidencia de un ensayo aleatorizado con controles que compara las respuestas de las encuestas cara a cara y en línea entre funcionarios públicos de Rumania. Los índices de respuesta fueron constantemente altos en las encuestas cara a cara en todos los organismos gubernamentales, aun cuando en las encuestas en línea variaron entre los organismos, como es lo típico en otros gobiernos. Los resultados sugieren que estas modalidades divergentes no afectan ostensiblemente los cálculos globales a nivel nacional. Con todo, sí afectan la comparación de los resultados entre los organismos. La Figura 2.5, reproducida del Capítulo 19, muestra cuánta diferencia hace la modalidad de la encuesta en los índices de los temas investigados. En algunos organismos, este impacto es substancial.

FIGURA 2.5 Diferencia promedio entre las modalidades de encuestas en distintos temas entre los organismos gubernamentales de Rumania



Fuente: Figura inédita para esta publicación. (Consulte el Capítulo 19).

Nota: La figura muestra, por cada organismo en el gobierno rumano, la diferencia en los índices de gestión, de motivación y de ética entre los encuestados en línea y cara a cara.

Las características organizativas y demográficas básicas poco explican acerca de la variación en estos efectos. En otras palabras, las ponderaciones de la encuesta no son eficaces en abordar estos efectos.

Los gobiernos que ofrecen diversas modalidades de encuestas deberían tener cuidado al momento de comparar las puntuaciones de los organismos si algunos implementan la encuesta primordialmente en línea, mientras que otros la implementan principalmente a base de lápiz y papel. Las clasificaciones de los organismos en estos casos no lucen válidas. Con todo, no hay ninguna evidencia en el Capítulo 19 que sugiera que la modalidad de la encuesta en línea (con menos respuestas) distorsione las inferencias a nivel nacional, extraídas de la encuesta a los funcionarios públicos en Rumania. Hace falta investigar más para confirmar la validez externa de este hallazgo en otros países.

En un segundo paso, los gobiernos tienen que definir la población encuestada y su enfoque de muestreo. Por supuesto, la población apropiada dependerá de los objetivos de medición del gobierno. El examen mundial en el Capítulo 18 revela que la población encuestada generalmente está conformada por los empleados del gobierno central. No obstante, esto tiene variaciones, hasta el punto de que los organismos en el sector público y los tipos de contratos laborales fuera de la administración pública (definida legalmente) también se abarcan, por ejemplo, en otras ramas del gobierno o en los servicios de primera línea. Para citar un ejemplo, en la encuesta de empleados gubernamentales del Reino Unido, todos los funcionarios públicos de 101 organismos optan a participar, excluyendo la Administración Pública de Irlanda de Norte, el Servicio Nacional de Salud (NHS) (que realiza su propia encuesta) y los funcionarios de primera línea (policías y docentes) (Gabinete del Reino Unido, 2022).

Entonces, ¿a quién debería muestrearse dentro de esta población encuestada? Tal como lo demuestra el Capítulo 19, los enfoques de muestreo varían entre los gobiernos. Estos van desde el censo hasta el muestro aleatorizado, *ad hoc* y estratificado. Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido adoptan un enfoque de censo, donde todos los empleados del sector público que sean idóneos pueden participar en la encuesta. Suiza y Estados Unidos emplean enfoques aleatorizados (estratificados) de muestreo para muchos años, pero realizan un censo cada cuantos años. La encuesta a los funcionarios públicos en Colombia utiliza un enfoque mixto: en los organismos grandes, se emplea el enfoque del muestreo estratificado, mientras que en los más pequeños se realiza un censo para proteger el anonimato.

La República de Corea adopta un enfoque de muestreo en todas las encuestas anuales.

Determinar el tamaño de la muestra: ¿Cuántos funcionarios públicos deberían encuestarse?

Tal como se destaca en el Capítulo 20, de la autoría de Robert Lipinski, Daniel Rogger, Christian Schuster y Annabelle Wittels, determinar la muestra apropiada en una encuesta de administración pública suele ser una disyuntiva entre aumentar la precisión de los cálculos de la encuesta con un mayor tamaño de la muestra y el costo elevado de sondear a un mayor número de funcionarios públicos. La mayor precisión permite tanto una evaluación comparativa más precisa (como entre los organismos), como informes sobre los resultados a menores niveles de jerarquía en un organismo. La menor precisión reduce el tiempo que tarda el personal en responder la encuesta.

¿Cómo resolver esta disyuntiva? El Capítulo 20 revela que, en última instancia, los encuestadores deberán decidir el tamaño de la muestra en función del tipo de inferencias que deseen que se extraigan del sondeo y el tiempo que pueden demandar del personal para la encuesta. Mediante el empleo de simulaciones Monte Carlo en los datos de encuestas de Chile, Guatemala, Rumania y Estados Unidos, se demuestra en el Capítulo 20 que los promedios en todo el gobierno pueden derivarse con toda confianza con tamaños de muestra muchísimo menores que los que utilizan los gobiernos actualmente. En otro orden de ideas, detectar las diferencias entre los grupos demográficos (tales como sexo y rango) y, en particular, clasificar cada uno de los organismos de la administración pública exige precisamente un tamaño de la muestra mayor que las que se recogen en las encuestas existentes.

Estos resultados subrayan, por un lado, la importancia de no sobreinterpretar la relevancia substantiva de las pequeñas diferencias entre los organismos en los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos (o cada uno de los rangos de las organizaciones en los resultados). Por otro lado, los resultados enfatizan que los gobiernos deberían determinar el tamaño de la muestra en función del tipo de inferencias y ejercicios de evaluación comparativa que deseen hacer con los datos. Las encuestas existentes a los funcionarios públicos no parecieran fundamentarse en tal enfoque orientado por los datos para el muestreo. En el Capítulo 20 se aborda esta brecha, a la vez que se ofrece una herramienta en línea que posibilita dicho muestreo.

En un tercer paso, las encuestas a los funcionarios públicos exigen definir un cuestionario. La Parte 4 arroja luz en tres dimensiones transversales en el diseño de cuestionarios: ¿Cómo diseñar medidas que varíen lo suficiente, de tal manera que las comparaciones entre organismos o grupos de funcionarios públicos sean significativas? ¿Cómo diseñar medidas de tal manera que los funcionarios públicos estén dispuestos a responder? Finalmente, ¿deberían las medidas en la encuesta indagar en torno a la experiencia personal de los funcionarios públicos o deberían más bien preguntarles su percepción de las prácticas en el organismo como un todo?

Diseñar los cuestionarios para las encuestas: ¿Cuáles medidas varían y para quién?

Un primer prerequisite para el diseño eficaz de las preguntas es la variación. Las medidas de la encuesta deberían proporcionar el grado suficiente de variación distintiva entre los encuestados para que sean de utilidad o, dicho de otro modo, la variación suficiente para detectar las diferencias entre comparadores fundamentales, como los organismos o los grupos demográficos. Sin variación distintiva entre los organismos, los grupos demográficos o los países, las medidas de la encuesta no informan a los gobiernos sobre las fortalezas y las áreas por mejorar. Con esto en mente, en el Capítulo 21, Robert Lipinski, Daniel Rogger, Christian Schuster y Annabelle Wittels examinan la variación en un típico conjunto de indicadores que se derivan de los conjuntos de datos de las encuestas a los funcionarios públicos de 10 administraciones en África, Asia, Europa, Norteamérica y Suramérica.

Los resultados demuestran que las medidas relacionadas con las características personales, tales como la motivación, no varían tanto como las relacionadas con las prácticas de gestión, tales como el liderazgo. Cuando se pidió a los encuestados que evaluaran las prácticas ajenas, como las de sus superiores o de sus organismos, las respuestas exhibieron una variación significativa entre los organismos y grupos. En contraste, cuando se les pidió que se autoevaluaran para determinar si poseen los rasgos deseables, tales como la motivación para el trabajo, las respuestas entre los países tendieron a estar fuertemente inclinados hacia lo favorable. Así, la variación está tan comprimida que es difícil detectar diferencias significativas entre organismos o grupos demográficos. En consecuencia, hay que rediseñar las medidas típicas para las actitudes deseables, tales como la motivación, para discriminar mejor entre los valores que están en la parte de arriba de los índices.

Diseñar los cuestionarios para las encuestas: ¿Qué tipo de preguntas no contestan los funcionarios públicos?

El Capítulo 22, de la autoría de Robert Lipinski, Daniel Rogger y Christian Schuster, revela que las encuestas a los funcionarios públicos varían drásticamente, en la medida que los encuestados omiten o se niegan a responder las preguntas. La llamada falta de respuesta a los ítems puede afectar a la legitimidad y la calidad de los datos de las encuestas a funcionarios públicos. Por ejemplo, puede que los resultados estén sesgados si quienes están más insatisfechos con su trabajo también son los más propensos a saltarse las preguntas. Así, es importante entender por qué los funcionarios públicos responden algunas preguntas y otras no.

El capítulo ofrece un marco conceptual y evidencia empírica para promover tal comprensión. En torno a otra investigación sobre la metodología, en el capítulo se plantea la hipótesis de que es menos probable que los funcionarios públicos respondan las preguntas que sean demasiado complejas (porque son incapaces de contestar) o sensibles (porque no están dispuestos a contestar). Al codificar la complejidad y sensibilidad de las preguntas en las encuestas a los funcionarios públicos en Guatemala, Rumania y Estados Unidos, en el Capítulo 22 se concluye que un indicador de complejidad es el factor más contundente para predecir la falta de respuesta entre los países: la falta de familiaridad de los encuestados con la información o el tema que se examina en una pregunta. En contraste, otros indicadores de complejidad o sensibilidad, o algoritmos codificados de complejidad textual, no predicen el punto de falta de la respuesta. La implicación para el diseño de las encuestas es clara: hay que evitar las preguntas que muevan a los funcionarios públicos a especular acerca de temas con los que están menos familiarizados.

Diseñar los cuestionarios para las encuestas: ¿Deberían las encuestas indagar en la percepción que tienen los funcionarios públicos acerca del organismo en que trabajan o en su experiencia personal?

Un tercer prerequisite para el diseño eficaz del cuestionario es la medición válida de los conjuntos organizativos, tales como cuál organismo encuestado cuenta con el mayor nivel de satisfacción laboral entre sus empleados o cuál organismo tiene la mejor calidad de prácticas de liderazgo de los superiores. Esto plantea el hecho de si debería preguntarse a los encuestados acerca de cuál es su percepción de las prácticas organizativas en general (los denominados referentes organizativos) o si deberían formularse preguntas acerca de la propia experiencia del encuestado, tal como la calidad de las prácticas de liderazgo de su superior o su satisfacción con el trabajo (los denominados referentes individuales). En el Capítulo 23, Kim Sass Mikkelsen y Camille Mercedes Parker examinan esta cuestión con experimentos de sondeos con funcionarios públicos en Guatemala y Rumania. En estos experimentos se asignan al azar a los funcionarios públicos las preguntas sobre un tema bien sea con un referente organizativo o con un referente individual.

Se concluye en el capítulo que, si bien no hay bases conceptuales sólidas para preferir los referentes organizativos o individuales (ambos tienen ventajas y desventajas), la opción importa con las respuestas y altera los medios para responder (tal como el promedio de satisfacción laboral de los empleados en un organismo). Las preguntas organizativas son de especial utilidad con temas muy delicados (como la corrupción), porque los encuestados podrán desviar su respuesta mucho más hacia una opción socialmente deseable cuando le pregunten en torno a su propia experiencia en lugar de las prácticas dentro del organismo. Las preguntas individuales son de especial utilidad cuando las actitudes o prácticas que se miden escasean en el organismo. En estos casos, puede que muchos encuestados carezcan de información para valorar con exactitud la prevalencia de una práctica en la organización. Así, puede que se aventuren a basarse en información o relatos no representativos, por ejemplo, más que en las características reales de la organización. En resumen, sea que se pregunte acerca de la experiencia propia o la percepción personal de las prácticas organizativas depende de las características de la pregunta y de la organización que se procura medir.

Interpretar los resultados de la encuesta: ¿pueden compararse entre organismos y países?

Los capítulos 24 a 26 se vuelcan a interpretar y divulgar sobre los resultados de las encuestas. En el Capítulo 24, Robert Lipinski, Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Kim Sass Mikkelsen y Christian Schuster se enfocan en la interpretación y en particular la cuestión de la evaluación comparativa. ¿Los resultados de las encuestas pueden compararse entre

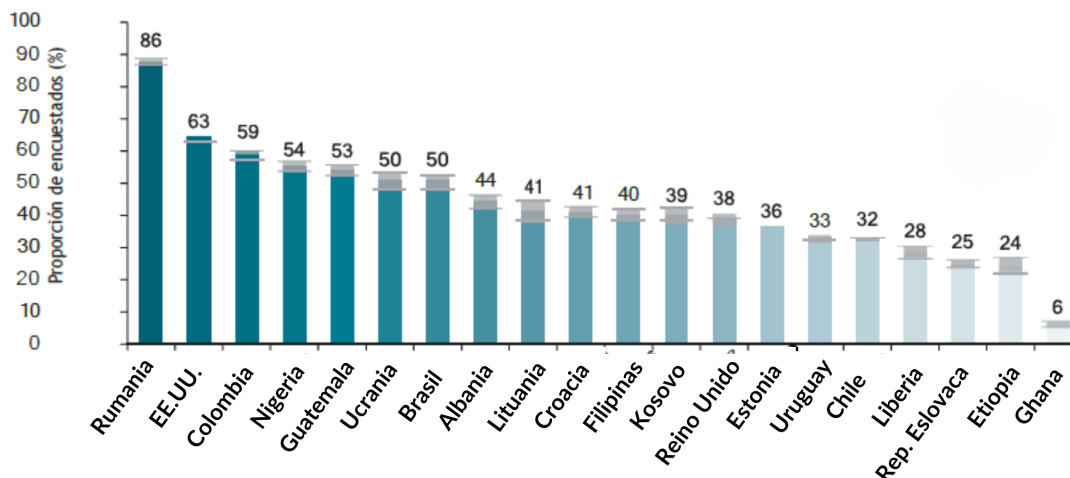
organismos y países? Esto es importante porque los resultados rara vez se entienden en un vacío. Antes bien, exigen parámetros y puntos de referencia. Si, por ejemplo, 80% de los funcionarios públicos están satisfechos con su trabajo, ¿debería un gerente interpretar esto como un nivel alto o bajo? Las comparaciones históricas aportan un sentido de dinámica con el tiempo, pero no un sentido de grado. La disponibilidad de estadísticas similares de organismos semejantes en el sector público o en otros países es un complemento potencialmente valioso para los propios resultados de un gerente.

Sin embargo, esta evaluación comparativa exige que las preguntas midan el mismo concepto de la misma manera, lo que posibilita las comparaciones significativas. Aunque las preguntas se redacten exactamente del mismo modo, la validez de la comparación no es tan obvia. Por muchas razones, entre las que destacan el entorno laboral, las expectativas de adaptación y los factores culturales, las personas son diferentes, por lo que pueden entender la misma pregunta de distintas formas y ajustar sus respuestas en consecuencia. Esto haría incomparables los resultados de la encuesta, no solamente entre los países, sino también entre grupos diferentes de empleados dentro de la administración pública nacional.

Para tratar esta inquietud empíricamente, en el Capítulo 24 se investiga hasta qué punto las mismas preguntas miden los mismos conceptos de manera similar (esto es, las preguntas son invariantes de medición) con preguntas relacionadas con el “liderazgo transformacional” y los datos provenientes de siete encuestas en la administración pública en Europa, Latinoamérica y el sur de Asia. En el capítulo se sustenta la denominada invariancia de escala. El tema (en este caso, las prácticas de liderazgo transformacional) puede compararse *dentro* de los países entre organismos y grupos demográficos (los autores del capítulo verifican por sexo y por grado de instrucción). Entre los países, en el capítulo se halla una evidencia tentativa para la invariancia de escala, y una evidencia más fuerte cuando se agrupan los países por regiones e ingresos.

Las conclusiones (aunque tentativas y exigen mayor comprobación y confirmación de otros contextos) resaltan así la utilidad de la evaluación comparativa de los países en las encuestas a los funcionarios públicos.³ Como se explica en el Capítulo 18, la Encuesta Global de Servidores Públicos brinda una herramienta para uniformar las preguntas entre los gobiernos. Junto con el tablero de acceso gratuito a los Indicadores de la Encuesta Global, este sondeo sirve para que los gobiernos conozcan las fortalezas y las áreas para el desarrollo de su administración pública en términos comparativos mundiales.

FIGURA 2.6 Cuota de funcionarios públicos satisfechos con su remuneración o beneficios total en diversos países



Fuente: Fukuyama et al. 2022, figura 9.

Nota: Los años de la medición varían por país. Los colores denotan el alcance de la satisfacción laboral. Las barras más oscuras significan mayor satisfacción laboral. Las barras grises verticales denotan 95% de intervalo de confianza.

Por ejemplo, la Encuesta Global suministra datos comparativos sobre la satisfacción con la remuneración de las administraciones públicas de todo el mundo. Tal como se desprende de la Figura 2.6, esto varía ostensiblemente entre los países.

Una vez que se toma la decisión sobre el punto de referencia, la consideración se vuelca a cómo informar y difundir los resultados de la encuesta; es decir, cómo sacar el mayor provecho de los resultados. Los capítulos 25 y 26 brindan dos perspectivas complementarias sobre este desafío.

Aprovechando los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos: las lecciones de seis gobiernos

El Capítulo 25, de la autoría de Christian Schuster, Annabelle Wittels, Nathan Borgelt, Horacio Coral, Matt Kerlogue, Conall Mac Michael, Alejandro Ramos, Nicole Steele y David Widlake, presenta una herramienta de autoevaluación que delinea las acciones económicas que los gobiernos pueden tomar para sustentar las reformas empíricas a partir de los aportes de las encuestas a los funcionarios públicos. En el capítulo se aplica esta herramienta a los gobiernos de seis países (Australia, Canadá, Colombia, Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos) para valorar la exhaustividad de su ecosistema y convertir los resultados en mejoras de gestión.

La herramienta de autoevaluación se enfoca en los tres componentes principales de un ecosistema para convertir los resultados de la encuesta en mejoras de gestión: (1) información, (2) capacidad, (3) incentivos para actuar. En cuanto al primer componente (información), se puede mejorar la administración pública con los resultados de la encuesta adaptados a cuatro tipos principales de usuarios: el gobierno como un todo, cada uno de los organismos en el sector público, las unidades o los departamentos dentro de un organismo en el sector público y el público en general, incluso los sindicatos en el sector público. En la presentación de los resultados deberían identificarse los conocimientos adquiridos en lo que respecta a las fortalezas y las debilidades de determinados organismos y permitirse a los usuarios explorar el conjunto de los resultados de manera personalizada, como por medio de tableros.

En relación con el segundo componente (capacidad), la presentación de los resultados puede ser más eficaz cuando incluye (automáticamente) recomendaciones para los usuarios (como los directores de unidades u organismos) sobre cómo abordar mejor los resultados de la encuesta, además de planes para que los usuarios desarrollen sus propias acciones. En la medida en que se disponga de más recursos, la asistencia técnica personalizada (o una consultoría en gestión de recursos humanos que proporcione una unidad central de RR. HH. o un proveedor externo) bien podría ayudar a los gerentes a convertir los resultados de las encuestas en mejoras.

En lo que respecta al tercer componente (incentivos para actuar), los mecanismos de rendición de cuentas son la clave. Por ejemplo: los gobiernos pueden introducir la vigilancia central de las acciones que tomen los organismos y unidades gubernamentales en respuesta a los resultados de la encuesta. También, pueden construir y publicitar “el mejor lugar para trabajar” en los índices gubernamentales para fomentar la vigilancia externa. Alternativamente, pueden medir la percepción que tienen los empleados del accionar de los organismos gubernamentales en respuesta a los resultados de la encuesta. Al aplicar este marco de autoevaluación a los seis gobiernos, se deduce en el Capítulo 25 que muchos gobiernos podrían emprender una gama de acciones adicionales a bajo costo para realzar los beneficios que se deriven de las encuestas a los funcionarios públicos y mejorar la administración pública.

Utilizar los hallazgos de la encuesta para la acción pública: la experiencia del gobierno federal de Estados Unidos

El Capítulo 26, de la autoría de Camille Hoover, Robin Klevins, Rosemary Miller, Maria Raviele, Daniel Rogger, Robert Seidner y Kimberly Well, complementa el Capítulo 25 al ahondar en la experiencia en Estados Unidos, el país con la encuesta a los empleados gubernamentales de más rancia tradición. El capítulo enfatiza, en primer lugar, la importancia de considerar la acción en respuesta a los resultados de la encuesta en el momento en que se diseña la encuesta. En particular, las preguntas deberían enfocarse en aquellos temas que el personal y los directores principales estimen más importantes para cumplir su misión. En segundo lugar, el capítulo describe la arquitectura necesaria en cada organismo del sector público para traducir los resultados de la encuesta en mejoras de gestión. Esto incluye, por ejemplo, a un experto técnico en el organismo, capaz de interpretar los datos de la encuesta, una fuerte relación entre ese experto y un director principal en el organismo que funja de “adalid del cambio” y el desarrollo de una cultura de iniciativas para las mejoras informadas por la encuesta.

Asimismo, el capítulo brinda orientación sobre cómo desarrollar una cultura de reactividad a las encuestas a los servidores públicos. Se enfatiza la importancia de que los líderes en un organismo sean transparentes para compartir y tratar los resultados de la encuesta con la fuerza laboral, elaborar planes de acción junto con el personal y generar mejoras mancomunadamente en atención a los resultados de la encuesta.

En tal sentido, la Parte 4 ofrece prácticas empíricas satisfactorias en una gama de acciones implicadas en diseñar, interpretar y notificar las encuestas a los funcionarios públicos. Esta evidencia puede dar cuenta del accionar del gobierno para mejorar las encuestas que realizan de ordinario a sus empleados, como en el caso de muchos países de la OCDE. Esto permitiría a los gobiernos que están por introducir encuestas a los funcionarios públicos saltar directamente a las mejores prácticas desde el comienzo. Se insta a esos gobiernos a consultar la variedad de cajas de herramientas en el sitio web de la Encuesta Global de Servidores Públicos.⁴

PARTE 5: ANALÍTICA GUBERNAMENTAL CON EVALUACIONES EXTERNAS

La Parte 5 se dedica a seleccionar las fuentes de información disponibles para realizar la analítica gubernamental a través de evaluaciones externas; es decir, aquellas evaluaciones que llevan a cabo ciertos entes externos al gobierno o las evaluaciones que tienen que ver con el gobierno (más que la información sobre funcionarios públicos o los datos administrativos recabados por los mismos organismos gubernamentales). Los capítulos 27 a 30 orientan sobre cuatro fuentes externas de información: encuestas de hogares, encuestas a los ciudadanos, indicadores de la prestación de servicios y métodos antropológicos. Estas fuentes de información ilustran la posibilidad de la analítica gubernamental a través de evaluaciones externas, pero no abarcan toda la gama de microdatos para tal fin. Las encuestas de empresas, por ejemplo, aportan conocimiento sobre ciertos temas, tales como la extorsión o la reglamentación gubernamental (Banco Mundial 2023). Teniendo presente esta salvedad, los capítulos de la Parte 5 hacen importantes aportes sobre cómo realizar la analítica gubernamental con evaluaciones externas.

Analítica gubernamental con encuestas de hogares

En el Capítulo 27, Faisal Ali Baig, Zahid Hasnain, Turkan Mukhtarova y Daniel Rogger explican cómo utilizar la información de las encuestas de hogares para la analítica gubernamental. Esta información está fácilmente disponible en muchos países. En particular, las autoridades nacionales de estadísticas acostumbran recopilar encuestas de la fuerza laboral (y las encuestas conexas de hogares), las cuales han sido bastante constantes con el pasar del tiempo y se elaboran con definiciones y nomenclaturas de clasificación que están normalizadas en todo el mundo. Los gobiernos pueden servirse de esta información para obtener nociones sobre la fuerza laboral en el sector público que no ofrecen los datos administrativos o las encuestas a los funcionarios públicos. En particular, con los datos de las encuestas a la fuerza laboral, los gobiernos pueden explorar y comparar el mercado laboral en los sectores público y privado (ya que muchas de estas encuestas abarcan a ambas poblaciones), así como el mercado laboral en diferentes regiones de un país o en el transcurso del tiempo. El Mapa 2.2, reproducido del Capítulo 27, presenta las diferencias en el mercado laboral de Indonesia. El papel del empleo en el sector público en el sector formal oscila entre 15% y 60% del trabajo remunerado, lo cual implica que algunas regiones exhiben una vulnerabilidad económica substancial a los cambios en las prácticas y políticas del empleo en el sector público.

El Capítulo 27 demuestra que estas comparaciones aportan un cúmulo de deducciones para la función de producción de la administración pública. Por citar apenas tres ejemplos: la analítica de los datos de la fuerza laboral sirve para que los gobiernos conozcan las diferencias entre el sector público y el sector privado en la remuneración y el empleo de hombres y mujeres, y si el sector público promueve el trato igualitario en el empleo, tanto en términos absolutos como en relación con el sector privado. La analítica contribuye a que los gobiernos valoren los salarios competitivos al proporcionar respuestas sobre si el sector público paga salarios competitivos en comparación con el sector privado para captar talento sin desplazar los empleos en el sector privado. Igualmente, los datos de las encuestas de hogares y de la fuerza laboral arrojan luz sobre la composición de destrezas en la fuerza laboral del sector público con respecto al sector privado, a la vez que identifican en cuales áreas compete el gobierno con más intensidad con el sector privado.

En suma, estos datos pueden complementar la información de la nómina, los datos del SIGRH y los datos de las encuestas a los funcionarios públicos para brindar un diagnóstico exhaustivo de la remuneración y del empleo en el sector público. Igualmente, para facilitar el acceso a esta analítica, el Capítulo 27 resalta los Indicadores de la Burocracia Mundial, que están disponibles gratuitamente. Se trata de un conjunto de indicadores a partir de los datos de las encuestas a la fuerza laboral de más de 200 países, compilados por el Banco Mundial para evaluar el mercado laboral en los sectores público y privado y su interacción en todo el mundo.

MAPA 2.2 Patrones subnacionales en el empleo en el sector público, Indonesia, 2018



Fuente: Mapa inédito para esta publicación, en función de la base de datos de los Indicadores de la Burocracia Mundial, elaborados por el Banco Mundial v 1.1, <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard>.

Analítica gubernamental con las encuestas a los ciudadanos: lecciones de la Encuesta de Confianza de la OCDE

En el Capítulo 28, Monica Brezzi y Santiago González examinan la analítica gubernamental con encuestas a los ciudadanos. Estos sondeos asisten a los gobiernos porque arrojan luz sobre ciertos resultados en la función de la administración pública. En particular, captan los resultados de la gobernanza pública como lo que percibe y experimenta la gente por medio de muestras demográficas representativas nacionalmente. Por ejemplo: las encuestas a los ciudadanos se utilizan en muchos países para medir la satisfacción con los servicios públicos que más se usan (administración tributaria, escuelas u hospitales).

Tal como lo revela el Capítulo 28, también pueden utilizarse para entender los resultados gubernamentales en un contexto más amplio. En particular, en el capítulo se señala el potencial de estas encuestas para la analítica gubernamental con el ejemplo de la *Encuesta de la OCDE sobre los determinantes de la confianza en las instituciones públicas* (la Encuesta de Confianza de la OCDE). La encuesta mide la confianza de los ciudadanos en el gobierno y capta sus expectativas y experiencias con las instituciones públicas en torno a determinantes fundamentales. Las medidas de la confianza y de sus determinantes abarcan la competencia de las instituciones públicas, lo que incluye el acceso a los servicios públicos y su calidad y confiabilidad. Comprenden además los valores percibidos de las instituciones públicas, especialmente en términos de integridad, apertura para involucrar a los ciudadanos y tratamiento por igual de los ciudadanos.

El Capítulo 28 expone cómo los gobiernos han hecho uso de la evidencia resultante de la encuesta para desarrollar acciones concretas hacia el fortalecimiento de la confianza institucional. El capítulo brinda orientación para otros gobiernos que deseen aplicar los parámetros internacionales para medir la confianza en las instituciones públicas, siguiendo las *Directrices de la OCDE sobre la medición de la confianza*.

Analítica gubernamental con las medidas de la prestación del servicio

En el Capítulo 29, Kathryn Andrews, Galileu Kim, Halsey Rogers, Jigyasa Sharma y Sergio Venegas Marin van más allá del núcleo de este libro con respecto a la administración pública para llegar a la prestación de servicios de primera línea e introducir medidas sobre la prestación de servicios (MPS). Actualmente, las MPS se centran en la educación y la salud. Al reflejar el enfoque de este *Manual* para conceptualizar la analítica gubernamental a lo largo de la función de producción de la administración pública, desde los insumos hasta los resultados, las MPS proporcionan parámetros objetivos acerca de la calidad del servicio (tales como el ausentismo de los médicos y los resultados de las pruebas de los estudiantes en la escuela). Se extiende, además, a todo el proceso en la prestación de servicios públicos de primera línea, lo cual incluye los insumos y las medidas del proceso, tales como la disponibilidad de medicamentos y las prácticas de gestión en las escuelas.

Las MPS ofrecen una visión detallada del sistema de prestación de servicios y un discernimiento accionable sobre los distintos eslabones de la cadena: desde la infraestructura física hasta el conocimiento de los proveedores. Estos también pueden verse como los productos y “resultados” del entorno administrativo inmerso en los organismos gubernamentales, dentro de los cuales caen los proveedores de servicios públicos de primera línea. La medición de los distintos factores de producción permite a los profesionales diseñar sus políticas sobre la prestación de servicios con un enfoque intuitivo y empírico.

El Capítulo 29 brinda una hoja de ruta a los profesionales interesados en generar las MPS: desde el diseño, pasando por la ejecución y el análisis, hasta la difusión. El capítulo enfatiza que el desarrollo de los indicadores de la prestación de servicios exige considerar y definir las correspondientes dimensiones de calidad en un servicio público, junto con los insumos pertinentes, con especial hincapié en definir los indicadores de acuerdo con los objetivos de políticas y las restricciones de recursos. Semejante a los planteamientos en los capítulos 25 y 26, el Capítulo 29 también resalta la importancia de vincular las MPS directamente a las partes interesadas que tienen la capacidad de promulgar el cambio en el sistema. En consecuencia, muchos de los pasos involucrados en la analítica de la administración pública central se reflejan en la analítica de la prestación de servicios.

Analítica gubernamental con métodos antropológicos

Finalmente, en el Capítulo 30, Colin Hoag, Josiah Heyman, Kristin Asdal, Hilde Reinertsen y Matthew Hull, reiteran el llamamiento en el Capítulo 4 en el sentido de incluir estudios cualitativos en la analítica gubernamental. Allí

se considera cómo la analítica gubernamental puede acometerse a través de un enfoque antropológico, por ser un medio potente para recopilar datos cualitativos. Se acostumbra asociar a los antropólogos con los métodos etnográficos envolventes como la observación participativa. El Capítulo 30 aplica ese lente para estudiar la administración pública. Tal como lo enfatizan los autores: “A los antropólogos les motiva la preocupación pertinaz por el rigor empírico, la renuencia a dejar a un lado cualquier clase de datos o de contentarse con una sola visión de algo tan variopinto como la burocracia”. Al hacerlo, se corre el riesgo de pasar por alto los factores que prefiguran las organizaciones.

El método antropológico sugiere que la recopilación de información debería aproximarse a la analítica gubernamental al comprometerse con el personal que participa en cada nivel de la organización, desde los directores principales hasta los empleados subalternos y los contratistas, y a través de los distintos grupos demográficos. También mediante el estudio de documentos del día a día y al observar la interacción de los funcionarios. Al apreciar cada parte de lo que hacen en el trabajo los funcionarios públicos desde una visión holística: desde su interacción en los pasillos y en las reuniones hasta los protocolos que observan en sus relaciones, el analista escoge la estrategia más factible para la recolección de la información.

Este enfoque exige que los analistas entablen relaciones con toda clase de personas en una organización y que sostengan conversaciones francas acerca de su labor y otros temas para conocer sus valores y perspectivas. También exige que los analistas apliquen la observación participativa para captar las actividades que sean tan rutinarias hasta el punto de pasar desapercibidas por los funcionarios públicos y no se informen espontáneamente en las encuestas. Más aún, exige que los analistas recojan la gama más amplia y la mayor cantidad posible de datos cuali-cuantitativos, aunque no se puedan estandarizar fácilmente. Finalmente, exige que los analistas estudien, no solamente los datos, sino también las interacciones y las decisiones microscópicas que inciden en la brecha entre las metas fijadas de políticas y la labor que llevan a cabo realmente los funcionarios públicos. Esto se haría, por ejemplo, al estudiar lo que dicen y hacen los funcionarios públicos, incluso el razonamiento en el que fundamentan sus decisiones.

Así, el Capítulo 30 enfatiza que la analítica gubernamental puede incorporar métodos que permitan conocer los aspectos de la función de la administración pública, como no lo pueden hacer los microdatos cuantitativos. Igualmente, lleva el *Manual* de vuelta al primer capítulo transversal (Capítulo 4), donde se enfatiza la importancia de un “conjunto ponderado” y holístico de datos. Parte de este “conjunto” es garantizar que el análisis del problema en la administración pública sea holístico: que no se descuiden las partes importantes de un problema a falta de datos cuantitativos y de medición. Esto, a su vez, hace hincapié en la utilización de métodos cualitativos y antropológicos para complementar las deducciones de los microdatos.

La analítica holística se beneficia no solamente de triangular distintos métodos cuantitativos y cualitativos, sino también de triangular e integrar la analítica de diferentes elementos de la función de producción de la administración pública. El capítulo concluye con un desafío: ¿Cómo integrar eficazmente los distintos enfoques y fuentes de información en la caja de herramientas de la analítica gubernamental para diagnosticar holísticamente los principales desafíos en la administración pública?

CONCLUSIÓN: HACIA LA ANALÍTICA HOLÍSTICA DE LOS DESAFÍOS CENTRALES EN LA MAQUINARIA DE GOBIERNO

¿Cómo pueden los profesionales llevar a la vanguardia las distintas fuentes de información que se detallan en el *Manual*? La analítica gubernamental de primera línea integraría la analítica de las fuentes de información que se señalan a lo largo del *Manual* en la práctica usual del gobierno. Las generaría a una escala suficiente para informar la toma de decisiones de cada uno de los gerentes. Además, las haría accesibles a los gerentes de cada uno de los organismos y departamentos gubernamentales. Por ejemplo, los tableros que integran las fuentes de información y las actualizan en tiempo real suministrarían a los gerentes comparaciones para sus temas de personal, la calidad de los procesos, la calidad percibida de las prácticas de gestión, y así sucesivamente. Atendería los productos y resultados: desde la realización de las tareas y la productividad de casos hasta las valoraciones externas de los ciudadanos. Los datos comparativos les permitirían compararse con otros organismos gubernamentales o, cuando proceda, otros países. Los gerentes estarían en capacidad de comprender las limitaciones y fortalezas de los distintos tipos de analítica. El resultado sería un cambio transformacional hacia el apalancamiento de los datos para fortalecer la administración pública.

¿Dónde comienza el viaje hacia la vanguardia? Como primer paso, la analítica gubernamental de cada una de las fuentes de información explorada en detalle en diversos capítulos aportaría un discernimiento importante en distintos componentes de la función de producción de la administración pública. Una vez que los gobiernos hayan establecido las herramientas analíticas para varios componentes (tales como el diagnóstico de nómina y las encuestas a los funcionarios públicos), las posibilidades para la analítica gubernamental se expanden aún más. La integración de las múltiples fuentes de información en la analítica gubernamental permite a los gobiernos diagnosticar y abordar los principales desafíos desde una visión holística (Capítulo 9). En algunos casos, como las aduanas (Capítulo 14), tal integración es vital para medir el logro de la misión del organismo. En otros casos, las deducciones que se extraigan van más allá de las disponibles a partir de cada una de las fuentes de información, lo que permite una perspectiva holística de la administración pública.

A modo de ilustración, considere de qué manera la integración de las fuentes de información de la analítica gubernamental que se exponen en este *Manual* arrojaría luz en los desafíos clave en la administración pública: corrupción y gestión de personal.

La corrupción es un fenómeno multidimensional que afecta la administración pública en su función de producción. Tal como se plantea en el Capítulo 8, la corrupción puede detectarse en primer lugar con los datos de entrada. Por ejemplo: puede extraerse información de la nómina para ubicar a los trabajadores fantasmas. Los datos del SIGRH pueden extraerse para detectar los incidentes de nepotismo en la captación de personal, como cuando se contrata a parientes con apellidos parecidos. La información de contratación y compras públicas podría extraerse para descubrir el fraude y el riesgo de connivencia (como cuando los organismos adjudican contratos sin concurso de licitación). La información sobre los gastos puede extraerse para localizar los gastos al margen del presupuesto con riesgo de apropiación indebida.

En segundo lugar, la corrupción puede detectarse en los procesos y prácticas que convierten los insumos en productos y generan normas y conductas en la administración pública. Por ejemplo: las encuestas a los funcionarios públicos pueden medir la falta de ética por parte de los superiores (como la presión a los subordinados para que sean cómplices en actos de corrupción), así como las normas éticas y la integridad de los mismos funcionarios públicos (como su percepción de la corrupción de sus colegas).

En tercer lugar, la corrupción puede detectarse en los datos de productos y resultados (como en la información de un caso de auditoría fiscal o a través de las encuestas a los ciudadanos, donde les pregunten acerca de la solicitud de dinero (cohecho) por parte de funcionarios públicos). Entender en detalle dónde ocurre la corrupción (en una función específica de producción de la administración pública o en un departamento u organismo en particular) permite a los gobiernos identificar soluciones exhaustivas pero hechas a la medida, así como soluciones empíricas, para refrenar la corrupción.

Considere, como otro ejemplo, la gestión en la administración pública y cómo la integración de la analítica en toda la función de producción puede mejorar la gestión de personal en el gobierno. Tal como se recalca en los capítulos 9 y 10, la analítica de los datos de la nómina y del SIGRH puede diagnosticar el personal como insumo en la función de producción. Para citar dos ejemplos: la equidad salarial puede valorarse entre los grupos (digamos, por sexo) e instituciones, y pueden precisarse los desafíos en la retención al comparar las tasas de rotación entre los funcionarios públicos a diferentes rangos o en distintas regiones del país. Esta información puede complementarse con los datos de la fuerza laboral y de las encuestas de hogares (Capítulo 27). Esto serviría, por ejemplo, para entender si los sueldos y salarios en el sector público son competitivos con la remuneración en el sector privado o si la asignación de la fuerza laboral en todo el territorio es apropiada, dado el respectivo número de usuarios del servicio. Otros datos de insumo, tales como el presupuesto, servirían para entender si los problemas con la productividad surgen de la falta de insumos complementarios al personal en la función de producción.

Luego, la información sobre los procesos y las prácticas servirían para dilucidar si el gobierno en efecto está convirtiendo los insumos del personal en productos y resultados. Las encuestas a los funcionarios públicos, como se explora en la Parte 4, pueden medir la experiencia de estos con las prácticas de gestión, así como la cultura, las actitudes y las conductas en la administración pública que median la conversión de insumos en productos. Por ejemplo: ¿Es eficiente la dirigencia de los gerentes de línea? ¿Los funcionarios públicos se sienten motivados para el trabajo arduo?

Los métodos antropológicos y cualitativos que se presentan en el Capítulo 30 pueden enriquecer y contextualizar las respuestas de las encuestas mediante la observación de los participantes y el estudio detallado de casos. Tal como lo revela el Capítulo 13, la analítica gubernamental también puede valorar los procesos al convertir los insumos en productos con los datos administrativos; por ejemplo: para sopesar si las instituciones siguen el debido procedimiento cuando evalúan el desempeño de los funcionarios públicos.

Ya para terminar, los datos sobre los productos y resultados admiten diagnosticar y mejorar la gestión del personal. Por ejemplo, como se explica en el Capítulo 17, la información sobre la realización de las tareas sirve para inferir dónde en el gobierno los funcionarios públicos realizan en efecto las tareas y dónde no. En los organismos correspondientes del sector público, la información sobre los casos administrativos, tal como se explora en los capítulos 14 y 15, enseña las diferencias en la productividad de los funcionarios públicos con más amplitud. Por su parte, las encuestas a los ciudadanos son útiles para comprender las diferencias en la satisfacción y la confianza en los servicios públicos en instituciones y regiones en un país.

Reforzar la gestión en el sector público a través de la analítica gubernamental

En el centro del gobierno se encuentran los funcionarios públicos que navegan por las decisiones estratégicas y diarias que determinan las políticas públicas y la eficacia de la administración pública. La información que tienen los gerentes públicos, y el punto hasta dónde la utilizan para dirigir los organismos públicos, orienta la eficacia del gobierno. Un sistema eficaz de analítica gubernamental capacita a los funcionarios a dirigir el gobierno con base en la realidad actual de la administración.

Facultar a los funcionarios públicos con la analítica gubernamental puede transformar la base para la gestión del personal y para la administración pública en términos generales. Permite a las autoridades responsables de tomar decisiones complementar su conocimiento tácito y práctico acerca de la administración pública con deducciones empíricas e informadas para perfeccionar la maquinaria del gobierno.

Casi todos los gerentes gestionan, organizan o procesan en formas que podrían analizarse como un insumo para fortalecer el funcionamiento del gobierno. En tal sentido, comunicar el discernimiento analítico a los funcionarios gubernamentales en el momento en que estén tomando una decisión, como se señala en los capítulos 25 y 26, es un vínculo determinante para que la analítica sea eficaz. Un enfoque es apoyar la toma de decisiones con un tablero de gestión de recursos humanos que agrupe las distintas fuentes de información de las que dispone el gobierno. Esto sirve para que las autoridades responsables en cada institución gubernamental visualicen y acoten las fortalezas y las áreas objeto de mejora en la gestión del personal. Al implementar cualquiera de los enfoques en este *Manual*, el gobierno o sus actores construyen una plataforma para que los gerentes y las autoridades responsables hagan más con los recursos finitos en el sector público.

Ni siquiera con 30 capítulos este *Manual* abarca todas las posibles fuentes de información y enfoques a la analítica gubernamental. Siempre habrá nuevas oportunidades en el horizonte. El Capítulo 3 plantea cómo el gobierno puede prepararse continuamente para la transición hacia nuevos enfoques analíticos. Sobre todo, generar la cultura que aglutine a la administración pública y sus funcionarios exige el compromiso de la alta gerencia y de cada uno de los funcionarios para utilizar en la toma de decisiones la evidencia de su propia administración. Invitamos a todos los funcionarios públicos y a las partes interesadas a que aprovechen el discernimiento que se resume en este capítulo y en este *Manual* y promuevan la calidad en su gestión. La calidad del gobierno en todo el mundo se determinará por el modo que las autoridades responsables de tomar decisiones aprovechen los datos para reforzar su administración.

ANEXO 2A CONEXIÓN DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN DE LA ANALÍTICA GUBERNAMENTAL CON LOS CAPÍTULOS DEL MANUAL

TABLA 2A.1 Conexión de las fuentes de información de la analítica gubernamental con los capítulos 10–30

| Fuente de inf. | Cap. | Ejemplos de usos de analítica | Ejemplos de indicadores |
|---------------------------------------|------|---|---|
| <i>Parte 3. Datos administrativos</i> | | | |
| Nómina y SIGRH | 10 | <ul style="list-style-type: none"> Examinar la planificación fiscal y la sostenibilidad de la nómina salarial. Asignar la fuerza laboral en los departamentos gubernamentales y territorios. Fijar la remuneración. | <ul style="list-style-type: none"> Nómina salarial por sector y años. Distribución de funcionarios públicos por rango. Rotación de funcionarios públicos. Desigualdad salarial entre los ministerios. Proyecciones de jubilación. |
| Gastos | 11 | <ul style="list-style-type: none"> Valorar la eficiencia, la equidad y la eficacia del gasto gubernamental. Valorar si el gasto gubernamental corresponde a las prioridades presupuestarias. Identificar las grandes transacciones con elevado riesgo fiduciario. | <ul style="list-style-type: none"> Tasas de ejecución presupuestaria. Cuota del gasto gubernamental que cubre el FMIS. Cuota del gasto total por valor de transacción. Cuentas de saldo vencido (morosidad). |
| Contratación y compras públicas | 12 | <ul style="list-style-type: none"> Supervisar los mercados y las tendencias de contratación y compras públicas. Mejorar el proceso de contratación y compras públicas (por ej., al identificar los bienes que los organismos pagan con sobreprecio o los organismos con alto riesgo de corrupción). Determinar los efectos de las distintas estrategias o reformas de contratación y compras públicas. | <ul style="list-style-type: none"> Tiempo necesario para la contratación. Número de licitantes. Porción de contratos con un solo licitante. Precio final que se paga por un bien o servicio. Porción de la pequeña o mediana empresa entre los licitantes. |
| Procesos administrativos | 13 | <ul style="list-style-type: none"> Valorar la velocidad y calidad de los procesos de apoyo administrativo y de ejecución de procesos (por ej., para la planificación de proyectos, la supervisión del presupuesto o la estimación del desempeño). | <ul style="list-style-type: none"> Adherencia del proceso administrativo al procedimiento aceptado del gobierno. Cumplimiento del proceso administrativo con los plazos. |
| Aduanas | 14 | <ul style="list-style-type: none"> Valorar la recaudación de derechos de aduana. Valorar la facilitación del comercio (flujo de mercancías) transaduanero y transfronterizo. Determinar si la autoridad de aduanas resguarda la mercancía y protege a las personas (por ej.: intercepta el paso de mercancías peligrosas). | <ul style="list-style-type: none"> Retraso en el despacho aduanero. Costo del trámite aduanero. Total recaudado de los derechos de aduana. Cifra de mercancías en infracción confiscadas en la aduana. |
| Información de casos | 15 | <ul style="list-style-type: none"> Valorar la productividad en el procesamiento de los casos (tales como reclamos de impuestos). Valorar la calidad en el procesamiento de los casos. Identificar las oficinas con mejor rendimiento y transmitir las mejores prácticas a otras oficinas. | <ul style="list-style-type: none"> Total de casos completados. Tiempo promedio para completar un caso. Tasa de error en la culminación de casos. Puntualidad en la culminación de casos. Proporción de casos con reclamos. |

(Continúa en la próxima página)

TABLA 2A.1 Conexión de las fuentes de información de la analítica gubernamental con los capítulos 10–30 (continuación)

| Fuente de inf. | Cap. | Ejemplos de usos de analítica | Ejemplos de indicadores |
|---|-------|--|---|
| Texto como dato (aprendizaje automático) | 16 | <ul style="list-style-type: none"> Analizar los metadatos y convertir el texto no estructurado de los registros gubernamentales en datos para la analítica. Ejemplos de metadatos son los desembolsos de nómina a los funcionarios públicos o las declaraciones de impuestos de personas naturales y jurídicas. Ejemplos de datos de texto son los dictámenes judiciales, las licitaciones o los documentos de políticas. | <ul style="list-style-type: none"> Puntuación del riesgo para la licitación o desembolso de nómina con base en un algoritmo predictivo. Puntuación del sesgo en un dictamen judicial, con base en el análisis textual del documento (términos sexistas o racistas). |
| Datos sobre realización de tareas y proyectos | 17 | <ul style="list-style-type: none"> Examinar la frecuencia en la realización a tiempo de las tareas (como la ejecución de un programa de capacitación o la elaboración de un presupuesto). Entender la calidad de la realización de la tarea administrativa. Entender lo que determina las diferencias en la realización de tareas en las unidades gubernamentales. | <ul style="list-style-type: none"> Número de tareas realizadas. Número de tareas realizadas a tiempo. Número de tareas inconclusas. Porción de tareas realizadas conforme a lo planificado. |
| <i>Parte 4. Encuestas a los funcionarios públicos</i> | | | |
| Datos de las encuestas en la administración pública | 18-26 | <ul style="list-style-type: none"> Valorar la calidad de las prácticas de gestión (gestión del desempeño, captación). Valorar las normas, actitudes y culturas en la administración pública (motivación al trabajo). | <ul style="list-style-type: none"> Porción de funcionarios públicos contratados con base en los méritos. Porción de funcionarios públicos que aspiran a salir del sector público el próximo año. Porción de funcionarios públicos que evalúan favorablemente las prácticas de liderazgo de sus superiores. |
| <i>Parte 5. Valoraciones externas</i> | | | |
| Datos de las encuestas de hogares | 27 | <ul style="list-style-type: none"> Valorar las diferencias salariales entre el sector público y el sector privado. Identificar las regiones con menos primas de sueldo en el sector público. Valorar la representación de hombres y mujeres en el sector público. | <ul style="list-style-type: none"> Promedio de primas de sueldo en el sector público. Cuota de participación de mujeres en el sector público. Porción de empleados públicos en el empleo total. |
| Datos de las encuestas a los ciudadanos | 28 | <ul style="list-style-type: none"> Valorar la satisfacción ciudadana con los servicios públicos. Valorar la confianza que colocan los ciudadanos en las instituciones gubernamentales. Valorar la interacción ciudadana con la administración pública (cohecho). | <ul style="list-style-type: none"> Porción de ciudadanos satisfechos con los servicios de salud. Porción de ciudadanos que confían en la administración pública. Porción de ciudadanos a los que un funcionario público le pidió una suma de dinero en el último año. |
| Indicadores de prestación de servicios | 29 | <ul style="list-style-type: none"> Valorar la calidad de la educación y de la salud. Valorar las características a nivel de las instalaciones (como la presencia de docentes). | <ul style="list-style-type: none"> Cantidad de días durante los cuales los docentes no estuvieron presentes en la escuela. Disponibilidad de recursos en el hospital para tratar a los pacientes. |

| | | | |
|-------------------------|----|--|--|
| Analítica antropológica | 30 | <ul style="list-style-type: none"> • Observar las prácticas del día a día en la administración pública para captar las partes rutinarias, pero desapercibidas. • Observar el compromiso social para comprender las reglas formales e informales, las relaciones y las interacciones entre los funcionarios públicos. | <ul style="list-style-type: none"> • Observación holística de la vida diaria dentro de determinadas oficinas públicas. • Entender cómo los funcionarios públicos interpretan las metas de políticas en términos más amplios. |
|-------------------------|----|--|--|

Fuente: Tabla inédita para esta publicación.

Nota: FMIS = sistema de información de gestión financiera; SIGRH = sistema de información de gestión de recursos humanos.

NOTAS

1. En contraste con el consenso relativamente coherente de las funciones de producción en el sector privado (Mas-Colell, Whinston y Green 1995), no se ha llegado a ningún consenso en torno a un modelo integrado de función de producción para la administración pública. Esto se debe en parte al uso limitado de microdatos en el trabajo de distintos componentes en la administración pública: la misma brecha que propició este *Manual*.
2. El que los insumos se conviertan efectivamente en productos también está moderado por factores exógenos, tales como el entorno político. En este *Manual* no se trata el análisis de microdatos para valorar estos factores exógenos. En su lugar, se alienta al lector a consultar la gran cantidad de recursos excelentes que existen para entender el entorno exógeno y político de la administración pública (consulte, por ejemplo, Moore 1995).
3. Leer junto con otra investigación citada en el Capítulo 24. Esta conclusión cabe en particular con las cuestiones que son más factuales y menos específicas culturalmente. Por ejemplo: las cuestiones sobre determinadas prácticas de gestión (como en torno a la presencia de ciertas prácticas de evaluación del desempeño) pueden ser puntos de referencia más plausibles en los países sin inquietudes con la invariancia de medición que las cuestiones actitudinales (tales como cuán comprometidos están los empleados).
4. Los dos editores de este *Manual* son los fundadores de la Encuesta Global de Servidores Públicos, junto con una gama de profesionales y colegas académicos. La caja de herramientas en el sitio web se sustenta e incorpora gran parte de la evidencia examinada en este *Manual*. [Ver https://www.globalsurveyofpublicservants.org](https://www.globalsurveyofpublicservants.org).

REFERENCIAS

- Bakshi, H., A. Bravo-Biosca, and J. Mateos-García. 2014. "The Analytical Firm: Estimating the Effect of Data and Online Analytics on Firm Performance." Nesta Working Paper 14/05, Nesta, London.
- Fenzia, A. 2022. "Managers and Productivity in the Public Sector." *Econometrica* 90 (3): 1063–84.
- Fukuyama, F., D. Rogger, Z. Husnain, K. Bersch, D. Mistree, C. Schuster, K. Sass Mikkelsen, K. Kay, and J.-H. Meyer-Sahling. 2022. Global Survey of Public Servants. <https://www.globalsurveyofpublicservants.org/>.
- Mas-Colell, A., M. D. Whinston, and J. R. Green. 1995. *Microeconomic Theory*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Meyer-Sahling, J., D. Mistree, K. Mikkelsen, K. Bersch, F. Fukayama, K. Kay, C. Schuster, Z. Hasnain, and D. Rogger. 2021. *The Global Survey of Public Servants: Approach and Conceptual Framework*. https://www.globalsurveyofpublicservants.org/_files/ugd/acee03_91fc43ed92774eb88704717d6c7c80a2.pdf.
- Moore, M. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- UK Cabinet Office. 2022. "UK Civil Service People Survey: Technical Summary." <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-people-survey-2022-results/civil-service-people-survey-2022-technical-guide>.
- UK Parliament. 2022. "MPs to Probe Quality of Civil Service People Survey." <https://committees.parliament.uk/committee/327/public-administration-and-constitutional-affairs-committee/news/173010/mps-to-probe-quality-of-civil-service-people-survey/>.
- UN (United Nations). 2014. *A World That Counts: Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development*. Report prepared at the request of the United Nations Secretary-General by the Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development. <https://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf>.
- World Bank. 2023. Enterprise Surveys. <https://www.enterprisesurveys.org/en/enterprisesurveys>.
- World Bank Group. 2019. "Innovating Bureaucracy for a More Capable Government." <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31284?show=full>.

CAPÍTULO 3

La analítica gubernamental del futuro

Daniel Rogger y Christian Schuster

SINOPSIS

La inversión que realicen hoy los gobiernos en la medición determinará lo que sepan mañana. Construir un sistema de analítica en el gobierno tiene beneficios a largo plazo en nuestra capacidad de administrar los escasos recursos públicos y detectar los riesgos imprevistos. Este capítulo orienta en lo que pueden hacer los organismos públicos para ser más analíticos en el futuro. Las mismas instituciones gubernamentales tienen que remodelarse: al realzar las estructuras de planificación, al dar a los gerentes del sector público mayor capacidad para consumir e interpretar la analítica y al desarrollar la arquitectura para las unidades analíticas. Asistir a cada organismo en el sector público para que prepare su propia agenda de analítica induce el cambio cultural y apunta la analítica a las exigencias de su misión específica. Recompensar la experimentación con fuentes novedosas de información mejora la capacidad del gobierno de innovar en general. Cada uno de estos desafíos sirve para trazar un curso hacia la analítica gubernamental en el futuro.

LA ANALÍTICA EN LA PRÁCTICA

La guía que sigue facilita la transición para crear un entorno para el discernimiento analítico en el gobierno:

1. Planificar constantemente para aprovechar las oportunidades que brindan las innovaciones en la medición y el análisis del funcionamiento del gobierno.
2. Desarrollar unidades de analítica gubernamental en el centro del gobierno y dentro de cada unidad organizativa importante, e integrarlas en una comunidad de práctica. Las unidades centralizadas propician las economías de escala tanto en la implantación de la analítica como en la amplitud de los datos comparables creados, así como las economías de redes de los usuarios que invierten en una arquitectura de datos comunes. Las unidades dentro de las organizaciones pueden complementar la analítica central al interpretar la analítica para su organización y al adaptar las herramientas analíticas a las necesidades particulares.
3. Construir un cuadro de gestión en el sector público capaz de emprender e interactuar con la medición de primera línea y la analítica gubernamental. Los avances tecnológicos en materia de medición y análisis refuerzan la importancia de contar con gerentes capaces en el sector público. Un cuadro de gerentes públicos con conocimiento de la analítica gubernamental es consciente de las fronteras y de los supuestos de la medición y del análisis y es duecho en la utilización de los resultados analíticos para complementar la noción más amplia del servicio público.

4. Procurar una agenda analítica centralizada que armonice las variables comunes y realice el análisis conjunto de éstas, con determinados organismos que apoyen el “bien común”. La falta de parámetros objetivos en muchas áreas de la labor gubernamental recalca la importancia de la armonización y la evaluación comparativa a través de variables comunes entre los organismos. Igualmente, los gobiernos deberían invertir en las medidas que permitan establecer comparaciones internacionales.
5. Incentivar la experimentación y una cultura de innovación en la analítica a través de las instituciones que asumen responsabilidad por las fallas. Los giros culturales que recompensan la experimentación acuciosa sin importar el resultado a menudo provienen del apoyo explícito de la alta gerencia y de los actores políticos que respaldan el proceso de innovación, con el correspondiente éxito y fracaso. Para reforzar ese giro cultural, los actores en todo el gobierno (desde la alta gerencia pasando por los supervisores de unidades hasta cada uno de los empleados) deberían definir agendas analíticas para sus áreas de responsabilidad.

EL COMPROMISO DEL GOBIERNO EN POS DE LA INNOVACIÓN

Las opciones que los gobiernos hagan hoy sobre qué aspectos de su engranaje medir y cómo hacerlo determinarán lo que conozcan mañana. El examen del *statu quo* analítico, y la planificación para su futuro, deberían formar parte integral de las estrategias organizativas y gubernamentales. Este capítulo orienta sobre cómo construir la analítica gubernamental del futuro con base en las lecciones impartidas en los capítulos del *Manual de Analítica Gubernamental*. Su punto inicial es el reconocimiento de que los desafíos con la medición constituyen un rasgo definitorio del sector público.

A menudo es difícil observar los resultados de la intervención gubernamental en muchas áreas de la economía y de la sociedad. A lo interno del gobierno, los desafíos con la medición pervierten la administración pública cuando los gerentes endilgan a su personal tareas que no se definen cabalmente en un manual o contrato y que pueden cambiar rápidamente en respuesta a un choque social o político. Así, la gestión en el gobierno se ancla en la ambigüedad y la incertidumbre, y no en la medición y la mensurabilidad. He aquí el entorno en que los gestores en el sector público deben tomar sus decisiones en el día a día.

Esto siempre ha sido así. Los gobiernos de antes forcejeaban con medir la escala de la economía y su componente tributable. En la medida en que los gobiernos han intensificado sus actividades para tener más presencia en la sociedad, han tenido que medir una gama más amplia de actividades. Mientras más compleja se vuelve la sociedad, mayor es la complejidad de los organismos que el gobierno debe construir para gestionar sus interacciones con la sociedad con las correspondientes tareas de medición. Al contrario, dada la centralidad del proceso presupuestario en el gobierno, los gerentes en el sector público han tenido que contraer gran parte de su medición y actividad a términos de efectivo que puedan colocarse en un presupuesto centralizado. Así, los funcionarios públicos siempre han enfrentado la tensión entre su conocimiento a medias y el requisito práctico de tomar decisiones de políticas.

Tomemos el caso de la reglamentación. El desempeño de los reguladores en el sector público será juzgado por su capacidad de entender y tomar decisiones eficaces con respecto a los sectores que regulan. A medida que el entorno económico de la sociedad se vuelve más complejo, naturalmente produce temas más difíciles de abarcar por los reguladores. En respuesta, quizá los gobiernos contraten a profesionales más especializados para ocuparse del análisis necesario de la complejidad, lo que a su vez aumenta la misma complejidad del sector público. El gobierno deberá determinar entonces el desempeño de esos profesionales, cómo deberían gestionarse y qué podría mejorar su capacidad para asumir su tarea ahora y después.

En tal sentido, en el futuro, el gobierno tendrá que batallar con temas de medición, al igual que sus predecesores. No obstante, hay una diferencia cualitativa: en términos tanto de entender el mundo que gobierna como de comprender sus propias estructuras, competencias y desafíos, el gobierno será mucho más complejo en la medida en que el mundo se hace más complejo. Afortunadamente, sin embargo, los futuros esfuerzos también se beneficiarán de los avances técnicos en tres aspectos que facilitan la medición y la gestión del gobierno, tal como se analizó en los capítulos 1 y 2. El primero es la digitalización de muchos servicios gubernamentales, actividades y registros. El segundo son las mejoras en la tecnología analítica para entender el funcionamiento del gobierno. El tercero es el rediseño creciente del gobierno como organización analítica. Una organización que no esté diseñada para la recolección y el empleo del

análisis acerca de su funcionamiento sencillamente no podrá utilizar la evidencia, por más rica que sea. Tal rediseño es multifacético, empezando por el mayor reconocimiento de la necesidad de más y mejor analítica, continuando con formar la mentalidad y las destrezas de los funcionarios públicos que respalden un enfoque analítico y ganar impulso al establecer instituciones capaces de emprender la analítica e integrarla en la administración pública.

En otras palabras, el futuro del gobierno se caracteriza por la tensión. Por un lado, los gobiernos pueden aprovechar las oportunidades que brindan las innovaciones en digitalización y analítica. Por otro lado, enfrentan mayor complejidad tanto en la sociedad como en la organización del gobierno. Manejar la interacción entre estas dos fuerzas será todo un desafío. El gobierno debe construir su capacidad para embarcarse en la mayor complejidad en el mundo y dentro de su propia arquitectura.

¿Cómo se hace? Este capítulo ofrece respuestas. Comienza por describir la arquitectura institucional que se ha expuesto en los casos contemplados en el *Manual* para fortalecer la analítica gubernamental. Continúa delineando cómo luciría una agenda eficaz para sacar provecho de la analítica disponible hoy día y la que pudiera estar disponible en el futuro. Concluye con un debate acerca de cómo la arquitectura analítica del gobierno y la agenda analítica podrían prepararse para las fuentes novedosas de información que aún no forman parte de la estrategia de administración, pero que podrían ser una adición útil posteriormente. Estas transformaciones ameritan una conversación informada en toda la administración pública que promueva el necesario cambio cultural. Este *Manual* se propone enriquecer esa conversación.

CONSTRUIR EL GOBIERNO DEL FUTURO

Una visión del futuro

Al igual que con cualquier planificación en el sector público, el gobierno debería planificar continuamente en aprovechar las oportunidades que brindan las innovaciones en medición y análisis del funcionamiento. Dada la velocidad con la cual evoluciona la analítica, ésta debería ser una tarea constante. Cada innovación en la medición del funcionamiento del gobierno constituye una oportunidad para mejorar el desempeño en el sector público. En tal sentido, el futuro de la analítica gubernamental comienza con un enfoque de apoyar continuamente la innovación. Ésta debería ser la meta estratégica de los políticos en su agenda oficial: de la alta gerencia en sus directrices para la acción en el servicio público, la peritación y las circulares al personal, y de la gerencia media en su priorización de las actividades analítica y el empleo de los correspondientes resultados en su toma de decisiones. Materializar estos compromisos en los documentos de planificación y en los planes de trabajo presenta a las partes interesadas una señal creíble de cambio cultural. Estos esfuerzos se ven catalizados por la formación de coaliciones de políticos y técnicos interesados en innovar la agenda analítica. El Capítulo 26 explica cómo las coaliciones en torno a la Encuesta sobre el Punto de Vista del Empleado Federal han mejorado ostensiblemente el gobierno federal de Estados Unidos. La planificación que incorpora el examen de las oportunidades analíticas debería sacar provecho de la mejor evidencia disponible en la toma de decisiones. Por ejemplo: en la planificación de la fuerza laboral, la analítica elemental debería supervisar regularmente las posibles deficiencias en la dotación de personal cuando los empleados se van o se jubilan. Un mayor nivel de analítica apuntaría a predecir cuáles nuevas funciones serían necesarias y cuáles estarían de más. Un nivel aún más alto evaluaría las tendencias en la productividad de las distintas funciones, al permitir ajustes para desplazar la carga laboral. Alcanzar cada uno de estos niveles entraña opciones estratégicas para llevar la evidencia empírica a la administración pública. También exige la asignación de recursos con propósitos analíticos y amerita personal técnico que trabaje estrechamente con la alta gerencia para articular las implicaciones de la gestión de personal. El Capítulo 10, por ejemplo, se concentra en cómo la inversión en el uso de los datos de gestión de personal ha permitido predecir los costos salariales. El capítulo describe una escalera de calidad de datos, donde cada escalón profundiza el discernimiento analítico. La analítica brinda una plataforma para que los correspondientes gobiernos atajen el déficit fiscal y eludan una crisis mayor con la nómina salarial. Como quiera que sea, la llave hacia el éxito fueron las opciones estratégicas que hicieron los actores clave para solicitar el análisis y responder proactivamente a los resultados.

Las culturas en el servicio público a menudo se guardan de la innovación rápida y del cambio tecnológico. Para propiciar el cambio cultural puede tomarse una multitud de enfoques. Por ejemplo: para señalar el apoyo de alto nivel, la alta gerencia puede transmitir la visión de un gobierno basado en la evidencia. La gerencia alta y media puede celebrar la implantación de los enfoques analíticos. Publicitar y explicar cómo el funcionamiento del gobierno en un organismo específico ha mejorado desplazaría las normas de servicio hacia la aceptación. Contratar a empleados entrenados en la analítica de datos y mejorar la cualificación de aquellos que ya se dedican a ésta aumentaría el interés en adoptar innovaciones y reduciría el costo de efectuar esos cambios. Las pruebas de con cuánta rapidez la cultura de servicio público puede aceptar, y esperar, la novedosa medición del funcionamiento administrativo se observan en la adopción de encuestas a los funcionarios públicos en muchos países en los últimos años, lo cual está documentado en el Capítulo 18.

Crear o expandir las competencias de gestión

A medida que la tarea de integrar la analítica de precisión con aspectos menos mensurables del trabajo gubernamental se vuelve más sofisticada, crecerá la necesidad de personas capaces de interpretar e integrar las deducciones analíticas con conocimiento gerencial tácito. Por ejemplo: en el caso del aprendizaje automático, el Capítulo 16 destaca que “la colaboración continua entre el equipo de implementación del aprendizaje automático y los colegas de políticas que hagan uso de sus deducciones garantiza que las aplicaciones se adapten a las necesidades de la administración pública y que se mantengan pertinentes”.

Las consideraciones éticas también son de suma importancia. Por ejemplo: en el Capítulo 16 se enfatiza el rol protagónico que deben desempeñar los gerentes públicos al momento de evaluar la ética de los enfoques de aprendizaje automático en casos específicos. Equilibrar la necesidad de innovación para recabar y analizar más y mejor información y salvaguardar el bien común siempre será un aspecto fundamental en la aplicación y vigilancia de la analítica por parte de los gestores públicos. Éste es el caso en particular cuando los datos conciernen al mismo gobierno, toda vez que los gerentes y las organizaciones son los garantes en última instancia de los derechos de sus empleados. Así las cosas, tal como lo resalta el Capítulo 6: “Hay una sequía de guías prácticas sobre la ética en la analítica gubernamental, particularmente en lo que respecta a la recolección de información por parte de los gobiernos acerca de sus mismos empleados”. El capítulo proporciona un marco para que los gerentes en el sector público juzguen el uso ético de la analítica gubernamental en determinados casos.

Otro fundamento importante es construir lo que en el Capítulo 4 se denomina “conjunto ponderado de datos” para informar acerca de la toma de decisiones. Tal como se advierte en el capítulo: “El exceso de confianza en la analítica gubernamental cuantitativa acarrea sus riesgos, de lo cual los gerentes en el sector público deberían estar al tanto”. Mientras se acoge un sitio para los datos cualitativos, especialmente en aquellos aspectos que exigen conocimiento en profundidad y específico del contexto, la analítica debería enfocar las medidas cuantitativas de éxito en aquellos aspectos cercanos al problema. Igualmente, la analítica debe dar espacio para el juicio, la discreción y la deliberación en aquellos (muchos) ámbitos de toma de decisiones que no se cuantifican inherentemente. Una forma de lograr un conjunto ponderado es mediante el empleo de valoraciones externas, tal como se postula en la Parte 5, como es el caso de los métodos antropológicos (Capítulo 30). Para lograr el balance en el conjunto de datos, los gerentes públicos tienen que identificar y gestionar la capacidad organizativa y las relaciones de poder que configuran la gestión de información.

Igualmente, los gerentes en la administración pública tienen que estar en capacidad de realizar un debate informado acerca de cuándo la medición es la más conveniente y exacta para un reclamo en particular. Por ejemplo: el Capítulo 20 demuestra que las encuestas a los funcionarios públicos frecuentemente carecen de una muestra lo suficientemente grande para validar las comparaciones entre los organismos acerca de las actitudes de los empleados. En consecuencia, un funcionario público informado podría pasar por alto tales comparaciones a falta de una base estadística. Mientras más profundo sea el entendimiento de las autoridades responsables de tomar decisiones en el sector público acerca de cómo debería llevarse a cabo la medición y de qué manera el análisis correspondiente debería canalizarse hacia las decisiones, más útil será la analítica gubernamental.

Todo ello implica que, junto con el compromiso con el trabajo analítico, construir un gobierno del futuro exige constituir un cuadro de gestión en el sector público capaz de dirigir e interactuar con la medición de primera línea y la analítica gubernamental. Este cuadro debería ser consciente de los límites y de los supuestos de tal medición y análisis,

y estar en capacidad de utilizar los resultados analíticos en el contexto de su mayor comprensión tácita del servicio público. Igualmente, estos gerentes deberían tener la guardia montada para saber cómo luce la frontera de las mejores prácticas al momento de emprender la labor analítica. Tal como lo demuestra el Capítulo 5, la gama de los recursos que están a la disposición para respaldar el logro de esta consciencia se expande a un ritmo vertiginoso.

Los gerentes en cada una de las organizaciones tienen que vincularse a una comunidad de práctica, donde combinen el aprendizaje obtenido de su propia organización (y de su conjunto determinado de tareas) con el aprendizaje ajeno. Integrar a los gerentes públicos en una comunidad de práctica para la analítica gubernamental en toda la administración, o en todo el gobierno, impulsa las oportunidades para aprender y motivar a los funcionarios, en lugar de dejarlos como analistas independientes que pudieran subsumirse en el entorno institucional más amplio. Los efectos de la red que surgen de tal comunidad subyacen la justificación para el establecimiento de oficinas centrales de analítica gubernamental. Para alentar los efectos de la red, por ejemplo, el gobierno federal de Estados Unidos imparte talleres para constituir comunidades y conectarse con el personal (consulte los capítulos 9 y 26).

Arquitecturas de analítica

Las unidades centralizadas de analítica permiten las economías de escala tanto en la implantación de la analítica como en la amplitud de los datos comparables que se crean, a la vez que facilitan las economías de red a partir de los usuarios que invierten en una arquitectura de datos comunes. Por ejemplo, al incorporar las encuestas a los funcionarios públicos en un sistema integrado de información, una sola entidad puede calificar, comercializar e implementar la encuesta (Capítulo 25); el rigor estadístico en el diseño y el análisis de las preguntas puede mejorarse (capítulos 19 a 23) y todos los organismos y unidades pueden comparar sus resultados con entidades semejantes en toda la administración (Capítulo 24). A medida que más organismos utilizan la encuesta para la gestión de personal, las normas culturales en torno a la aceptación de la utilidad de los resultados de la encuesta cambian y favorecen la adopción (Capítulo 26).

Tales beneficios podrían concretarse al incorporar la analítica gubernamental en los sistemas nacionales integrados de información que suelen gestionar los organismos nacionales de estadística. Localizar los equipos de analítica en las autoridades de estadísticas puede mejorar el rigor y la propiedad nacional del análisis correspondiente. Estos organismos suministran un fundamento sólido para alcanzar la escala y la sostenibilidad en la recolección de datos sobre la administración pública. Asimismo, brindan una plataforma para integrar la información sobre el funcionamiento del gobierno en datos más extensos sobre los puntos de mira de la acción gubernamental, tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

No obstante, al localizar los equipos de analítica en los organismos nacionales de estadísticas fuera de los organismos de gestión se corre el riesgo de aislarlos de las autoridades responsables de tomar decisiones. En particular, puede que estos equipos no respondan a los requerimientos de determinados gerentes. Para abordar este hecho, la Oficina del Gabinete del Reino Unido y la Oficina de Gestión de Personal de Estados Unidos han creado unidades centralizadas de analítica gubernamental y las han ubicado en las autoridades de gestión central en lugar de en los organismos de estadística. Los enfoques de servicio centralizado han albergado típicamente los equipos de analítica a lo interno del gobierno, sea en la presidencia, en la oficina del gabinete del primer ministro, en el ministerio de finanzas o en el ministerio de administración pública. La evidencia se inclina hacia el desarrollo de unidades de analítica gubernamental en el centro del gobierno y dentro de cada unidad organizativa principal. No obstante, el que esto funcione en un gobierno dado depende de su contexto institucional.

Hay muchas maneras de compartir las responsabilidades analíticas entre las autoridades nacionales de estadística y los organismos ejecutores, pero en esta etapa naciente en la analítica gubernamental existen pocos ejemplos de tal relación. Una muestra es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE), que conduce la encuesta de empleados gubernamentales en el país (Capítulo 18). Los organismos de estadística también pueden emplear los datos existentes, tales como las encuestas de hogares, para realizar aportes al funcionamiento de la administración pública (consulte los capítulos 27 y 28). El Capítulo 29 presenta ejemplos de cómo algunos sectores y ministerios conexos pueden emplear las valoraciones de la prestación de servicios como herramientas de diagnóstico, en particular si se combinan con otras formas de datos sobre la administración pública, tal como se comenta en el Capítulo 8.

El contar con distintos equipos de analítica diseminados por toda la administración pública entraña su riesgo: la fragmentación en los enfoques analíticos, lo cual limita la equivalencia. Tal riesgo puede mitigarse al construir sistemas de información de gestión (MIS) de todo el servicio para armonizar y agregar mediciones en todo el gobierno y al incorporar los equipos locales de analítica en las comunidades gubernamentales de práctica. Tal como lo demuestran los estudios de caso en el Capítulo 9, que se enfocan en los sistemas de información de gestión de recursos humanos (SIGRH), la integración de variadas fuentes de información puede realzar el impacto analítico. El Capítulo 9 describe las etapas en el desarrollo de sistemas armonizados de información de gestión enfocados en la administración pública, a la vez que delinea los puntos clave de decisión y los pros y los contras en la construcción de arquitecturas de datos en el sector público. Allí se advierte con respecto a las cortapisas en los entornos institucionales y legislativos que existen en la actualidad y que impiden la experimentación con la integración de las fuentes de información. La experimentación en cuestión identifica claramente los costos y beneficios de la integración, lo que brinda aportes importantes a cualquier decisión de ampliación. La introducción de legislación que propicie la experimentación a pequeña escala en la medición e integración de datos puede generar insumos precisos y efectos de demostración que alimenten los debates acerca de cómo impulsar la agenda analítica del gobierno.

Incluso con los frenos legislativos e institucionales que existen actualmente, puede tomarse una serie de acciones para fortalecer la integración analítica. Una actividad básica es el registro de metadatos comunes para toda la información y la integración existente en un depósito centralizado. Esto promovería una comunicación diáfana en todo el gobierno y facilitaría el escrutinio público. Otra acción es supervisar qué tipo de analítica se usa y por quién (consulte el Capítulo 7). Al tomar esta medida, los analistas pueden girar el lente hacia ellos mismos y determinar qué tan bien se sostiene la arquitectura de analítica que han desarrollado y si se utiliza con propósito en lugar de inapropiadamente.

CONSTRUIR LA AGENDA ANALÍTICA DEL FUTURO

Elaborar agendas analíticas en todas partes

Toda institución viene con su propio personal, tareas y cultura. Luego, las exigencias analíticas que son específicas de cada unidad, de la organización o del servicio público variarán en una tarea, espacio y tiempo en particular. Simultáneamente, por cada actividad y empleado, las cuestiones de cómo luce el éxito y cómo medirlo siguen siendo pertinentes. Como tal, la agenda para la analítica gubernamental puede definirse a un micronivel muy granular. Todo integrante de la administración pública puede aplicar un lente analítico de medición y análisis a sus actividades, y como tal puede definir su agenda analítica.

Con todo, cómo luce el éxito y cómo medirlo no es ninguna inquietud central en muchos organismos gubernamentales. Un primer paso para resolverlo es que los actores en todo el gobierno (desde la alta gerencia, pasando por los supervisores de unidades hasta cada uno de los empleados) articulen su compromiso en hacer uso de la analítica gubernamental donde sea provechosa en su labor y que definan las correspondientes agendas analíticas para sus áreas de responsabilidad. Para institucionalizar este enfoque, las valoraciones de desempeño podrían incluir un elemento obligatorio sobre la selección de una agenda analítica para las áreas de responsabilidad de un funcionario. Podría pedirse a las organizaciones que publiquen una actualización anual de su agenda analítica. Además, el gobierno podría tener una estrategia central para adoptar o expandir la analítica gubernamental (Capítulo 26).

Ninguno de los planteamientos en el *Manual*, o en este capítulo, insiste en que todo lo que pueda medirse en el gobierno tenga que medirse. La medición y el análisis cuestan, y tienen costos de oportunidad. Parte de la agenda analítica debería ser identificar el nivel óptimo de inversión analítica. Este nivel será iterativo y deberá actualizarse con base en los resultados de rondas anteriores de inversión en analítica.

La inversión en la analítica tiene potencialmente un alto rendimiento. Los capítulos 12 y 15 explican cómo utilizar los datos de casos administrativos para identificar los organismos públicos o las personas que pagan con sobrepago para adquirir bienes para el gobierno o tardan muchísimo más que sus pares para realizar las tareas, por ejemplo. Apoyar estos organismos o personas para uniformar sus prácticas con las más cercanas al promedio puede reeditar ahorros substanciales en los costos. Aunque no toda la analítica producirá un retorno de la inversión, buscar y priorizar en la que sí lo hace es una apuesta financiera perspicaz. En tal carácter, la evidencia desde el sector privado sugiere que la analítica de datos puede impulsar la productividad y la rentabilidad de la organización.

Aun cuando el debate en el *Manual* se ha enmarcado en términos del gobierno central, mucho de lo que se ha comentado se aplica a cualquier entorno de administración pública, incluso la subnacional. Las entidades subnacionales enfrentan algunos desafíos de distinta índole, tales como la gestión de las fronteras jurisdiccionales. Sin embargo, el análisis subnacional podría sacar partido del hecho de que muchas entidades subnacionales dentro de un país tienen unidades comparables con las mismas funciones que pueden variar considerablemente en cuanto al desempeño y la calidad. La coordinación de las agendas analíticas a través de las entidades subnacionales tiene beneficios parecidos a las unidades analíticas centrales que ya se trataron. Las instituciones que contribuyan a coordinar la analítica gubernamental a través de las entidades subnacionales como parte de una comunión de prácticas aprovecharán estos beneficios.

Una ventaja de anclar las agendas de analítica en la administración pública es que tienen mayor oportunidad de proseguir más allá. Al hacer la agenda analítica una parte elemental de la administración de gobierno, puede tomar una perspectiva a más largo plazo que las agendas políticas (consulte el Capítulo 18). Esto es importante, porque la credibilidad de la medición y su empleo para fortalecer el servicio público cuentan para la calidad de esa medición. Si los funcionarios públicos no creen que los resultados de la encuesta se utilizarán para la acción y como herramienta de gestión, las tasas de respuesta se desdibujan, por ejemplo (Capítulo 26). Al señalar claramente que los actores políticos únicamente pueden amoldar, pero no socavar la analítica, es probable que sea de mejor calidad. La analítica puede sembrar credibilidad con el tiempo, y con la estabilidad, ganar cierta familiaridad.

Igualmente, al incorporar la agenda analítica en la administración pública, lo más probable es que muchos dirigentes políticos acepten la arquitectura analítica ya existente como fundamento en sus propios esfuerzos por fortalecer la administración. Esto podría virar a los actores políticos hacia la gestión empírica del servicio público.

Construir medidas comparables

Muchos elementos en el funcionamiento del gobierno pueden medirse convenientemente entre sectores y unidades organizativas. Por ejemplo: muchos rasgos del presupuesto, nómina, gestión de recursos humanos y calidad del proceso tienen factores comunes en todo el gobierno (capítulos 10 a 13). Así, las agendas analíticas centralizadas deberían instar la uniformidad y el análisis conjunto de estos rasgos, y los organismos deberían estar abiertos a respaldar estos bienes públicos. Otras medidas, como las relacionadas con la ejecución del presupuesto y la realización de tareas, son más desafiantes en lo que respecta a su comparación, pero son determinantes para la toma de decisiones organizacional en áreas tales como las partidas presupuestarias (Capítulo 17). En consecuencia, explicitar los supuestos de tales comparaciones, y luego refinarlos, es mejor que desviar la medición hacia las áreas más mensurables y comparables.

Igualmente, cada uno de los gobiernos debería invertir en medidas que permitan la comparación internacional, tal como los módulos uniformados internacionalmente en las encuestas a los funcionarios públicos. Dentro de los grupos idóneos para la comparación, la armonización no sustituye, sino que complementa poderosamente, la medición interna. La preocupación por la comparación del funcionariado entre sectores o tareas dentro de una sola administración pública puede sopesarse con la preocupación por la comparación entre países. Tener acceso a la medición desde varios ministerios de salud en todo el mundo respaldará la idea que tenga un determinado ministerio de salud acerca de las fortalezas y debilidades en particular de su propia organización, de tal manera que sirva de complemento para su comparación con los ministerios de agricultura y educación en su país (Capítulo 24). A tal fin, la Encuesta Global de Servidores Públicos (Fukuyama et al. 2022) está destinada a expandir el volumen, mejorar la calidad y reforzar la coherencia de los datos de las encuestas sobre administración pública con el tiempo (consulte el Capítulo 18). Ésta presenta tanto los datos uniformados a partir de las encuestas existentes y un conjunto común de preguntas que se sugiere incluir en las encuestas a los funcionarios públicos para propiciar su comparación desde cualquier contexto específico. Igualmente, reconoce los límites de tal comparación y brinda acceso a los datos (Capítulo 24).

También pueden hacerse comparaciones entre y dentro de los gobiernos con base en los datos administrativos. Cuando se hace este tipo de comparaciones, un desafío que surge con frecuencia es que distintos organismos gubernamentales llevan a cabo diferentes tareas. Un enfoque que puede adoptar el analista es centrarse en las unidades homogéneas que realizan un trabajo parecido, tales como las de contratación y compras públicas en los organismos. Esto es de especial utilidad para los analistas que se enfocan en un sector específico, tales como los que se describen en los capítulos 14 y 15. Sin embargo, como principio más general, este enfoque podría desviar la analítica gubernamental

hacia aquellas áreas que son más fáciles de medir (Capítulo 4). Un analista tendrá un panorama más amplio al definir una agenda holística para entender la administración pública y delimitar las áreas donde la comparación sea de utilidad. Esto se relaciona de vuelta a la capacidad que tengan los funcionarios públicos de discernir entre cuándo la analítica reside en los supuestos que encajan en su contexto y cuándo no.

Con esto en mente, al momento de comparar las organizaciones con base en los datos administrativos, el analista tiene que formularse tres preguntas: (1) ¿La comparación se hace implícitamente en algún lugar del gobierno, como el ministerio de finanzas (por ejemplo: cuando compara la realización de tareas o las tasas de ejecución presupuestaria entre las organizaciones)? (2) ¿Pueden efectuarse ajustes que validen las comparaciones (como al medir la complejidad de la tarea subyacente)? (3) ¿Hay subgrupos de comparadores para los cuales la comparación es más razonable? Tal como lo sugieren todas estas interrogantes, llevar el lente analítico al tema de la comparación en sí, a veces da pie a que las hipótesis tácitas salgan a la superficie y se comenten. Gran parte de la comparación en la administración pública ocurre sin el debido cuidado de que los temas subyacentes en torno a la equivalencia se entiendan y desemboquen en la toma de decisiones con base en la comparación.

Usar la experimentación *in extenso*

Confrontadas con la incertidumbre o la ambigüedad, ¿cómo deberían proceder las autoridades responsables de tomar decisiones? Tal como se han percatado las empresas de tecnología, la opción óptima es experimentar con varias opciones sensibles y medir cuál funciona en qué entorno. Por ejemplo: según el blog de “ensayo riguroso” de la compañía, Google “realizó más de 700.000 experimentos que resultaron en más de 4.000 mejoras para Search” en 2021.¹

La experimentación en el ámbito de la analítica gubernamental permite al analista ensayar distintos enfoques con respecto a la medición de la administración pública, o el diseño mismo, y valorar, con la medición apropiada, las ventajas de cada uno. La experimentación en el diseño de la administración pública va en aumento en los círculos de políticas, y la bibliografía académica complementaria pulula en la administración pública, la economía, las ciencias políticas y más allá. En los capítulos dentro de este *Manual* se echa mano de la experimentación para arrojar luz en cuestiones metodológicas, tales como de qué forma la modalidad de una encuesta a los funcionarios públicos incide en las respuestas (Capítulo 19) y cómo las repuestas cambian cuando las preguntas se enfocan a nivel organizativo o como referentes a nivel individual (Capítulo 23).

La superposición en los programas de trabajo en todo el sector público, y a través de sus organismos en todo el mundo, brinda la oportunidad de ensayar los enfoques satisfactorios desde otros contextos, tanto en la medición como en las políticas. Este *Manual* ha ilustrado ideas clave en la analítica gubernamental desde determinados gobiernos. Las lecciones ofrecen un punto de partida para llevar a cabo experimentos metodológicos (parecidos a las pruebas A-B de las grandes empresas de tecnología) en el empleo de la analítica gubernamental en un contexto en particular. En su agenda específica, la pregunta que debería hacerse el analista es: “¿Lo que ha funcionado en otra parte funciona aquí?” Adicionalmente, hay un beneficio global con la replicación de cualquier enfoque a la medición. El ensayo reiterado de los enfoques de medición en distintos contextos permite extender los hallazgos presentados en este *Manual* y avanza el conocimiento mundial hacia “hechos estilizados” acerca de qué funciona dónde. Esto también realzará la calidad de la conversación sobre cómo funciona el gobierno, asentado en las realidades empíricas del servicio, antes que en meras percepciones y conocimiento tácito.

PREPARARSE PARA LAS NOVEDOSAS FUENTES DE INFORMACIÓN

Búsqueda y ensayo

La velocidad a la cual evoluciona la analítica exige una perspectiva constante de las novedosas fuentes de información. Una nueva modalidad en la medición y valoración del funcionamiento del gobierno podría aparecer en cualquier momento. Así, los gobiernos deberían disponerse a aprovechar las novedosas fuentes de información. Esto exige un enfoque a la analítica que experimente con nuevos planteamientos para la medición y el análisis sin necesidad de ningún cambio radical. La agenda de la analítica debería incluir un enfoque de búsqueda y ensayo de innovaciones. Cada uno de los analistas puede asistir en el proceso de búsqueda al publicar sus experimentos, colaborar con otros en el ensayo y estar abiertos a las deducciones que le presenten otros en los sectores público y privado. Las unidades centralizadas de analítica quizá sean la forma más común para que una organización se embarque en nuevos enfoques de analítica gubernamental.

Establecer una agenda de analítica con un componente de búsqueda y ensayo exige un entorno legislativo que brinde a los funcionarios públicos un espacio para la experimentación (capítulos 9 y 26). En consecuencia, la forma en que esté conformado el gobierno influirá en su capacidad de experimentar (Capítulo 16). Las instituciones que pueden asumir la responsabilidad por las fallas que provienen naturalmente de ensayar las innovaciones aumentan los incentivos para experimentar. Los giros culturales complementarios que recompensan la experimentación aguda, sin importar el desenlace a menudo exigen el apoyo de la dirigencia y de los actores políticos. Los actores políticos que pueden articular el caso para la experimentación a sus pares y al público consiguen el espacio de los altos funcionarios para mejorar la calidad de la administración pública.

Los límites del *Manual*

Existen áreas que este *Manual* no ha cubierto donde algunos gobiernos están comenzando a incursionar en sus esfuerzos analíticos. En el ámbito de la selección de empleados, el gobierno puede aprovechar el análisis de percepciones en relación con los empleos en el sector público y una amplia gama de analítica de captación de personal (por ejemplo: en la diversidad del grupo de postulantes o el alcance de la competencia por distintos cargos en el sector público) para mejorar su calidad de personal. Se está experimentando con el análisis de las comunicaciones entre los empleados de gobierno, facilitado por las soluciones disponibles de las grandes empresas de tecnología. Gestionado con el debido cuidado por la privacidad de los empleados, promete esclarecer cómo la estructura organizacional incide en la dinámica del equipo. Conectar los registros fiscales con los datos de contratación y compras públicas y de aduana aclararía cómo la política gubernamental de contratación y compras públicas repercute en la empresa privada y en el comercio internacional. Los enfoques de aprendizaje automático en relación con las imágenes permitirían a los gobiernos cotejar automáticamente los registros de avance en los proyectos de infraestructura con las fotos del proyecto en cuestión para detectar irregularidades, y así sucesivamente.

El *Manual* ha limitado las fuentes de información que presenta a las que más se utilizan en el mayor número de organismos públicos. Todas estas entidades deben tratar con nómina y presupuesto, procesos y medidas de culminación de tareas. Con todo, este foco en las típicas fuentes de información ha significado que no se incluya en el *Manual* algunos enfoques innovadores para valorar el funcionamiento del gobierno.

Por ejemplo: se han hecho esfuerzos sustanciales en el análisis geoespacial de los impactos de las políticas públicas, pero hay poca evidencia de que se haya aplicado a la administración pública del estado más allá de la mera comparación geográfica. Cotejar el personal con los datos geolocalizados del proyecto permitirá que la analítica arroje luz sobre si los gerentes son mejores o peores gestionando los proyectos que están cerca de sus residencias o si hay fuertes vínculos entre las características del mercado laboral local y la calidad de la captación de personal en la administración pública en esa área. En momentos cuando el mundo se desplaza más y más hacia el trabajo a distancia, la utilidad de rastrear exactamente dónde trabaja un funcionario público y cómo esto incide en su productividad daría lugar a políticas más sofisticadas de teletrabajo.

La posibilidad de aplicar el aprendizaje automático al análisis de texto de la ingente cantidad de documentos que se producen en el sector público está en pañales (Capítulo 16). Dado que gran parte de la comunicación en la administración pública es ahora en línea, el análisis de texto y el aprendizaje automático en cuestión podrían aplicarse a las comunicaciones de los funcionarios públicos en tiempo real y proporcionar intervenciones automáticas cuando haya evidencia de un tema que surja de personal, gestión o políticas públicas.

En la medida en que el gobierno tenga más capacidad de integrar sus sistemas de datos electrónicos, aumentará la capacidad de trazar mapas de las redes de funcionarios públicos y empresas, y será más fácil discernir cómo el personal que se desplaza por distintas tareas (por ejemplo: desde la gestión de contratación y compras públicas hasta el presupuesto) prospera en diferentes entornos y con distintos colegas. En general, saber más acerca de cuáles son las coaliciones informales en la administración pública que refuerzan el gobierno exigiría la triangulación entre distintas fuentes de información.

Todos estos ejemplos recalcan el punto de que la agenda analítica integral es progresiva, al aprovechar lo que está disponible hoy y leerse para lo que podría ser de utilidad mañana.

La validez constante del *Manual*

Una serie de los temas fundacionales que se resaltan en el *Manual* seguirán siendo pertinentes ante cualquier innovación en la materia. Esto implica un debate robusto en torno a las implicaciones éticas de la analítica gubernamental, los límites de la medición y el rigor del análisis.

En términos de ética, el empleo por los gobiernos de la información acerca de sus empleados ha captado muy poca atención, como se hace notar en el Capítulo 6. Por más que existan los pesos y contrapesos en la administración pública, estos no siempre estarán bien equipados para lidiar con el pivote hacia la analítica gubernamental. Donde los gobiernos han iniciado la analítica gubernamental, los esfuerzos no siempre se han complementado con el correspondiente debate en torno a las implicaciones éticas. Por ejemplo: es importante sostener debates contundentes a lo largo y ancho de la administración pública en torno a cuestiones tales como hasta qué punto puede asumirse la analítica sobre las comunicaciones de los funcionarios en el trabajo a distancia, al nivel de correos electrónicos individuales y anónimos o intercambios de mensajes, y la formas en que esto influye en la conducta de los funcionarios y la capacidad de sostener debates francos y honestos sobre las políticas públicas.

Es vital que se realicen tales debates tanto en todo el sector como dentro de determinadas organizaciones, porque lo que se considera ético y moral depende mucho del contexto (Capítulo 6). Por ejemplo: ¿Cuáles obligaciones de transparencia en torno a las actividades individuales vienen con la antigüedad en el servicio público, y cuánto deberían los funcionarios tomar parte activa en este debate a medida que suben de rango? El Capítulo 6 presenta un marco para evaluar la ética de medir y hacer seguimiento a los trabajadores en el sector público, el cual continuará siendo de utilidad para evaluar el impacto de las innovaciones en la medición y el análisis.

Igualmente, el marco que se presenta en el Capítulo 4 facilitará el debate en cuanto a la relación entre las nuevas mediciones y la investigación holística del entorno examinado. Toda nueva medición o pieza de análisis debería venir con una señal de advertencia con respecto a las fronteras de lo que mide y lo que probablemente esté faltando. Los principios delineados en el Capítulo 5 sirven como parámetros para determinar la credibilidad y transparencia de los nuevos métodos. El Capítulo 7 nos recuerda girar el lente hacia la analítica misma y supervisar continuamente cuál y cuánta analítica se (mal) utiliza. Además, los principios de la medición holística que se señalan en el Capítulo 14 nos mueven a preguntarnos hasta qué punto hemos “triangulado” alguna medición específica con otras como medio para capturar las distintas dimensiones de una variable.

Las sugerencias que se brindan en el *Manual* pueden reforzar algunas innovaciones en la medición y la analítica. Las mejores medidas de presupuesto o realización de tareas siempre se basarán en los principios delineados en los capítulos 11 y 17. Todas las innovaciones centradas en mejorar la calidad de la información, la disponibilidad y la conectividad deberán implantar los fundamentos delineados en este *Manual*. Los capítulos 10, 11 y 12 comentan explícitamente las capas de calidad de datos que permitirán alcanzar las innovaciones en los contextos locales. Igualmente, algunas innovaciones crearán infraestructuras que permitan la recolección de datos con mayor periodicidad, de manera más segura y oportunamente (Capítulo 9).

LA ANALÍTICA GUBERNAMENTAL EN UN MUNDO CADA VEZ MÁS COMPLEJO

En la medida en que la medición, la información y el análisis pasen a ser los mediadores centrales en la toma de decisiones, el gobierno debe construir su capacidad de participar con mayor complejidad en el mundo y en su propia arquitectura. La cuestión es si los organismos públicos se reformarán lo bastante rápido para mantener el ritmo. Una maquinaria sólida para la analítica gubernamental los potenciará para que así lo hagan.

Este capítulo sienta los elementos clave de un proceso de revisión estratégica para que los actores gubernamentales piensen cómo van a construir un sistema de analítica gubernamental que responda, no sólo a las demandas de hoy, sino también a las del futuro. Tal pensamiento es útil a todo nivel de gobierno, desde el gerente de proyectos que pondera cómo se utiliza el diagnóstico administrativo en su proyecto hasta la más alta gerencia en el servicio público que sopesa cómo podrían gestionar el personal de manera óptima.

Las lecciones que se presentan en este capítulo se extraen de los capítulos del *Manual*. La imposibilidad de abarcar en este Manual todas las posibles fuentes de la analítica gubernamental refleja el hecho de que los gobiernos tendrán que priorizar sus inversiones en medición y análisis. Para hacer estas elecciones estratégicamente, la visión gubernamental del futuro, vinculada a las diversas agendas analíticas de los funcionarios en todo el gobierno, definirá los objetivos de la analítica. Los gerentes que estén conscientes de los pros y contras, y con el apoyo de oficinas especializadas, conciliarán las inversiones en medición básica y el ensayo de innovaciones.

En la medida en que el mundo se torna más complejo, aumentarán las exigencias en los gerentes públicos y las autoridades responsables de tomar decisiones, toda vez que llevan las riendas de un gobierno más complejo en respuesta. Hacer que la administración pública sea apta para su cometido exigirá una conversación informada a lo largo del servicio público que active el necesario cambio cultural. Con este *Manual* se aspira a informar esa conversación. Las conversaciones importantes en el sector público con respecto a la reforma pueden ocurrir en un departamento del gobierno local, un ministerio del servicio público e incluso abarcar países y extenderse a la comunidad internacional. Es por ello importante que todos los actores gubernamentales hagan una elección informada sobre cómo establecer un sistema de analítica que defina lo que conocerán mañana.

CÓMO UTILIZAR EL MANUAL

Los capítulos en el *Manual* están concebidos como la visión general de un tema en particular en la analítica gubernamental. Le acompaña un sitio web con anexos y herramientas para que los usuarios puedan aplicar de inmediato en su trabajo los aportes que aquí se presentan (www.worldbank.org/governmentanalytics).

Para hacer el mejor uso del *Manual*, se alienta a los lectores a escoger aquellos capítulos que orienten sobre las fuentes de información más pertinentes para los desafíos de gestión que enfrenten. Por ejemplo: si la sustentabilidad fiscal es el desafío central, considere enfocarse en los capítulos relacionados con las fuentes de información que brinden soluciones, tales como el Capítulo 10, sobre la nómina, y el Capítulo 11, sobre los datos presupuestarios. La Tabla 2A.1 al final del Capítulo 2 brinda una herramienta para conectar las áreas de interés y las fuentes de información con el contenido de los capítulos.

El *Manual* está dirigido a tres principales tipos de público: los profesionales en analítica gubernamental (en el gobierno, en los organismos internacionales de desarrollo y en otras partes), los educadores y los investigadores.

PROFESIONALES EN ANALÍTICA GUBERNAMENTAL

El *Manual* está diseñado para hacer uso de las fuentes más extendidas de información sobre administración pública y abordar uno de los problemas más apremiantes en la gestión gubernamental. En tal sentido, aspiramos a que los profesionales en analítica gubernamental hallen inspiración y consejos útiles en cada uno de los capítulos. Igualmente, aspiramos a que vean las conexiones entre su interés inmediato y demás fuentes de información que podrían enriquecer el análisis que se propusieron hacer originalmente.

Para los lectores interesados en construir las competencias analíticas de su organización, este capítulo ofrece una visión de cómo el gobierno podría adquirir más capacidad para emprender la analítica. El Capítulo 9 explica cómo generar un sistema integrado de información de gestión para el gobierno. El Capítulo 29 proporciona un estudio de caso del gobierno estadounidense donde se presenta la infraestructura complementaria de gestión que cataliza cualquier sistema de datos físicos para convertirse en una plataforma para la acción.

A los lectores que les interese sacar el mayor provecho de su analítica, consideren el Capítulo 7, sobre cómo determinar si se está utilizando la analítica gubernamental, y el Capítulo 25, sobre cómo utilizar los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos para fortalecer la administración pública.

A quienes les interese conocer de qué manera las distintas fuentes de información encajan unas con otras, consideren el Capítulo 4, que habla de la medición holística, y el Capítulo 8, que expone la forma de combinar la analítica para entender holísticamente el fenómeno de la corrupción. Los lectores que busquen estadísticas generales deberían consultar el Capítulo 5.

Para quienes quieran orientación para meditar en las consideraciones éticas que subyacen cualquier esfuerzo de analítica gubernamental, se recomienda el Capítulo 6.

EDUCADORES

Los docentes en una escuela de administración pública, centro de capacitación en servicio público o en una institución académica, por ejemplo, deberían seleccionar y escoger las áreas de especial interés y adaptar las lecciones al tiempo disponible.

Una sola sesión ofrecería una reseña útil de la analítica gubernamental. Comenzando con la motivación por la analítica gubernamental (Capítulo 1), la clase podría luego examinar un resumen de los enfoques disponibles y que se señalan en el Capítulo 2, para luego pasar a una determinada fuente de información de interés que puedan utilizar (tal como de qué manera hacer uso de la analítica en contratación y compras públicas).

Se proseguiría con un posible módulo sobre analítica gubernamental como se indica a continuación. Luego de una sesión introductoria, donde se traten los capítulos 1 y 2, considere una clase donde se resuman los capítulos 4 a 6, para que los estudiantes tengan una idea de las consideraciones fundamentales en analítica gubernamental. Podría pedirles que piensen en la forma correcta de aplicar y gestionar las herramientas estadísticas, las consideraciones éticas implicadas en el estudio de la administración pública y las formas de medirla holísticamente. Quizás los estudiantes puedan diseñar su propio estudio de analítica de la administración pública con un análisis preliminar y un plan de ética acordes a los mensajes en estos capítulos.

La tercera sesión podría enfocarse en los capítulos 18 y 27, para que los estudiantes tengan una idea de la administración pública en todo el mundo y cómo diagnosticarla. El debate de estos capítulos serviría de introducción para saber cuáles fuentes de información están disponibles para la analítica gubernamental.

El Capítulo 27 introduce los métodos para utilizar las encuestas de hogares con miras a entender la administración pública, las cuales son el fundamento de los Indicadores de la Burocracia Mundial del Banco Mundial. El empleo de estos indicadores junto con la lectura del Capítulo 27 permite a los estudiantes entender la impronta mundial de la administración pública y su relación con el sector privado.²

Igualmente, el Capítulo 18 expone las encuestas a los funcionarios públicos que se realizan periódicamente en todo el mundo. Este capítulo complementa los datos suministrados en la iniciativa de la Encuesta Global de Servidores Públicos, de manera tal de proveer la ventana más amplia hacia la administración pública que esté disponible hasta la fecha con base en estas encuestas (Fukuyama et al. 2022).

Para aquellos estudiantes interesados en realizar sus propias encuestas a los funcionarios públicos, las lecciones metodológicas en los capítulos 19 a 25 ofrecen insumos valiosos a su proceso de diseño. Estas consideraciones metodológicas podrían abordarse en una posterior sesión didáctica sobre cómo hacer encuestas de servidores públicos.

En las sesiones posteriores, los docentes podrían abarcar las diferentes fuentes de información que se presentan en las partes 3 y 5, enfocados en las que revistan mayor interés para los estudiantes. Por ejemplo: las sesiones podrían tratar la manera de utilizar los datos de la nómina, de contratación y compras públicas, y de las encuestas a los ciudadanos. En estas sesiones deberían utilizarse las fuentes disponibles de información para que los estudiantes practiquen analizándolas.³

Un módulo didáctico podría concluir con un debate sobre cómo construir la capacidad para la analítica gubernamental (Capítulo 3) y cómo integrar las distintas fuentes de analítica para evaluar holísticamente los desafíos de gestión (Capítulo 8).

INVESTIGADORES

En términos generales, el *Manual* aborda cómo reformular o construir una serie de fuentes de información que los académicos utilizan rara vez, pero que ofrecen una ventana fascinante hacia la administración pública y la productividad gubernamental. Para muchas de las fuentes analizadas de información, el *Manual* es el primer intento consolidado por tratar la medición apropiada. Una de las metas del *Manual* es alentar a los investigadores a expandir y mejorar la medición de las fuentes de información para la analítica gubernamental en su trabajo. Estos investigadores (en los campos de administración pública, economía, gerencia, ciencias políticas o en cualquier otro ámbito) podrían estar en los tradicionales centros de investigación, o dentro del mismo gobierno, tal vez en una unidad analítica dedicada a mejorar su parte del servicio público.

La consideración clave *a priori* en todo proyecto de investigación es cuál sería el marco ético en el que se formulan las cuestiones de investigación y se producen los diseños. El Capítulo 6 proporciona una visión de utilidad para que el investigador evalúe las implicaciones éticas en su enfoque de investigación.

Dado el peso que se coloca en el rigor y la reproducibilidad de todo análisis de datos, el Capítulo 5 es un recordatorio de los principios para el análisis adecuado de los datos, y vincula a un conjunto de recursos para aplicar estas buenas prácticas directamente. Igualmente, dada la importancia de entender los límites en la interpretación de cualquier fuente única de información o estudio, el Capítulo 4 ofrece recordatorios importantes en cuanto a la validez de un solo estudio o enfoque empírico.

La Parte 3, que se refiere a los datos administrativos, serviría para que los investigadores obtengan conocimiento sobre cómo construir una gama más amplia de datos para entender mejor el estado. Algunas fuentes de información se han centrado en los recientes trabajos académicos, tales como la información sobre contratación y compras públicas (Capítulo 14).⁴ Otras fuentes de información que se exploran en el *Manual* (datos de nómina en el Capítulo 10, datos sobre la realización de tareas en el Capítulo 17 o datos del proceso en el Capítulo 13) apenas se han estudiado.⁵

La Parte 4, que habla de los datos de las encuestas, presenta una variedad de trabajo metodológico relacionado con la investigación de los editores y otros sobre cómo llevar a cabo las encuestas a los funcionarios públicos. Aunque, como se destaca en el Capítulo 18, las encuestas desempeñan una función cada vez más importante en la gestión del sector público en una serie de países, es limitada la investigación rigurosa sobre cómo navegar por los puntos de decisión que surgen al momento de diseñar, implementar e interpretar las encuestas a los funcionarios públicos. El Capítulo 2 presenta un árbol de decisiones (Figura 2.4) que serviría para arreglar los pensamientos sobre los factores por abordar en el enfoque que se escoja para la encuesta.

La investigación sobre el servicio público no depende de tener acceso a la información privilegiada del gobierno. Si bien algunas instituciones públicas publican sus datos administrativos de una forma u otra, esto es la excepción antes que la regla. La Parte 5 presenta cuatro enfoques que han asumido los investigadores para entender las características de la administración pública mediante evaluaciones que pueden tomarse “a lo externo”. Los investigadores pueden emplear cada una de estas fuentes de información independientemente de que estén asociados o no con el gobierno.

Esperamos que la futura investigación sobre administración pública, sea en los campos de la administración pública, la economía, la gerencia, las ciencias políticas o en cualquier otro ámbito, saque mayor provecho de las fuentes de información que se exponen en el *Manual*. Con la intención de que el *Manual* evolucione en respuesta al nuevo conocimiento metodológico en analítica gubernamental, esperamos con ansia leer su trabajo o tener pronto noticias de ustedes.

NOTAS

En la formulación de este capítulo, los autores se beneficiaron de las conversaciones con Donna Andrews, Pierre Bachas, Jurgen Blum, Gero Carletto, Verena Fritz, Galileu Kim, Florence Kondylis, Tracey Lane, Arianna Legovini y Daniel Ortega.

1. Consulte <https://www.google.com/search/howsearchworks/how-search-works/rigorous-testing/>.
2. Todo el código asociado al Capítulo 27 está disponible en línea. En tal sentido, los estudiantes pueden extender los métodos que se presentan en el capítulo a un país y a la correspondiente encuesta de hogares de su elección. La extensión brinda la oportunidad de trabajar directamente con los datos de la encuesta y aprender lo que subyace en las comparaciones que se realizan en los indicadores, así como adentrarse en el estudio de una administración pública en particular.
3. Gobiernos tales como Brasil, por ejemplo, publican sus datos de nómina (<https://portaldatransparencia.gov.br/servidores/orgao?>). Igualmente, los datos de las encuestas de ciudadanos están disponibles en cuanto a temas como la satisfacción con los servicios públicos. (Consulte, por ejemplo, <https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index>).
4. Consulte, por ejemplo, Bandiera et al. (2020); Dahlström, Fazekas y Lewis (2021).
5. Hay excepciones. Consulte, por ejemplo, Rasul, Rogger y Williams (2021).

REFERENCIAS

- Bandiera, Oriana, Michael Carols Best, Adnan Qadir Khan, and Andrea Prat. 2020. "The Allocation of Authority in Organizations: A Field Experiment with Bureaucrats." NBER Working Paper 26733, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Dahlström, Carl, Mihály Fazekas, and David E. Lewis. 2021. "Partisan Procurement: Contracting with the United States Federal Government, 2003–2015." *American Journal of Political Science* 65 (3): 652–69.
- Fukuyama, Francis, Daniel Rogger, Zahid Husnain, Katherine Bersch, Dinsha Mistree, Christian Schuster, Kim Sass Mikkelsen, Kerensa Kay, and Jan-Hinrik Meyer-Sahling. 2022. Global Survey of Public Servants. <https://www.globalsurveyofpublicservants.org/>.
- Google. No date. "Improving Search with Rigorous Testing." <https://www.google.com/search/howsearchworks/how-search-works/rigorous-testing/>.
- Rasul, Imran, Daniel Rogger, and Martin J. Williams. 2021. "Management, Organizational Performance, and Task Clarity: Evidence from Ghana's Civil Service." *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (2, April): 259–77.
- University of Gothenburg. No date. European Quality of Government Index. <https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index>.

CAPÍTULO 4

Midiendo lo que importa

Principios para un conjunto de datos ponderado que priorice la resolución de problemas y el aprendizaje

Kate Bridges y Michael Woolcock

SINOPSIS

Responder eficazmente y con integridad profesional ante los innumerables desafíos de la administración pública amerita el reconocimiento de que el acceso a más y mejores datos cuantitativos es necesario, pero insuficiente. La confianza extrema en los datos cuantitativos implica sus riesgos, de los cuales los administradores en el sector público deberían estar muy conscientes. Nos centramos en cuatro riesgos: primero, que alcanzar objetivos fáciles de medir es un falso patrón de mayor éxito; segundo, que la medición se mezcla con lo que la gestión es y hace; tercero, que el énfasis en los datos inhibe la profundización en los problemas fundamentales de políticas y sus elementos constituyentes; y cuarto, que la presión política para manipular los indicadores clave, si pasan desapercibidos, lleva a la falsificación y a los alegatos injustificados acerca del impacto o, si se ponen de manifiesto, amenazan la integridad percibida de muchos esfuerzos conexos (y encomiables) de medición. La preocupación creciente es que estos riesgos, si no se atienden, inhibirán en lugar de promover las capacidades centrales de resolución de problemas y de implementación en las organizaciones del sector público, un hecho de suma importancia en todas partes, pero muy especialmente en los países en desarrollo. Ofrecemos cuatro principios transversales para construir un enfoque respecto al empleo de los datos cuantitativos (un “conjunto de datos ponderado”) que fortalece la resolución de problemas y el aprendizaje en la administración pública: (1) identificar y gestionar la capacidad organizativa y las relaciones de poder que moldean la gestión de los datos; (2) enfocar las medidas cuantitativas de éxito en aquellos aspectos que están próximos al problema; (3) acoger la función de los datos cualitativos y de una teoría del cambio, especialmente en aquellos aspectos que exigen conocimiento profundo y específico del contexto; y (4) proteger el espacio para el discernimiento, la discreción y la deliberación, pues no todo lo que importa puede medirse.

Kate Bridges es consultora independiente. Michael Woolcock es el cientista social principal en el Departamento de Investigación del Desarrollo en el Banco Mundial.

ANALÍTICA EN LA PRÁCTICA

- Identifique y gestione la capacidad organizativa y las relaciones de poder que moldean la gestión de datos. Formule principios y pautas profesionales para recabar, organizar, analizar e interpretar los datos de manera clara para todo el personal (desde los consultores externos hasta la alta gerencia) con el objeto de afirmar y hacer cumplir los compromisos, así como garantizar la integridad de los datos mismos y las conclusiones extraídas de estos. Rinda cuentas de la medición ante las juntas directivas con los correspondientes integrantes externos. Comunique al público los resultados de la medición de forma clara y concisa, especialmente en los temas complejos y contenciosos.
- Enfoque las medidas cuantitativas de éxito en aquellos aspectos que están próximos al problema. Garantice que el enfoque mismo de la medición se centre en un problema específico de desempeño. Apunte las inversiones en medición a los problemas de desempeño que priorice la administración. Garantice que cualquier juicio en relación con el éxito o fracaso de una intervención se fundamente en medidas creíbles del problema que se está arreglando y no simplemente en el resultado o los parámetros del proceso. Cuando las medidas del éxito tengan que ver con la marcha de la intervención, flexibilice la forma de implementarla (en la medida de lo posible) y de medir su funcionamiento. De esta manera, las estrategias de implementación podrán virar si se evidencia a partir de los datos recabados que no están sirviendo para arreglar el problema.
- Asuma un papel activo en relación con los datos cualitativos y una teoría del cambio. Complemente los datos cuantitativos con los datos cualitativos. Esto podría ser el preludeo a futuros instrumentos cuantitativos a gran escala o, tal vez, la única opción disponible en algunos aspectos de la administración pública en ciertos contextos (como los que experimentan violencia continua o desastres causados por la naturaleza). Recorra a los métodos cualitativos como la base para extraer factores novedosos o “inéditos” que lleven a la variación en los resultados. Remita la medición (tanto cualitativa como cuantitativa) a una teoría del cambio. Si la ejecución de la intervención no está teniendo el impacto que se esperaba en el problema, averigüe si hay supuestos errados con respecto a la teoría del cambio.
- Proteja el espacio para el discernimiento, la discreción y la deliberación, ya que no todo lo que importa puede medirse. Considere cuidadosamente lo que decida medir, en el reconocimiento de que cualquiera que sea lo que escoja creará inevitablemente incentivos para descuidar aquellos procesos y resultados que no pueden medirse. Identifique activamente lo que no pueda medir (enseguida) y que importa, y tómelo con seriedad. Identifique aquellos aspectos de la implementación en el sector público que ameriten decisiones inherentemente discrecionales. Emplee estrategias que valoren el razonamiento y brinde espacio significativo para los insumos de datos cualitativos y la experiencia práctica de los individuos integrados; trate esos insumos como algo de valor junto con los más cuantitativos.
- A más largo plazo, elabore sistemas organizativos que fomenten la “navegación por criterio”. Por ejemplo: una estructura gerencial que delegue altos niveles de discreción para dar a quienes estén en la base el espacio para sortear las situaciones complejas, las estrategias de captación que fomenten gran cantidad de personal con vasto conocimiento específico del contexto y sistemas de supervisión y aprendizaje que alienten la evaluación rutinaria de la teoría versus la práctica.

INTRODUCCIÓN

“Lo que se mide se gestiona y lo que se mide se hace”. Se trata de una de las frases más ubicuas (y hasta clichés) en la gestión que difícilmente ameriten una explicación; luce obvio, de inmediato, que los datos que generan la medición regular y la supervisión continua posibilitan el mejoramiento de los resultados. Mucho menos conocido que la frase en sí está el hecho de que, aunque se le atribuye al aclamado analista en gestión Peter Drucker, en realidad nunca la

pronunció (Zak 2013). De hecho, su punto de vista al respecto supuestamente era mucho más matizado, por la línea de V. F. Ridgway, quien argumentó durante más de 65 años que no todo lo que importa puede medirse y que no todo lo que se puede medir importa (Ridgway 1956). El columnista contemporáneo en gestión, Simon Caulkin (2008), sintetiza hábilmente el argumento de Ridgway, en el proceso que expande la frase truncada “medir es gestionar” a “Lo que se mide se gestiona; aunque sea vano medirlo y gestionarlo, y aunque lesione el propósito de la organización para hacerlo”.

Las advertencias de Ridgway y Caulkin (repetidas de diversas formas por muchos desde entonces) nos recuerdan que el empleo indiscriminado de las medidas cuantitativas y la confianza indebida en lo que pueden hacer nos dicen que podría ser muy problemático en ciertas situaciones y, a veces, desbaratar las mejoras mismas del desempeño que se proponen respaldar con los datos (Merry, Davis y Kingsbury 2015).¹ Nos apresuramos a añadir, por supuesto, que buscar más y mejores datos cuantitativos es una meta valiosa en la administración pública (y en todas partes). Muchos logros importantes en el bienestar del ser humano (por ejemplo: reconocer y responder ante las discapacidades de aprendizaje) pueden atribuirse directamente a las intervenciones concebidas y priorizadas sobre la base de la documentación empírica de la realidad, la magnitud y las consecuencias del problema subyacente. Las maravillas de los seguros modernos son posibles porque los actuarios pueden cuantificar todo tipo de riesgos con el tiempo, el espacio y los grupos. Sin embargo, lo que argumentamos en las secciones que siguen es que el acceso por sí solo a los datos cuantitativos no basta para alcanzar muchos de los objetivos que son determinantes para la administración pública y el desarrollo económico.

El presente capítulo consta de cinco secciones. Luego de la introducción, señalamos en la sección dos cómo la recolección, la organización, el análisis y la interpretación de los datos se integran en los contextos: nada tiene lugar en una pizarra en blanco. Por un lado, el anclaje institucional de la recolección de datos y el ciclo de uso (en los países ricos y pobres por igual) hacen que los esfuerzos ulteriores del suministro sean susceptibles a una miríada de posibles compromisos a causa de la incapacidad de la organización para gestionar y desplegar los datos de manera profesional y coherente. Por el otro lado, el inherente anclaje político y social garantiza que se expondrán a la influencia de la dinámica existente del poder y las expectativas normativas de quienes dirigen y realizan el trabajo, especialmente cuando las apuestas políticas y financieras son elevadas. En aquellos contextos donde gran parte del día a día transpira en el sector informal (lo cual lo “descalifica” o da pie a eludir el compromiso con la mayoría de las herramientas de medición que despliegan los administradores públicos), el confiar tan solo en las medidas cuantitativas captará, ineludiblemente, apenas una porción minúscula de todo el panorama.

En la sección 3, recalcamos cuatro vías específicas donde el incremento indiscriminado en la recolección de lo que se consideran “buenos datos” puede llevar a consecuencias no deliberadas e indeseadas (quizá hasta nocivas). Los riesgos son los siguientes: (1) lo fácil de medir puede convertirse en una medida engañosa o falsa de la realidad más amplia; (2) la medición podría mezclarse con lo que la gestión es y hace; (3) el énfasis en lo que se cuantifica fácilmente podría inhibir una comprensión más cabal y exacta de los problemas subyacentes de políticas y sus elementos constituyentes; y (4) la presión política para manipular determinados indicadores, si pasan desapercibidos, puede llevar a la falsificación y a expectativas sin fundamento, o, si se ponen de manifiesto, comprometería la integridad percibida de los esfuerzos de medición que serían encomiables de otra manera.

Afortunadamente, hay maneras de anticipar y mitigar estos riesgos y sus consecuencias no deseadas. Una vez señalada la forma en la que pueden surgir los resultados indeseados, procedemos a remarcar en la sección 4 algunas formas prácticas en que los administradores públicos podrían anticiparlos, identificarlos y resguardarse de manera consciente. Analizamos cuál sería el aspecto que tendría el conjunto ponderado de herramientas de datos en la administración pública y sugerimos cuatro principios que nos pueden ayudar a aplicar estas herramientas al máximo, con lo que se propiciaría el logro de los propósitos más importantes de los datos. Para mayor orientación metodológica, los profesionales deberían consultar el Anexo A. En este se ofrece una lista de verificación que recibe el nombre de “Utilización de la medición expansiva y calificada para la resolución informada de problemas y el aprendizaje en la administración pública”. Hacemos hincapié, desde ya, en que nuestras inquietudes no tienen que ver con los aspectos metodológicos en sí, como tampoco con la calidad o integridad de los datos cuantitativos. Estas inquietudes se abordan en otra parte en el *Manual de analítica gubernamental* y en todo libro de texto sobre econométrica, ya que deberían considerarse siempre como parte de hacer la “ciencia social normal”. Las inquietudes que expresamos son patentes incluso en el mejor escenario, donde los analistas tienen acceso a gran cantidad de datos adquiridos de una metodología robusta, si bien se combinan obviamente cuando los datos disponibles son de mala calidad (lo cual suele ser el caso, especialmente en los países de bajos ingresos) y cuando se pide mucho de estos.

DE QUÉ MANERA EL ENTORNO INSTITUCIONAL Y SOCIOPOLÍTICO REPERCUTE EN LA FORMA EN QUE SE RECABAN LOS DATOS

En todas las tareas administrativas, especialmente en las que implican la toma de decisiones de alto riesgo, la recolección y utilización de los datos es un proceso que está sujeto inherentemente a las flaquezas humanas (Porter 1995). Esto es un hecho ampliamente aceptado y comprendido. Por ejemplo: conceptos clave en el desarrollo (tales como “exclusión”, “núcleo familiar” y “justicia”) pueden tener significados diferentes para distintas personas y traducirse torpemente en diversos idiomas. Con esto en mente, los recolectores profesionales de datos deben prestar siempre mucha atención a los temas que tienen que ver con la “validez de la construcción”, a fin de que haya una estrecha alineación entre las preguntas que formulan y las preguntas que escuchan las personas que suministran la información.² Para los propósitos presentes, prestamos atención a los aspectos que tienen menos atención, pero que, con todo y eso, son cruciales. Estos son los factores institucionales y políticos que comprenden el contexto que moldea lo que son (y no son) los datos recabados, cómo y de quién se recaban, cuán bien se organizan con el tiempo y cuán cuidadosamente se coligen de estos las conclusiones y las implicaciones de políticas. Abordamos brevemente cada uno de estos aspectos en su debido momento.

INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS DATOS

Más allá de los propósitos que se planteen, la recolección, organización, análisis e interpretación esmeradas de los datos públicos son en sí tareas técnicas y administrativas complejas, que exigen niveles amplios, profundos y sostenidos de capacidad organizativa. En esta sección exploramos brevemente las consideraciones institucionales que moldean estos factores: la dinámica que da forma a la “oferta” (limitada) y el perfeccionamiento de las destrezas técnicas, la formación de una cultura profesional que sea un mediador creíble en cuestiones políticas complejas (y potencialmente enérgicas) pero suficientemente resistentes a la presión política, y la capacidad conexas de inferir lo que “significa” incluso el mejor análisis de datos para las políticas, la práctica y la resolución de problemas.

Estos temas se aplican a cada país, pero son especialmente notables en los países de bajos ingresos, donde el nivel prevaleciente para la capacidad de implementación en el sector público probablemente sea bajo, y donde pueden ser elevadas las expectativas correspondientes de quienes buscan mejorarlo al expandir la recolección y utilización de los datos cuantitativos. A nivel individual, es probable que escasee el personal con las destrezas que se requieren de análisis cuantitativo, ya que adquirirlas exige una capacitación considerable; así como también es probable que a quienes las tengan se les ofrezca una remuneración mucho más elevada en el sector público. (Uno podría, en principio, subcontratar algunas tareas de recolección y análisis de datos a consultores externos, aunque esto sería enormemente costoso y comprometería la integridad y privacidad de los datos públicos auténticos).

Entendido así, sería irracional esperar que el desempeño de los organismos públicos centrados en los datos supere al de otros prestadores de servicios en el mismo contexto (por ejemplo: la salud pública). Numerosos estudios sugieren que los niveles prevalecientes en la capacidad de ejecución en muchos (por no decir la mayoría) de los países de bajos ingresos están lejos de ser espectaculares (Andrews, Pritchett, y Woolcock 2017).³ Por ejemplo, la obra importante de Jerven (2013) en África, en cuanto a los numerosos desafíos que se asocian a mantener el Sistema de Cuentas Nacionales (la labor más longeva de recolección de datos económicos de todos los países, a partir de los cuales se determina el producto interno bruto (PIB)), presagia las dificultades que se enfrentan con los parámetros de no tal alto perfil (consulte también Sandefur y Glassman 2015).⁴ Dicho de otro modo, si muchos países en desarrollo bregan para organizar la medida de más larga data, con respaldo universal y más importante que se les pide, ¿sobre qué base esperamos que estos países gestionen las medidas menos importantes y de menor rango?

Ciertamente, es bastante deseable la formación de destrezas de análisis cuantitativo en los organismos públicos. A los efectos presentes, nuestro punto inicial es una ligera variación del viejo adagio de que la calidad de los productos derivados de los datos cuantitativos es tan buena como la calidad de la “materia prima” y la competencia con la que se analiza e interpreta.⁵ Lograr una ambición tan noble para construir un sector público profesional cuyas decisiones estén informadas con la evidencia exige un esfuerzo previo y simultáneo para formar las necesarias destrezas y sensibilidades. Dicho de otro modo, precisamente porque la gestión eficaz de los datos es de por sí una tarea tan difícil y compleja, en aquellos contextos donde los organismos batallan por implantar hasta las medidas básicas de políticas a

un nivel satisfactorio (por ejemplo, entregar el correo y garantizar la asistencia al trabajo), difícilmente pedirles también *–ceteris paribus–* que asuman un enfoque más “orientado por los datos” incite una mejora sustantiva. Más y mejores “datos” no arreglarán ningún problema si la ausencia de datos no es en sí el problema clave o la “restricción vinculante”. Aquí lo prioritario es discernir lo que *es* el problema fundamental de políticas y sus elementos constituyentes. Desde este punto de partida, más y mejores datos pueden formar parte de, pero no sustituir, las estrategias para realzar la eficacia de los organismos en el sector público.

Aunque la gestión de datos y la amplia capacidad institucional estén funcionando a niveles elevados y complementarios, queda la “necesidad” estructural de interpretar lo que significan los datos. La inferencia de las políticas de hasta los mejores datos y de la metodología más rigurosa nunca es autoevidente; siempre debe realizarse a la luz de la teoría. Esto luce como una inquietud académica abstracta, pero es importante especialmente cuando se procura extraer lecciones o tomar grandes decisiones en relación con el destino de las intervenciones complejas. Esto es así porque la característica definitoria de un problema complejo es que genera resultados muy variables en cuanto al tiempo, el espacio y los grupos.

Promover la equidad de género, por ejemplo, es una tarea que rara vez genera un cambio expedito: puede tardar una generación (o varias o siglos) para que las reglas que exijan la participación equitativa en las asambleas comunitarias, o la misma remuneración por el mismo tipo de trabajo, se conviertan en la “nueva normalidad”.⁶ Así, evaluado en un lapso de cinco años, una metodología “rigurosa” e información detallada podrían arrojar las conclusiones empíricas de que un proyecto dado sobre empoderamiento de género (EDG) no haya tenido “ninguna repercusión”. Tomado al pie de la letra, esto es precisamente lo que “los datos” mostrarían y es el tipo de conclusión política que se podría extraer (“el EDG no funciona”). Sin embargo, interpretado a la luz de una teoría general del cambio que incorpore la trayectoria de impacto probable que siguen las intervenciones del tipo EDG (es decir, un largo período de estancamiento que finalmente conduce a un despegue gradual pero sostenido), una conclusión del tipo “no funciona” sería injustificada; cinco años es simplemente demasiado pronto para sacar una conclusión firme (Woolcock 2018)⁷. Datos de alta calidad y una metodología sólida por sí solas no pueden resolver este problema: un EDG puede ser fabuloso, neutral, inútil o una mezcla de las tres, pero discernir cuál de ellas es –y por qué, dónde y para quién funciona de la manera que lo hace– requerirá la incorporación de diferentes tipos de datos en un diálogo estrecho con una teoría práctica del cambio adaptada al sector, el contexto y el problema de desarrollo que se están abordando.

INTEGRACIÓN SOCIOPOLÍTICA DE LOS DATOS

Más allá de las inquietudes institucionales, otra forma importante de integración que da forma a la recolección, organización e interpretación de los datos es la manera como estas tres están moldeadas por los procesos e imperativos sociopolíticos. Todos los datos se compilan para un propósito en particular: en la administración pública, la escala y sofisticación de los datos exigidos son costosas y complejas (exigen ingentes desembolsos financieros y, por ende, competencia con los rivales). Con frecuencia se invocan los datos para adjudicar tanto los méritos de las propuestas de políticas *ex ante* (por ejemplo: la Oficina de Presupuesto del Congreso en Estados Unidos) como la eficacia de los logros programáticos *ex post* (por ejemplo: el Grupo Independiente de Evaluación del Banco Mundial). A menudo, esto implica incursionar en estratagemas políticas de envergadura, por ejemplo: lograr propuestas de campañas para la recolección de firmas en los primeros días de un gobierno y proclamar su posterior éxito masivo (o fracaso) cuando las elecciones atraen de nuevo la atención. (Ver abajo para más detalle).

Más allá de la intensa presión política que los “datos” tienen que soportar en tales situaciones, merece mayor consideración institucional el papel que desempeña la información numérica a gran escala en “generar” realidades “legibles” (Scott 1998), complejas e inherentemente heterogéneas, de manera tal que se puedan gestionar, aprovechar y manipular para propósitos explícitos de políticas. Nos apresuramos a añadir que tales “simplificaciones delgadas” (término de Scott) de la realidad pueden ser tanto benignas como muy beneficiosas: los exhaustivos programas de seguros médicos y sistemas de pensión han domado, en gran medida, los riesgos históricos que de otro modo serían debilitantes de la enfermedad y el envejecimiento, respectivamente, al generar primas con base en las características demográficas generales y la probabilidad de experimentar distintos tipos de riesgo (por ejemplo: lesiones o cáncer) a lo largo de nuestra existencia.

Así las cosas, un aspecto menos venturoso de aprehender la profunda variación contextual a través de datos simplificados (con frecuencia categóricos) es el viraje correspondiente que puede generar en la situación política y la prominencia de los grupos sociales. El despliegue del censo en la India colonial, por ejemplo, es una demostración gráfica de cómo el mero acto de “contar” ciertas características sociales (como la incidencia de la casta, la etnia y la religión) puede terminar por cambiar estas mismas características, al representar las que habían sido hasta ese momento categorías fluidas y continuas como fijas y separadas. En el caso de la India, ese ejercicio masivo en la recolección de datos sobre identidad llevó al hecho de que se creara, apuntara y movilizara la “casta” como una característica destacada políticamente que tuvo (y continúa teniendo) profundas repercusiones (por ejemplo: en la independencia, cuando Pakistán se separó de la India, y de más reciente data con el surgimiento del nacionalismo hindú; consulte Dirks 2011).⁸

Igualmente, académicos influyentes han argumentado que la infame masacre de los hutus y tutsis en Ruanda fue posible a la escala en que se promulgó porque las categorías étnicas se formalizaron y fijaron en documentos públicos, cuyos orígenes radican en el dominio colonial (consulte, por ejemplo, Mamdani 2002).

Para Scott (1998), la administración pública funciona siempre y cuando sus herramientas de medición conviertan la muy extendida variación antropológica, como en el caso de los idiomas que se hablan, en categorías y respuestas de políticas modernas y singulares (por ejemplo, para garantizar que la educación se imparta en una lengua nacional, en una escuela y sobre la base de un pensum único).⁹ Las ganancias netas en el bienestar para la sociedad podrían ser inequívocas. No obstante, es probable que los grupos más pobres, aislados, marginados y menos numerosos carguen desproporcionadamente con los costos de esta compensación. Si los “datos” oficiales constituyen un medio ajeno o poco fiable, a través del cual se les pide a los ciudadanos que disciernen acerca del desempeño de los organismos públicos, difícilmente el dar (o pedir) “más” obre un cambio positivo. En tales circunstancias, puede que haya que trabajar bastante para ganar la confianza de los ciudadanos y hacer que tomen parte de manera más confiada en sus sistemas administrativos.¹⁰ A modo de reciprocidad, también podría exigirse de tales sistemas que interactúen con los mismos ciudadanos en formas que se adecúen más fácilmente a su rutina diaria (aunque probablemente algo diferente) para percibir el mundo e interpretar y responder a los acontecimientos. De cualquier manera, es crucial que los funcionarios estén al tanto de los efectos posiblemente negativos o sobrevenidos de la recolección de datos, aunque comiencen con buena intención, para facilitar la inclusión social y la “fijación de metas” más equitativa en cuanto a las políticas.¹¹

LAS CONSECUENCIAS IMPREVISTAS DE LA BÚSQUEDA INDISCRIMINADA DE “MÁS DATOS”

Hay una idea según la cual es axiomático que más y mejores datos son siempre algo positivo. No obstante, la integración institucional y sociopolítica de la generación de datos y su empleo en la administración pública (como se trató en la sección anterior) significa que tenemos que calificar esta aseveración al enfocarnos en dónde y cómo se producen los desafíos. Con esto en mente, llevamos nuestra atención a los casos donde la recolección creciente de lo que podrían ser “buenos datos” lleve a desenlaces perversos. Aquí resaltamos cuatro de estos desenlaces que podrían materializarse como la consecuencia de un enfoque indebido en los aspectos, conceptos, insumos o resultados más propensos a ser cuantificados.

Desenlace 1: Lo fácil de medir se convierte en un falso parámetro de éxito

Lo que puede comenzar como un empeño gerencial bien intencionado para cuantificar mejor el éxito significativo puede generar un énfasis intermitente en lo que es sencillamente más fácil de cuantificar. El resultado puede ser una percepción sesgada o falsa de lo que un determinado proyecto haya (o no) logrado, y cómo, dónde y para quién se hayan alcanzado los resultados.

En un estudio reciente demostramos cómo una variedad de incentivos institucionales se alinea entre el gobierno de Malawi y el Banco Mundial, de tal manera que los funcionarios de las dos partes favorecen los indicadores fáciles de medir (insumos y productos, o lo que denominamos “cambios en la forma antes que en la función”) como el baremo del éxito del proyecto (Bridges y Woolcock 2017). He aquí el ejemplo por antonomasia de lo que el estratega y escritor Igor Ansoff describe como una situación en la cual “los gerentes arrancan tratando de gestionar lo que desean y terminan deseando lo que pueden medir” (citado en Cahill 2017, 152). Tras evaluar los proyectos en finanzas públicas (PFM) que se implementaron en el transcurso de 20 años en Malawi, demostramos que casi 70% de lo que miden o apuntan los proyectos es el “cambio en términos de si las instituciones se parecen a sus contrapartes operativas (esto es, cuentan con las estructuras, políticas, sistemas y leyes)”. Mientras tanto, apenas 30% de lo que se mide podría decirse que es “funcional” (es decir, enfocado en “cambios con propósito para presupuestar las instituciones con el fin de mejorar su calidad y resultados” (Andrews 2013, 7). Más aún, hallamos que los proyectos en finanzas públicas del Banco Mundial tienen mayor éxito en alcanzar los resultados “formales” que los resultados “funcionales”. No sorprende el hecho de que la mejoría demostrable en el desempeño real sea mucho más difícil de lograr que el cambio, que es primordialmente regulador, procedimental o sistémico. Lamentablemente, el énfasis en lo que es fácil de medir

ofusca esta realidad y da pie a que se reivindique el “éxito” de la reforma.

En la práctica, la historia de la reforma de los proyectos en finanzas públicas en Malawi está plagada con proyectos que reivindican el “éxito” con base en el hardware adquirido, el software instalado, la legislación formulada y las personas capacitadas; mientras que hasta el más básico de los análisis revela estancamiento y hasta retroceso en términos de decisiones de gastos más asequibles, gastos que reflejen las promesas presupuestadas, mayor capacidad para rastrear el flujo del financiamiento o reducción de la corrupción. En tanto que el Banco Mundial y el gobierno de Malawi se centren en las medidas “formales”, preservarán la ilusión del éxito: es decir, hasta que algo así como la crisis de “Cashgate”, acaecida en Malawi en 2013 (cuando se reveló la apropiación indebida de aproximadamente US\$32 millones en fondos gubernamentales entre abril y septiembre de 2013), levante la tapa de los problemas enraizados de administración financiera que se han mantenido impertérritos a causa de los millones de dólares de los esfuerzos de reforma. En tal sentido, Malawi es un microcosmo de muchos esfuerzos de reforma institucional en todo el mundo. Aun cuando se han implementado semejantes reformas financieras en el ámbito internacional, de una manera que sugiere cierto nivel de consenso acerca de “lo que funciona”, los desenlaces de tales reformas son variados a lo sumo y a menudo mucho menores de lo que se preveía (Andrews 2013).

De la misma manera en que el énfasis en lo fácil de medir puede llevar a sobrestimar el éxito, también puede subestimarlos. Las reformas a veces generan un cambio significativo a través de lo que McDonnell (2017) denomina “el espíritu que anima la práctica diaria”. No obstante, termina extraviándose porque los gerentes no cuentan con los medios adecuados para medir, atribuir y realzar esta clase de virajes. Por ejemplo: al investigar el impacto de la asistencia técnica en un magno programa gubernamental de salud pública en Nigeria, hallamos fuertes indicativos de que las innovaciones y virajes importantes tuvieron lugar al nivel local, incluso en aspectos tan difíciles de modificar como las prácticas culturales en relación con los anticonceptivos (Bridges y Woolcock 2019). Sin embargo, no fue posible captar con indicadores estatales agregados tales virajes en la práctica y su impacto en la toma de anticonceptivos. En consecuencia, por cuanto no se había efectuado ninguna medición por debajo de ese nivel, estaban extraviados el progreso y las lecciones valiosas de tales intervenciones.

Otro ejemplo de la importancia de tener acceso a un conjunto más amplio de datos proviene de la evaluación de un programa en la India rural, que apunta a promover la democracia participativa en las comunidades de escasos recursos, donde la organización de este conjunto de datos permitió extraer conclusiones más ocurrentes y constructivas (consulte Rao, Ananthpur y Malik 2017). Los resultados del ensayo inicial controlado y aleatorizado (RCT) fueron que el programa no ha tenido ningún impacto, y si estos fueran los únicos datos disponibles, esa sería la única conclusión a la que se llegaría.¹² No obstante, tras una inspección más estrecha se detectó una variación considerable en el impacto del programa. Puede que el promedio de esta variación haya estado cerca de cero, pero en ciertos grupos el programa había funcionado bastante bien; para otros, no había tenido ningún impacto, mientras que, para otros tantos, había sido perjudicial.

¿Cuáles eran estos distintos grupos y qué había en ellos que llevó a estos resultados tan variables? Una evaluación semejante de procesos cualitativos pudo discernir que las diferencias fundamentales radicaban en la calidad de la implementación que recibieron los distintos grupos, el nivel de apoyo que le suministraron los gerentes y los dirigentes políticos y las variaciones en la naturaleza y el alcance de las desigualdades locales (lo que a su vez determinó cuáles grupos estaban en capacidad de participar y en qué términos).¹³ Las reglas administrativas y los lineamientos que se suministraron a todos los grupos eran idénticos, pero en este caso, la evaluación de procesos cualitativos pudo documentar las maneras y los lugares en los que la fidelidad de las variables arrojaron diferentes resultados (aunque sin ningún impacto neto). Más aún, los datos cualitativos sirvieron para discernir sutiles efectos positivos del programa que el instrumento de sondeo cuantitativo por sí solo no habría detectado.

Desenlace 2: La medición se mezcla con la gestión

Una extensión del punto anterior es que el énfasis indebido en los datos cuantitativos podría llevar a que la medición se convirtiera en un *sustituto* en lugar de un *complemento* de la gestión. Esto es evidente cuando solo lo que es cuantificable recibe alguna forma significativa de atención gerencial, un resultado que se hace posible cuando lo fácilmente cuantificable se convierte en la medida del éxito, lo cual a su vez pasa a ser el objeto del enfoque de la gestión, típicamente excluyendo todo lo demás. Tal como Wilson (1989, 161) salmodió en un estudio clásico de vida burocrática: “El trabajo que produce resultados mensurables tiende a prodigar trabajo que produce resultados inmensurables”.

En cierto sentido, esto no sorprende porque la toma de decisiones por parte de los gerentes sobre la base de información parcial es difícil y se siente riesgosa, motivo por el cual lo que alegue salvar esa brecha y esquivar la incertidumbre percibida del juicio subjetivo será bienvenido enseguida. Tal como lo argumenta Simon Caulkin (2016): “El resultado, tanto en la teoría como en la práctica, es convertir la gestión de hoy en una tecnología de control que intente minimizar más que aprovechar el molesto elemento humano”. Y en la administración pública, el sesgo de gestionar a través de la medición puede significar que, con el tiempo, el volumen de los recursos organizativos termine negando el “molesto elemento humano” de los procesos de cambio, aun cuando este elemento sea frecuentemente determinante para alcanzar los resultados transformacionales que procuran los gerentes.

Esta dinámica caracteriza los aspectos fundamentales de la iniciativa de *Salvar un millón de vidas* (SOML), un ambicioso programa de reforma en el sector salud que ha lanzado el gobierno de Nigeria. La meta inicial era salvar la vida de un millón de madres y niños antes de 2015. A tal fin, la iniciativa dio prioridad a un paquete de intervenciones en el sector salud, conocido como “los seis pilares”.¹⁴ El Banco Mundial respaldó activamente la iniciativa a través de su instrumento de *Programas por resultados* (PporR), el cual retribuye financieramente a los estados nigerianos con base en las mejoras a partir de su mejor desempeño anterior en relación con los seis indicadores fundamentales.¹⁵ Las mejoras se medirían a través de encuestas anuales a hogares, las cuales suministrarían estimaciones contundentes a nivel estatal.

En la práctica, claro está, estos seis pilares (o áreas de intervención) fueron extremadamente disímiles en cuanto a sus factores impulsores y complejidad. En consecuencia, la mejora dentro de estos se hallaba destinada a moverse en trayectorias diferentes y a distintas velocidades para variados grupos en diversos lugares. Los actores estatales, afanosos por erigir su medida total de éxito y obtener una paga por ello, pronto se percataron de que algún partido había que jugar. Nuestra investigación de campo documenta de qué manera el énfasis en medidas singulares de éxito introdujo un incentivo perverso para que los estados se centraran en los parámetros más fáciles a expensas de los más difíciles (Bridges y Woolcock 2019). Las entrevistas con los funcionarios estatales revelaron que el personal de la línea del frente centraba cada vez más su tiempo y energía en las variables constituyentes que, según ellos discernían, eran las más fáciles de alcanzar (por ejemplo: dispensar suplementos vitamínicos), por encima de las que eran más difíciles o más lentas (típicamente aquellas que involucraban una plétera de “molestos elementos humanos”, tales como disminuir la tasa de mortalidad materna o elevar el empleo de anticonceptivos). Al seleccionar ciertos resultados para la medición y gestionar únicamente estos, otros inevitablemente terminan marginados.

Igualmente, un informe reciente sobre financiamiento basado en los resultados (FBR) en el sector educativo (Dom et al. 2020) encuentra evidencia de un “riesgo a la desviación”, asociado al efecto de señalización de ciertos indicadores de recompensa, donde las áreas importantes dejan de ser prioridad a causa del incentivo del FBR. Por ejemplo, en Mozambique, determinaron que el énfasis en indicadores simples de procesos y el enfoque en los objetivos parece haber llevado a los funcionarios a desviar los recursos y la atención de los “aspectos más fundamentales y más complejos”, tales como la dinámica del poder en el consejo escolar, la designación de directores de escuelas con motivaciones políticas y la capacitación docente. Asimismo, Dom y colegas informan sobre la evidencia de los “riesgos de la falacia de la prueba incompleta o del espiguelo”, donde los subgrupos o regiones que son preciados o políticamente favorecidos perciben mayores recursos, en parte porque es más probable que alcancen un objetivo. Por ejemplo, los autores hallaron evidencia de que en Tanzania la implementación de las calificaciones escolares con base en los resultados de los exámenes se correlacionó con que los estudiantes más débiles no presenten, presuntamente en un empeño por las escuelas de elevar el promedio de las notas aprobatorias.

Esta tendencia pasa a ser un tema en particular cuando los resultados sesgados terminan siendo aquellos de los que más nos ocupamos. Andrew Natsios (2011), quien fuera administrador de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), organización encargada de “demostrar el impacto de cada centavo de ayuda que apruebe el Congreso”, argumenta fehacientemente que la tendencia en la ayuda y el desarrollo hacia lo que él denomina “trastorno obsesivo de medición” es la manifestación de un dictamen central entre los especialistas en desarrollo, a saber, “que aquellos programas de desarrollo que se miden con más precisión y más fácilmente son los menos transformacionales, y aquellos programas que son los más transformacionales son los que menos se miden”. El cambio que más deseamos está en los aspectos que son muy difíciles de medir, tales como los hábitos de las personas, las normas culturales, las características de liderazgo y la mentalidad.

Esta realidad también se ilustra de buena gana en muchos esfuerzos anticorrupción, donde las soluciones importadas han logrado cambiar lo fácil para medir (aprobación de nueva legislación, más casos entablados, instalación

de nuevos sistemas financieros, más sesiones de capacitación), pero no han logrado transformar las normas culturales con respecto a lo inaceptable de la soplonería o la presión social para el nepotismo (Andrews 2013). La imposibilidad de medir y, por ende, gestionar estos factores impulsores informales del problema garantiza que cualquier reducción aparente en financiar abusos tienda a ser de corta vida o ilusorio.

Este fenómeno difícilmente se limita a los países pobres. Un ejemplo más brutal de cómo lo que no puede medirse no se gestiona, con resultados desastrosos, se encuentra en el Sistema Nacional de Salud (NHS) del Reino Unido. Mientras investigaban los efectos de la competencia en el NHS, Propper, Burgess y Gossage (2008) descubrieron que la introducción de la competencia entre los hospitales mejoró los tiempos de espera, a la vez que también se *elevó* la tasa de fallecimientos tras un paro cardíaco. El motivo era que los tiempos de espera se medían (y, por ende, se gestionaban), al tiempo que no se rastreaban los decesos por paro cardíaco en la sala de emergencia, por lo que la gerencia los desdeñaba. El resultado fueron los tiempos de espera más breves, pero mayor cifra de fallecimientos como resultado de la opción de medición. Los autores hacen notar que el tema aquí no es la intención, sino el punto hasta el cual un objetivo consumió la atención de la gerencia en detrimento de todo lo demás. Tal como lo destacan: “Es improbable que los hospitales se propongan deliberadamente disminuir la tasa de sobrevida. Lo más probable es que, en respuesta a la presión competitiva en los costos, los hospitales recortaran los servicios que incidían en la tasa de mortalidad [causada por paro cardíaco], la cual se desestimaba, a fin de incrementar otras actividades que los compradores observarían mejor” (Propper, Burgess, y Gossage 2008).

De más reciente data, en octubre de 2019, el Índice de Seguridad Sanitaria Mundial se propuso valorar cuáles países están “más preparados” ante una pandemia, con un modelo que dio la puntuación más alta a Estados Unidos y el Reino Unido, más que todo sobre la base de la venerable pericia médica e infraestructura técnica de estos países, factores que se miden fácilmente (McCarthy 2019). ¡Qué lástima!, el modelo no lució tan bien cuando llegó una pandemia de verdad poco tiempo después: un análisis posterior, publicado entre enero de 2020 y septiembre de 2022 en *The Lancet*, a partir de los datos provenientes de 177 países, concluyó que los “índices de preparación ante una pandemia... no se asocian significativamente ni a las tasas normalizadas de la infección ni al cociente de fatalidad/infección (IFR). Las medidas de confianza en el gobierno y la confianza interpersonal, así como menos corrupción gubernamental, tuvieron asociaciones estadísticamente significativas con las menores tasas normalizadas de infección”. (Bollyky et al. 2022, 1).

De más está decir que es difícil medir las variables tales como “confianza” y “corrupción gubernamental”, es difícil incorporarlas en una sola teoría que anticipe o informe la respuesta ante una pandemia y se mapean de manera torpe en el correspondiente instrumento de políticas. A los efectos que nos ocupan, la inferencia que hacemos de estos hallazgos no es que los índices mundiales no tengan cabida; antes bien, estos sugieren la necesidad, desde el comienzo, de organizar un amplio conjunto de datos al momento de anticipar y responder ante los complejos desafíos de políticas, que es lo mejor para promover el aprendizaje en tiempo real. El doblar la apuesta por lo que puede medirse enseguida limita el espacio para extraer aquellos factores “no observados” (y quizás inobservables) que podrían llegar a tener profundas repercusiones.

Desenlace 3: El énfasis indebido en los datos inhibe la comprensión de los problemas fundamentales

El análisis indiscriminado de los datos cuantitativos agregados puede erosionar importantes matices en torno a la causa raíz de los problemas que queremos arreglar, lo cual perturba nuestra capacidad de forjar soluciones apropiadas y socava las competencias a más largo plazo para la resolución de problemas. Con frecuencia, la designación de indicadores y objetivos tiene el efecto de hacer que las personas asuman una actitud demasiado simplista acerca del problema que tratan de abordar. En estas circunstancias, las reuniones organizativas que deberían promover el aprendizaje y la reflexión sobre lo que funciona, y lo que no, se convierten en esfuerzos dirigidos a la rendición de cuentas y el cumplimiento (Honig y Pritchett 2019). De este modo, se incentiva la notificación en vez del aprendizaje, y la gerencia se enfoca más y más en las cifras que se ha puesto como objetivo de la reunión en lugar de solucionar el problema. Aquí nuestra inquietud es que, con el tiempo, esta tendencia erosione paulatinamente las competencias de la organización para la resolución de problemas.

El sector de la educación quizá sea la mejor ilustración de esto: una y otra vez los especialistas han procurado codificar el “aprendizaje” y en reiteradas ocasiones esto ha ocultado las causas reales subyacentes en el problema. En un esfuerzo bien intencionado por elevar el desempeño académico, “el movimiento de las normas” en la educación

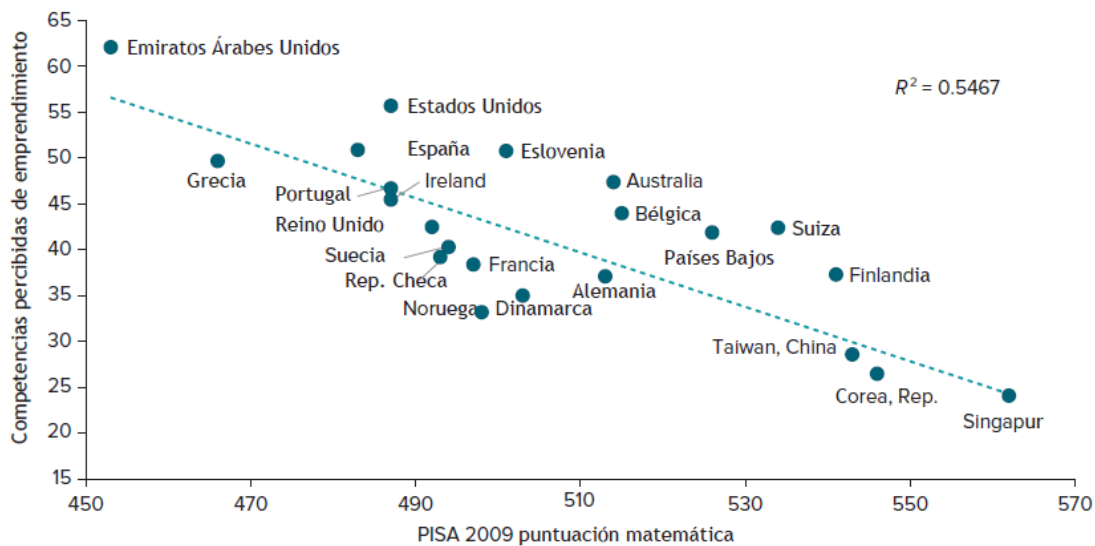
promovió los esfuerzos dependientes de la medición cuantitativa, como se informó en las clasificaciones del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA).¹⁶ El PISA administra pruebas en matemáticas, lectura y ciencias cada tres años con grupos de adolescentes en varios países de todo el mundo. El examen a esta escala exige un nivel de simplicidad y “normalización”. Así, el énfasis recae en exámenes escritos y el uso extenso de las pruebas de opción múltiple para que las respuestas de los estudiantes puedan codificarse y procesarse fácilmente (Robinson y Aronica 2015). Demostrar la competencia en las tareas fundamentales del aprendizaje tiene su lugar, pero los críticos argumentan que estas pruebas se basan en asumir erróneamente que lo que conduce a resultados satisfactorios en la carrera y en la vida es la clase de aprendizaje que puede codificarse con pruebas normalizadas (Claxton y Lucas 2015; Khan 2012).

En realidad, la brecha entre las destrezas que adquieren los niños y para las que se examinan y las destrezas que les son necesarias para distinguirse en el siglo XXI se hace más patente. En 2016, el Foro Económico Mundial hizo notar que el aprendizaje tradicional que se plasma en las pruebas normalizadas no alcanza a equipar a los estudiantes con el conocimiento que necesitan para prosperar.¹⁷ Yong Zhao (2012), presidente y director del Instituto para la Educación Mundial y Digital en el Colegio de Educación de la Universidad de Oregón, apunta que hay una relación inversa entre los países que sobresalen en los exámenes del PISA y aquellos que resaltan en los aspectos tales como emprendimiento, por ejemplo (consulte la Figura 4.1).

Es verdad que el enfoque en evaluar el aprendizaje es encomiable, además de representar una vasta mejora por encima de las prácticas de antes (por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio) de medir simplemente la asistencia (Banco Mundial 2018). En todo caso, a los efectos actuales, el hecho es que los factores que impulsan los resultados del aprendizaje son mucho más complejos que el déficit de contenido cuantificable en un conjunto de materias. Este es el caso en particular en el siglo XXI, donde ha surgido la necesidad de nuevas destrezas y de otro tipo de mentalidad más allá de las destrezas fundamentales de aritmética, lectura y escritura que se requerían durante la Revolución Industrial (Robinson y Aronica 2015). Una encuesta entre altos funcionarios de recursos humanos y de estrategia que realizara el Foro Económico Mundial (2016) detectó un viraje significativo entre 2015 y 2020 en las principales destrezas que necesitarán los trabajadores futuros, donde los “hábitos mentales” como el pensamiento crítico, la creatividad, la inteligencia emocional y la resolución de problemas están muy por delante de cualquier adquisición de un contenido específico. Nada de esto quiere decir que los datos no tengan ningún papel que desempeñar para medir el éxito de un esfuerzo educativo. Se trata más bien de que la tarea de los datos en este caso debe alimentarse con la complejidad del problema y el punto hasta el cual el aprendizaje holístico resiste la cuantificación acomodaticia.¹⁸

Finalmente, confiar exclusivamente en los datos agregados de alto nivel puede ocasionar una presunta uniformidad en los problemas subyacentes y así llevar a la promoción de soluciones simplistas y correspondientemente genéricas. McDonnell (2020) hace notar, por ejemplo, que debido a que muchos países en desarrollo tienen puntuaciones altas en el tema de la corrupción, un resultado mal acogido ha sido que los reformistas en ciernes tienden a percibir todas las instituciones en estos países como igual de corruptas e ineficientes. Sin embargo, en su impresionante investigación sobre los “conglomerados de eficacia”, ofrece evidencia de la variación en el desempeño en el sector público entre los estados, y resalta la forma en que los datos agregados sobre la “corrupción” enmascaran el hecho de que la diferencia en las puntuaciones de corrupción entre los organismos estatales en Ghana con la mayor y la menor puntuación se aproxima a la diferencia entre Bélgica (IGM = 1.50) y Mozambique (IGM = -0.396). En efecto, esto “extiende el abismo de los llamados mundos desarrollados y en desarrollo”. La tendencia de los actores de la reforma a guiarse por indicadores agregados simplistas (como los que se utilizan para determinar la situación de “fragilidad” de un país pobre y su idoneidad para el financiamiento de la Asociación Internacional de Fomento (IDA) impide comprender en detalle y en contexto las lecciones que podrían extraerse de los casos anómalos positivos, o lo que McDonnell denomina “las miles de pequeñas revoluciones en silenciosa efervescencia en terrenos escarpados y abruptos”.¹⁹

FIGURA 4.1 Puntuación por país en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes y la capacidad percibida de emprendimiento



Fuente: Basada en Zhao 2012.

Nota: PISA = Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes.

Desenlace 4: La presión para manipular los indicadores clave conduce a los reclamos de falsificación y de impacto injustificado

Como extensión de nuestro punto anterior con respecto a cómo lo fácil de medir puede convertirse en el baremo para el éxito, es importante reconocer que los funcionarios públicos a menudo están bajo una presión extrema para demostrar el logro en determinados indicadores. Una vez que los datos en sí, en lugar de la realidad subyacente que es más compleja, pasan a ser el objetivo principal por el cual los gobiernos evalúan públicamente (y gestionan) su “progreso”, es inevitable que la fuerte presión política se coloque en estas cifras para alinearlas con las expectativas, los imperativos y los intereses. Semejante lógica puede aplicarse a unidades inferiores de análisis (por ejemplo, en las oficinas locales), donde se tiende a ser aún más directo para manipular el registro de datos y el análisis. Esto, a su vez, contribuye a un incentivo perverso de falsificar o tergiversar los datos, de agrupar todas las cifras a lo largo de variables alocadamente diferentes en un solo índice, y de realizar inferencias injustificadas a partir de estos.

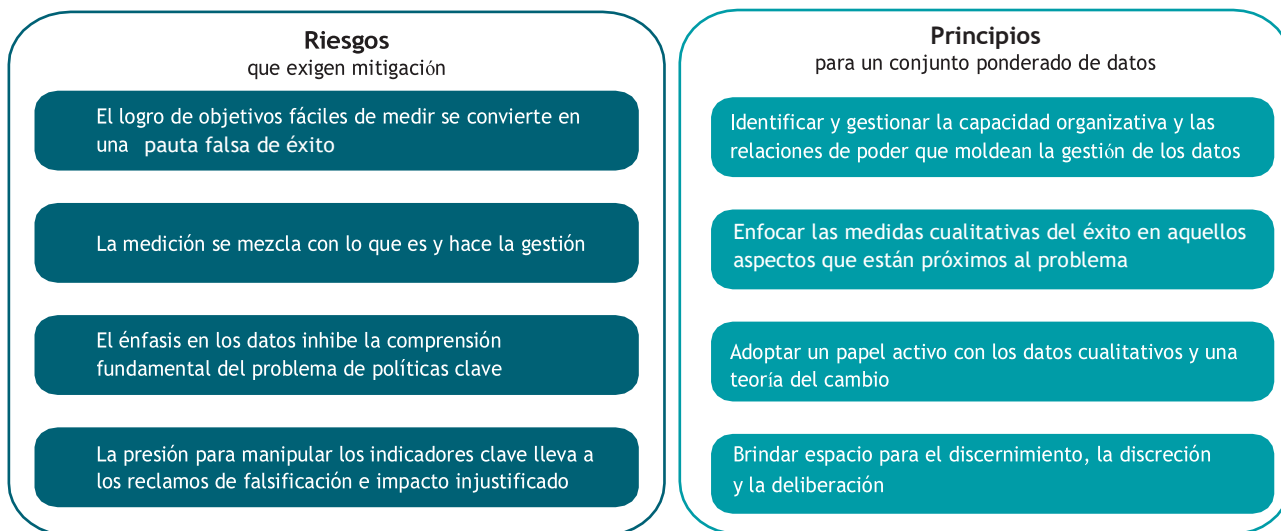
El riesgo es particularmente agudo; como cuando se publican las clasificaciones mundiales anuales (donde se valora, por ejemplo, el “clima de inversiones”, la “gobernanza” y la equidad entre los sexos en un país), con lo que se moldean las decisiones importantes respecto a las inversiones, las calificaciones de crédito, la idoneidad para recibir financiamiento de organismos internacionales y el destino de los altos funcionarios encargados de “mejorar” la posición de su país en estas clasificaciones mundiales. El lector seguramente estará al tanto del caso en el Banco Mundial en septiembre de 2021, cuando un examen externo reveló que los indicadores de *Hacer negocios* habían sido objeto de tanta presión, que se alteraron ciertos indicadores de determinados países (WilmerHale 2021). Tales métodos de valoración ahora están omnipresentes, y si no los hace una organización, es inevitable que otra lo haga. Aun así, tal como lo concluye la revista *The Economist* (2021), algunos podrían ver el episodio de *Hacer negocios* como una “prueba de la ley de Goodhart”, donde se establece que, cuando la medición se convierte en el objetivo, deja de ser adecuada”. Al mismo tiempo, apunta que aquí hay una danza delicada, toda vez que las “clasificaciones de *Hacer negocios* siempre estuvieron destinadas a motivar, así como a medir, para cambiar el mundo, no solamente describirlo”. Además, “si estas clasificaciones no hubieran captado nunca la imaginación de los dirigentes mundiales, de haberse mantenido como un oscuro ejercicio técnico, habrían sido mejores como medida de trámites burocráticos. Sin embargo, habrían sido peores para cortarlos”.

Tales son las desgarradoras disyuntivas que están en juego en estos ejercicios, y los astutos administradores públicos tienen que participar en estos con los ojos bien abiertos. Incluso (o especialmente) en las unidades inferiores de análisis, donde haya quizá menos ojos entrometidos o un control de calidad más laxo, el potencial es la abundancia de influencia indebida que se ejercería en los datos utilizados a los efectos de asignación del presupuesto. La protección total de la integridad de la recolección, cotejo y organización (en todas sus formas habidas y por haber) debería ser una prioridad de primer orden, pero también lo es la necesidad de desplegar lo que deberían ser las típicas estrategias de “diversificación de riesgos” por parte de los gerentes, a saber: no confiar en números únicos ni en un solo método para valorar las realidades inherentemente complejas.

PRINCIPIOS PARA UN CONJUNTO EXPANSIVO Y CALIFICADO DE DATOS QUE FOMENTE LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS Y EL APRENDIZAJE ORGANIZATIVO

En respuesta a los cuatro riesgos antes identificados, ofrecemos un conjunto correspondiente de principios transversales para abordarlos. La Figura 4.2 resume estos cuatro riesgos en la columna a la izquierda y presenta los principios en forma de texto vertical a la derecha. Así se ilustra el punto hasta el cual los principios, cuando se aplican en combinación, sirven para producir un conjunto más ponderado de datos que priorice la resolución de problemas y el aprendizaje.

FIGURA 4.2 Cuatro riesgos con los correspondientes principios para mitigarlos con el fin de garantizar un conjunto ponderado de datos



Fuente: Gráfico inédito para esta publicación.

Nota: Los principios son “transversales”, en el sentido de que se aplican en cierta medida a todos los riesgos; no van de uno a uno.

Principio 1: Identificar y gestionar la capacidad organizativa y las relaciones de poder que moldean la gestión de los datos

El proceso de recolección y organización de los datos no tiene lugar aisladamente, sino en un ecosistema político e institucional densamente poblado. Es un trabajo difícil, costoso y tirante; formar un equipo profesional capaz de hacer este trabajo de forma confiable y consecuente (desde la recolección de campo y la organización en la sede hasta el análisis técnico y la interpretación de las políticas) será tan desafiante como en cualquier otro organismo en el sector público. Existe la posibilidad de desajustes en algún punto, lo cual podría comprometer la integridad de todo el empeño. Por tal motivo, es importante que los gerentes no solo contraten a quienes ostenten las destrezas que se requieren para cultivar, reconocer y retribuir la ética profesional, donde el personal realice su trabajo de buena fe, blindado contra la presión política. A su vez, tales prácticas han de protegerse con procedimientos claros, abiertos y seguros, de tal manera que el personal informe la presión indebida. Eso se complementaría con la rendición de cuentas ante las juntas supervisoras o asesoras, conformadas por integrantes externos y seleccionados por su conocimiento técnico e integridad profesional. A falta de tales mecanismos, las nobles aspiraciones por procurar una agenda de “políticas con base en la evidencia”, donde el riesgo se perciba como un medio de proporcionar meramente “evidencia con base en las políticas”.

Igualmente, existe la posibilidad de que los contextos dentro o a partir de los cuales se recopilan los datos estén imbuidos con sus propias características sociopolíticas. Por ejemplo, la recolección de datos sobre la incidencia de la delincuencia y la violencia exige que las políticas registren de manera fiel estos aspectos y la respuesta ante estos, pero deben hacerlo en un entorno donde quizá haya una fuerte presión para subestimarlos, bien sea por un tema de seguridad personal, falta de recursos administrativos o presión para demostrar que el desempeño en un ente determinado está mejorando (donde esto se mide al mostrar una “incidencia menor” de la delincuencia). En este respecto, el buen trabajo diagnóstico revelará los contornos del ecosistema institucional y político, donde se realice la labor de los datos y se procuren la autorización, el financiamiento y la protección que se requieren. También enseñará a los gerentes a navegar satisfactoriamente por este espacio.²⁰ Los desafíos inherentes de acometer tales aspectos podrían suavizarse si los que están más cerca de estos perciben el despliegue de los datos no como un fin en sí ni como un instrumento de cumplimiento, sino como un medio para alcanzar fines más elevados, a saber: aprendizaje, resolución práctica de problemas y perfeccionamiento de la calidad de las opciones de políticas, elecciones y capacidad de implementación.²¹

Un punto conexo es que deben hacerse los esfuerzos correspondientes para comunicar de forma clara y exacta al público en general aquellos hallazgos que se deriven de los datos gestionados por los administradores públicos, especialmente cuando estos hallazgos sean contenciosos o hablen de aspectos inherentemente complejos. Esto salió a relucir durante la pandemia de COVID-19, donde tenían que tomarse decisiones de políticas de envergadura (por ejemplo: pedir a las poblaciones vulnerables que prescindieran de sus ingresos) sobre la base de evidencia limitada, pero en evolución. Se ha elogiado a países como Vietnam por la manera clara y coherente en la cual emitieron a los ciudadanos las directrices en respuesta a la COVID-19 (Ravallion 2020). No obstante, el punto más amplio es que, aun cuando las decisiones más substanciadas se fundamenten en la mejor evidencia que se genera en los entornos de trabajo más comprometidos, sigue siendo importante que los administradores aprecien que el mismo acto de la medición a gran escala y de la interpretación empírica, especialmente cuando las promulgan los grandes organismos públicos, puede ser amenazante o malentenderse en las mismas poblaciones a las que buscan asistir.

Principio 2: Enfocar las medidas cuantitativas del éxito en aquellos aspectos que están próximos al problema

Si deseamos resguardarnos de la tendencia de adscribir el éxito falsamente con base en el logro de indicadores mal seleccionados, entonces deberíamos asegurarnos de que los indicadores que se utilicen para reivindicar o negar el éxito de la reforma sean lo más operativos y próximos posibles al problema de la prestación de servicios. Los indicadores de productos y procesos sirven a su modo, pero no deberíamos cometer el error de confundir su logro con que el “problema se arregló”. A menudo hay fuertes incentivos institucionales para reivindicar el éxito de la reforma con base en si se ha creado un mecanismo o estructura de vigilancia, si se ha promulgado una ley o si se ha obtenido un porcentaje de participación. Así las cosas, si se procura el cambio significativo, estos incentivos deben rebatirse. Todas estas medidas son cambios en la forma que, aunque sirven como indicadores de los productos que se satisfacen, pueden lograrse (y se han logrado en el pasado) sin ningún viraje funcional concomitante en la calidad subyacente de la

prestación de servicios.

Los funcionarios pueden resguardarse de esta tendencia si se toman el tiempo para garantizar que la intervención se enfoque en problemas específicos –incluso los que importan a nivel local– y que el éxito de la intervención y sus parámetros correspondientes sean medidas exactas de los problemas que se estén arreglando. Los instrumentos tales como la caja de herramientas de Adaptación Iterativa para la Resolución de Problemas (PDIA), diseñada por los integrantes del programa de Capacitación Estatal en el Centro para el Desarrollo Internacional (CID) en la Universidad de Harvard, orienta a los profesionales en este proceso.²² La PDIA está destinada a que los profesionales desglosen los problemas en causas raíz, identifiquen los puntos de entrada, indaguen las posibles soluciones, tomen medidas, reflexionen sobre lo que hayan aprendido, adapten y luego actúen de nuevo. Al incorporar cualquier intervención dentro de este marco, los especialistas garantizan que los parámetros del éxito estén bien vinculados con las respuestas funcionales a los problemas que se sienten localmente.

Sea cual sea la herramienta que se aplique, la meta debería ser dar con un baremo para el éxito que represente una imagen convincente del problema radical de desempeño que se aborda (y que ojalá que se resuelva). Así, en nuestro ejemplo de la educación, los parámetros tales como la cifra de docentes contratados, el porcentaje del presupuesto destinado a la educación y la cifra de escuelas construidas son medidas de productos que nada dicen acerca del aprendizaje verdadero. Claro está, existen supuestos de que estos productos conducen al aprendizaje de los niños, pero, como lo demuestran ahora muchos estudios recientes, tales supuestos suelen estar errados; estos indicadores pueden alcanzarse, aunque el aprendizaje verdadero retroceda (Pritchett 2013; Banco Mundial 2018). En contraste, cuando se aplicó en la India una medida robusta de aprendizaje (en este caso, el alfabetismo), esta les permitió a los ejecutores adquirir un conocimiento valioso acerca de cuáles intervenciones hacían realmente la diferencia. Se reveló que enseñar de acuerdo con el nivel real de aprendizaje del niño, y no de acuerdo con su edad o grado, condujo a mejoras ostensibles y sostenidas. Crucialmente, estos resultados son el producto de enfoques cualitativos y cuantitativos integrados hacia la medición (Banerjee et al. 2016).

Para profundizar, diversas valoraciones transnacionales tratan de abordar el complejo desafío de encontrar indicadores que midan el aprendizaje, no solo en la adquisición de destrezas en aritmética, ciencias y alfabetismo, sino también en las competencias que son cada vez más valoradas en el siglo XXI: arrojo, curiosidad, comunicación, liderazgo y empatía. Sin ir muy lejos, el PISA ha incluido un “ámbito innovador” en cada una de sus recientes rondas, el cual abarca la resolución creativa de problemas en 2012, la resolución cooperativa de problemas en 2015 y la competencia mundial en 2018. En América Latina, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) incorporó un módulo sobre habilidades socioemocionales por primera vez en su examen de estudiantes de sexto grado. Aquí se centra en los conceptos de consciencia, valoración del otro, autorregulación emocional y autogestión (Alianza Mundial para la Educación 2020). Queda mucho por hacer, pero el incremento en las evaluaciones que toman en cuenta destrezas y competencias tales como la ciudadanía (local y mundial), las habilidades socioemocionales, el conocimiento en tecnología de la información y las comunicaciones, y la resolución de problemas, indica a todas luces la disposición de contar con medidas de éxito que sean funcionales y capten los resultados que importan.

En síntesis, los administradores públicos que deseen resguardarse de los reclamos de impacto injustificado y verificar que un sistema de medición sea creíble pueden comenzar por asegurarse de que la intervención en sí se enfoque en un determinado problema de desempeño que se priorice localmente, y luego asegurarse de que cualquier dictamen acerca del éxito o fracaso de esa intervención no se fundamente en el producto ni en los indicadores cuantitativos del proceso, sino en las medidas de los problemas que se estén arreglando. Una vez que hayan comprobado que las medidas del éxito son funcionales, los especialistas deberían permitirse la flexibilidad de la implementación en la medida de lo posible, de tal manera que las estrategias puedan modificarse si se pone de manifiesto, a partir de los datos recabados, que no avanzan hacia la resolución del problema, posiblemente debido a las hipótesis equivocadas con respecto a su teoría del cambio.

Principio 3: Adoptar un papel activo con los datos cualitativos y una teoría del cambio

Los temas que hemos planteado hasta ahora, así lo alegamos, implican que los administradores públicos deberían adoptar un concepto mucho más expansivo de lo que constituyen los “buenos datos”; a saber, los que incorporen los aportes de la teoría y de la investigación cualitativa. La aprehensión de los problemas complejos exige distintas formas y fuentes de datos; la interpretación correcta de los hallazgos empíricos exige un diálogo activo con expectativas

razonadas acerca de cuáles resultados deberían lograrse y para cuándo. Esto evita las distorsiones que puedan generar reclamos engañosos (posiblemente desenfrenados) con respecto a “qué está pasando y por qué” y “qué debería hacerse”.

Específicamente, abogamos por la adopción de un conjunto complementario de formas y fuentes de datos que propicie la flexibilidad, se enfoque en la resolución de problemas (en contraposición a ser un fin en sí misma) y valore los aportes derivados de la experiencia. En los ejemplos que hemos explorado antes, la dependencia de una sola forma de datos (a veces hasta en una sola cifra) generó proyectos vulnerables a la manipulación política, las conclusiones sin fundamento y la incapacidad de soportar la carga de la toma de decisiones. En un ánimo más constructivo, fue la incorporación de métodos y datos alternativos en el diálogo con una teoría razonada de cambio lo que les permitió a las personas encargadas de tomar decisiones anticipar y atender muchas de estas mismas preocupaciones.

A tal fin, hemos procurado ir más allá de la presunción familiar de que la función principal de los datos y métodos cualitativos en la investigación en la administración pública (y en otras partes) es brindar aportes distintivos en torno a las idiosincrasias en el “contexto” y la “cultura” de una organización (y así añadir cierto “colorido” y matizar con “anécdotas” los recuadros acompañantes).²³ Los enfoques cualitativos pueden producir un material único y útil que contribuya a los reclamos acerca de *si acaso* las metas de políticas se están cumpliendo y los procesos de entrega se sustentan como es debido (Cartwright 2017). Pueden ser de especial utilidad cuando la realización de las metas de políticas exige integrar los enfoques hacia la implementación; por ejemplo: la respuesta a la COVID-19. No obstante, quizá los aportes más notables de los enfoques cualitativos –así lo sugerimos– sean explorar *cómo, para quién y de quién* se despliega todo tipo de datos como parte de los imperativos más amplios de satisfacer los requerimientos políticos y la lógica administrativa de manera profesional, además de extraer las variables novedosas o antes “inobservadas” que moldean los resultados de las políticas.

Principio 4: Brindar espacio para el discernimiento, la discreción y la deliberación

Hacemos un llamado a la prudencia para no utilizar los datos de manera reductiva; es decir, como reemplazo o sustituto de la gestión. La gestión *tiene que* ser algo más que la medición. Un buen gerente debe estar en capacidad de ajustarse a lo inmensurable, porque mucho de lo que es importante para el anhelo humano entra en esa categoría. Ciertamente, los tableros, etc., tienen su lugar, pero si esto fuera todo lo que hiciera falta, entonces las máquinas podrían encargarse de “gestionar”. Todos sabemos por experiencia propia que los mejores gerentes y líderes tienen un interés holístico en su personal, se toman el tiempo y se empeñan en entender los procesos sutiles, a menudo intangibles, que conectan sus respectivos talentos. Tal como lo apunta sabiamente el teórico en gestión organizativa, Henry Mintzberg (2015):

La medición como complemento a la gestión es una buena idea: mida lo que pueda; tómese seriamente lo que no pueda, y gestione ambos con perspicacia. En otras palabras: si no puede medirlo, habrá que gestionarlo. Si puede medirlo, especialmente habrá que gestionarlo. ¿Acaso no hemos tenido suficiente con la dirigencia por control remoto: estar sentado en oficinas ejecutivas y haciendo cálculos: toda esa metodología de Deming y reducción del personal?²⁴

A contracorriente de la idea de “lo que no puede medirse, no puede gestionarse”, *sí podemos* gestionar lo menos mensurable si adoptamos un conjunto de herramientas y abrimos espacio para el discernimiento. La clave para los especialistas es comenzar por reconocer que la mensurabilidad no es ningún indicador de la importancia y que la gestión profesional abarca mucho más que simplemente “hacer cálculos”, tal como lo manifiesta Mintzberg. Tal vez el caso empírico más acuciante en torno a la importancia de “navegar por discernimiento” en la administración pública lo haya planteado Honig (2018), quien demuestra con una mezcla de datos cuantitativos y análisis de estudios de casos que, mientras más compleja sea la intervención de políticas, más necesario será brindar espacio discrecional a los gerentes de vanguardia y más necesaria será tal discreción para alcanzar el éxito del proyecto. Teniendo fácil acceso a lo relevante, los datos cuantitativos de buena calidad asisten en esta suerte de “navegación”. No obstante, la verdadera navegación exige el acceso a un conjunto más amplio de aportes empíricos.

En la misma tónica, Ladner (2015, 3) apunta que “las típicas herramientas de supervisión del desempeño no son idóneas para los programas empresariales muy flexibles, ya que asumen que la manera como se ejecute el programa sigue a su diseño original”. Para no “trancarse” en una teoría del cambio que prevenga la exploración o la adaptación receptiva, algunos especialistas han aportado sugerencias prácticas sobre cómo utilizar diversos marcos de

planificación de tal forma que respalden el aprendizaje del programa.²⁵ El equipo de Capacitación Estatal resalta métodos más livianos, como las “verificaciones” del PDIA, el cual contempla una serie de preguntas inquisitivas para asistir a los equipos en la captación del aprendizaje y la maximización de la adaptación. Teskey y Tyrrel (2017) recomiendan participar en puntos regularizados, formales e informales, de examen y reflexión, durante los cuales el contratista pueda demostrar de qué manera la política, los intereses, los incentivos y las instituciones se consideraban sistemáticamente en la selección y el diseño del problema y, a su vez, justificar por qué se hacían ciertas elecciones para detener, abandonar, interrumpir o expandir cualquier actividad o presupuesto durante la implementación. La conexión común entre todas estas herramientas es que persiguen labrar un espacio significativo para los datos cualitativos y las percepciones obtenidas con mucho esfuerzo de la experiencia práctica.

Entonces, en síntesis, los administradores públicos podrán asimilar que la gestión debe ser algo más que medir, al admitir primero que lo que escojan medir creará inevitablemente incentivos para descuidar los procesos y resultados que no puedan medirse (o que son difíciles de medir), pero que, con todo y eso, son cruciales para discernir cuándo, dónde y para quién funcionan las políticas. Luego de ese reconocimiento, deberán ser muy cautelosos con respecto a lo que decidan medir. Acto seguido, podrán identificar activamente aquello que no puedan medir (enseguida) y que importa, y tomárselo en serio, elaborando estrategias para gestionar eso también. Parte fundamental de esas estrategias será el haber generado espacio para el discernimiento, los aportes de datos cualitativos y la experiencia práctica de las personas involucradas (grupos de debate, estudios de casos, entrevistas semiestructuradas, puntos para el examen y la reflexión, etc.). Igualmente, deberán tratarse esos aportes como igual de válidos entre los más cuantitativos. En cuanto a las estrategias a más largo plazo para gestionar lo inmensurable, los administradores pueden dedicarse a elaborar sistemas organizativos que fomenten la exploración. Estos sistemas podrían incluir, por ejemplo, una estructura de gestión donde se deleguen altos niveles de discreción para que quienes estén en la base tengan la capacidad de navegar por situaciones complejas, estrategias de captación de personal que fomenten cifras elevadas de empleados con amplio conocimiento específico del contexto, y sistemas de supervisión y aprendizaje que alienten la evaluación rutinaria de la teoría con la práctica.

CONCLUSIÓN

La medición cuantitativa en la administración pública es, indudablemente, una flecha trascendental en la aljaba de cualquier intento por mejorar la prestación de los servicios públicos. Así las cosas, dado que no todo lo que importa puede medirse y no todo lo que puede medirse importa, el énfasis gerencial en la medición solamente puede generar rápida e inadvertidamente resultados indeseados y conclusiones sin sustento. En el ejercicio de cada día de la administración pública, la acción eficaz y profesional exige forjar mayor complementariedad entre los distintos planteamientos epistemológicos con respecto a la recolección, la organización, el análisis y la interpretación de los datos. Reconocemos plenamente que se dice fácil. Son conocidos los riesgos de los enfoques reductivos en torno a la medición. Aun así, persisten las apelaciones simplificadas a “lo que se mide se gestiona”, porque ofrecen a los gerentes una vía de escape de los “molestos elementos humanos” que son difíciles de entender y aún más difíciles de modificar.

La mayoría de los administradores públicos podrían alegar en principio que es necesaria un conjunto más ponderado de datos para explorar su terreno profesional. Sin embargo, tales aspiraciones casi nunca se cumplen: bajo la presión suficiente para “dar resultados”, el personal de arriba abajo de una organización se siente tentado a practicar la ingeniería a la inversa en su conducta, en concordancia con lo que dicen “los datos” (o que pueden hacerse decir). La gestión como medición es tentadora para las personas y organizaciones que temen a la vulnerabilidad de su dominio frente a la comparación desfavorable con otros dominios (más fácilmente mensurables y “legibles”), así como a la complejidad de la resolución de problemas y la necesidad de la exploración subjetiva que esto implica a menudo. Sin embargo, dado cuán profusamente pueden los factores institucionales y sociopolíticos moldear la forma en que se recolectan los datos, cuán bien se recolectan y organizan, y cómo pueden manipularse para propósitos injustificados, un enfoque simplista de los datos como un arreglo fácil es garantía segura para oscurecer el aprendizaje y perturbar los esfuerzos por el cambio. Si la administración desea genuinamente capacitarse para la resolución de problemas, entonces hará falta el acceso a más y mejores datos cuantitativos, aunque esto no bastará.

Comenzando con la apreciación de que mucho de lo que importa no puede medirse (formalmente), la administración pública debería recordarse constantemente que promover y tener acceso a los datos no es un fin en sí: el propósito principal de los datos no es apenas supervisar los procesos, el cumplimiento y los resultados, sino contribuir a la resolución de problemas y al aprendizaje organizativo. Más y mejores datos no arreglarán el problema si la ausencia de dichos datos no es el problema en sí, como tampoco la “restricción vinculante”. En consecuencia, las administraciones que estén abocadas a la resolución de problemas deberán encajar su tarea de medición en un marco más amplio, integrar datos cualitativos complementarios y valorar la experiencia adquirida para aprehender e interpretar las complejas realidades con más precisión. Su prioridad en emprender el trabajo diagnóstico apropiado debería ser identificar y deconstruir los problemas fundamentales mediante el empleo de diversas fuentes de datos, y luego rastrear y aprender de las posibles soluciones que se autoricen y promulguen en respuesta al diagnóstico. Las inferencias exactas para las políticas y la práctica no se derivan únicamente de los datos; hace falta una interacción estrecha entre los datos (en variadas formas), la teoría y la experiencia. Al hacer todo esto, los administradores públicos contribuirán a mitigar los efectos distorsionadores (y en última instancia, contraproducentes) de gestionar únicamente lo que se mide.

NOTAS

Nuestro agradecimiento a Galileu Kim, Daniel Rogger, Christian Schuster y a los participantes en un taller de autores por sus valiosos comentarios y sugerencias constructivas. Asimismo, más de veinte años de colaboración con Vijayendra Rao han moldeado profundamente los puntos de vista expresados aquí. Cualquier error de hecho o interpretación recae únicamente en nosotros.

1. Consulte, por ejemplo, el anterior Administrador de la USAID, Andrew Natsios (2011), citando a Lord Wellington en 1812, sobre la manera insidiosa en que las medidas de “rendición de cuentas” pueden comprometer antes que potenciar los objetivos centrales de políticas (en el caso de Wellington, ganar una guerra). Por su parte, Stiglitz ha argumentado que “lo que mides afecta lo que haces. Si no mides lo correcto, no puedes hacer lo correcto” (citado en Goodman 2009). Pritchett (2014), ejemplificando este punto, hace notar (al menos en el momento en que lo escribió) que el estado indio de Tamil Nadu tenía 817 indicadores para medir la impartición de la educación pública, pero ninguno que realmente evaluara si los estudiantes estaban aprendiendo. En este caso, la abundancia de “medición” y de “datos” estaba desconectada directamente de lo que debía haber sido el objetivo central de la política. Sin embargo, en muchos casos no siempre es tan obvio, especialmente *ex ante*, lo que constituye lo “correcto” para medir; de allí que exista la necesidad de puntos de entrada metodológicos alternativos para obtener lo que esto podría ser.
2. Los cursos de metodología en ciencias sociales distinguen clásicamente entre cuatro aspectos clave que están en el núcleo de los esfuerzos para hacer reivindicaciones empíricas en la investigación aplicada: la *validez del constructo* (el punto hasta el cual un concepto, tal como la “corrupción” o la “pobreza”, se corresponde con indicadores en particular), la *validez interna* (el punto hasta el cual las afirmaciones de causalidad evalúan los posibles factores de confusión, tales como los sesgos en la selección de la muestra), la *validez externa* (la probabilidad de que las afirmaciones sean generalizables a escalas mayores y a poblaciones más diversas o contextos novedosos) y la *confiabilidad* (el punto hasta el cual los hallazgos similares se notificarían si otros los repiten o reproducen). Consulte, entre muchos otros, a Johnson, Reynolds y Mycoff (2019). De estos cuatro aspectos, los métodos cualitativos revisten especial utilidad para garantizar la validez del constructo, toda vez que ciertos términos pueden tener significados diferentes para distintas personas en variados lugares, lo que complica la situación si lo que se busca es hacer comparaciones entre diferentes contextos lingüísticos culturales o nacionales. Por ejemplo, en la investigación de las encuestas es bastante común incluir la llamada “viñeta de anclaje”, que consiste en un breve ejemplo en el mundo real del fenómeno en cuestión, como un caso de corrupción de un funcionario gubernamental en un puerto. Este método se aplica antes de formular la pregunta de la encuesta formal, de tal manera que las variaciones transcendentales en la interpretación puedan calibrarse como corresponde (consulte, entre otros, King y Wand 2007). Los métodos cualitativos también podrían contribuir a las consideraciones pertenecientes a la validez interna (Cartwright 2017) y a la validez externa, lo cual serviría para identificar las condiciones en las cuales los hallazgos “allá” podrían aplicarse “aquí” (Woolcock 2018; consulte también Cartwright y Hardie 2012).
3. Si tales organismos o departamentos efectivamente resultan desempeñarse con especial contundencia (en el espíritu de los casos de “desviación positiva” en el desempeño gubernamental en Ghana que suministró McDonnell (2020)), entonces valdría la pena entender cómo y por qué esto se ha logrado. A los efectos que nos ocupan, nuestro punto es que, quizá paradójicamente, no deberíamos esperar, *ex ante*, que los organismos o departamentos en el negocio de recabar y organizar los datos para orientar las políticas y el desempeño fueran en sí exponentes ejemplares del despliegue de esos datos para guiar su *propio* desempeño. Hacerlo es una tarea ontológica que además exige determinadas competencias profesionales. Al igual que los médicos proverbiales, si los analistas de datos no pueden “curarse a sí mismos”, no deberíamos esperar que otros organismos públicos estén en capacidad de hacerlo simplemente “infundiéndoles más y mejores datos”.
4. Una edición especial de *The Journal of Development Studies*, 51.2, se dedicó al problema. Por ejemplo, sobre los desafíos permanentes que se asocian a los datos en la agricultura, otro sector con un extenso historial de recolección de datos. Consulte Carletto, Jolliffe y Banerjee (2015).

5. El adagio es conocido popularmente como GIGO, en inglés: basura entra, basura sale.
6. Consulte la evolución en el trabajo pionero sobre la inclusión de género en la India rural y el trabajo posterior (Ban y Rao 2008; Duflo 2012; Sanyal y Rao 2018).
7. Obviamente, esto no significa que no pueda decirse nada acerca del empoderamiento de género (GDG) después de cinco años. Los gerentes y financistas seguramente querrían saber a estas alturas si el reclamo de aparente “no impacto neto” es el resultado de un diseño técnico deficiente, una implementación débil, incompatibilidad contextual, presiones políticas compensatorias o que no ha transcurrido el tiempo suficiente. Más aún, probablemente les interesaría saber si el “efecto de tratamiento promedio” cero del EDG es, con todo, un proceso de compensar los resultados manifiestos en una alta desviación estándar (lo que significa que el EDG funciona a las mil maravillas en algunos grupos en ciertos lugares, pero es un desastre para otros) o si está arrojando resultados imprevisibles o que no se midieron (bien sea positivos o negativos). A los efectos que nos ocupan, nuestro punto es que difícilmente la dependencia en una sola forma y fuente metodológica de datos responda estas preguntas administrativas cruciales. Sin embargo, con una serie de métodos y datos, estas interrogantes pueden formularse y responderse. (Consulte Rao, Ananthpur y Malik 2017, para un ejemplo instructivo, el cual se analiza más adelante).
8. Podría decirse que esta es una versión científica social del principio de incertidumbre de Heisenberg, según el cual el mismo acto de medir algo lo cambia. Consulte también Breckenridge (2014) sobre la política y el legado de la medición de identidad en Sudáfrica antes y después de la colonia, y Hostetler (2021) sobre la manera más amplia en la que imponer medidas singulares (aunque a menudo ajenas) de tiempo, espacio y conocimiento habilitaron la administración colonial. De manera más general, la voluminosa erudición de Sheila Jasanoff revela cómo la ciencia es una poderosa representación de la realidad, lo cual, cuando se apareja a la tecnología, puede reducir a las “personas a clasificaciones estándar que delimitan lo normal de la desviación y autorizan variedades de control social” (Jasanoff 2004, 13).
9. Entre los clásicos textos históricos en este particular se encuentran *Comunidades imaginadas* (Anderson 1983) y *De campesinos a franceses* (Weber 1976). En cuanto a los últimos debates, consulte Lewis (2015) sobre “la política y las consecuencias de la medición de desempeño”, y Beraldo y Milan (2019) sobre la política de los datos masivos (*big data*).
10. Esta es la conclusión, por ejemplo, de una evaluación empírica importante acerca de las diferencias entre los países con respecto a la COVID-19 (Bollyky et al. 2022), donde, al evaluar una mirada de posibles variables de confusión, los países con una alta tasa de contagio y de mortalidad se caracterizan por contar con un bajo nivel de confianza entre los ciudadanos y sus gobiernos y entre sí. Consulte más adelante el análisis a profundidad de este estudio y sus implicaciones.
11. La película británica *Yo, Daniel Blake* ofrece un ejemplo convincente de cómo hasta las personas letradas en los países ricos pueden verse excluidos por los sistemas y procedimientos administrativos que les son completamente ajenos; por ejemplo: llenar formularios en internet para solicitar las prestaciones por desempleo y que exigen a los usuarios que “inicien sesión” primero y luego “carguen un CV”. Desde hace tiempo se han reconocido los límites en la medición formal para generar un cambio positivo en las políticas. Cuando le preguntaron a la escritora de la era victoriana George Eliot por qué escribía novelas acerca de las vidas de los oprimidos, en lugar de contribuir a los informes oficiales del gobierno de manera más formal al documentar sus penurias, explicó con astucia que “las apelaciones fundamentadas en la generalización y en las estadísticas exigen una condolencia fabricada en serie, un sentimiento moral ya en actividad” (citado en Gill 1970, 10). Forjar tal “condolencia” y “sentimiento moral” smithiano forma parte del importante trabajo antecedente que arroja “generalizaciones y estadísticas” legibles y creíbles para quienes, de otra manera, no tendrían ningún motivo para comprometerse a experimentar e interpretar tales encapsulaciones de la realidad.
12. Reconocemos plenamente que, en principio, los econométricos disponen de métodos para identificar tanto la heterogeneidad del resultado como los factores que lo conducen. Aun así, si los efectos locales del tratamiento promedio se informan como cero, es bastante probable que la conclusión de “sin impacto” sea el (único) mensaje clave que quede. La principal ventaja de incorporar los métodos tanto cualitativos como econométricos es la capacidad de los primeros para identificar los factores que no se habían previsto en el diseño original (consulte Rao 2022). En cualquier caso, valdría la pena que todos los investigadores (y aquellos que interpretan los hallazgos de los investigadores) acogieran la intimación de Ravallion (2001) a “mirar más allá de los promedios” al momento de embarcarse con los fenómenos complejos, sin importar su orientación disciplinaria o metodológica.
13. Con respecto al empleo de métodos mixtos en la evaluación del proceso, consulte Rogers y Woolcock (2023).
14. Los seis pilares son los siguientes: salud materno-infantil, medicinas esenciales en la infancia y tratamiento creciente de las enfermedades importantes de la infancia; mejor nutrición infantil; vacunación; control de la malaria, y la eliminación de la transmisión madre a hijo del virus de inmunodeficiencia humana (VIH).
15. *Programas por resultados* (PporR) es uno de los tres instrumentos de financiamiento del Banco Mundial. Destacan como sus rasgos únicos que utiliza las mismas instituciones y procesos de un país y vincula el desembolso de los fondos de manera directa con el logro de determinados resultados programáticos. Cuando las intervenciones “tradicionales” de desarrollo proceden sobre la base de compromisos *ex ante* (por ejemplo, para determinadas “reformas de políticas” o para la adopción de procedimientos que cumplan con las pautas internacionales), las intervenciones tipo PporR recompensan en su lugar el logro de metas predeterminadas, las cuales se fijan típicamente al extrapolar lo que se haya logrado a partir de las trayectorias en la historia reciente. Según el Documento de evaluación de proyectos con respecto a la iniciativa de *Salvar un millón de vidas* (SOML), “cada estado debería optar a una subvención por la cantidad de \$325.000 por la ganancia por punto porcentual que obtenga por encima del promedio de ganancia anual en la suma de seis indicadores de atención médica. Los seis indicadores son los siguientes: vitamina A, vacunación pentavalente 3, uso de mosquiteros para los niños menores de cinco años, asistencia calificada en el parto, tasa de prevalencia de anticonceptivos y prevención de la transmisión de VIH de madre a hijo”.
16. Estas tablas se basan en el rendimiento estudiantil en pruebas estandarizadas en matemáticas, lectura y ciencias, que administra la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con sede en París.

17. En el resumen del informe se explica lo siguiente:

Si bien la negociación y la flexibilidad están en la parte superior de la lista de las destrezas para 2015, en 2020 comenzarán a caer desde su posición entre las 10 primeras, en tanto las máquinas, con la utilización de datos masivos comiencen a tomar las decisiones por nosotros. Una encuesta realizada por el *Consejo de la agenda global sobre el futuro del software y de la sociedad*, del Foro Económico Mundial, revela que las personas prevén que las máquinas de inteligencia artificial formarán parte de la junta directiva de las empresas antes de 2026. Igualmente, la escucha activa, considerada como una destreza fundamental hoy día, desaparecerá completamente de la lista de las 10 primeras destrezas. La inteligencia emocional, que no figura actualmente en esta lista, será una de las principales competencias necesarias para todos. (Gray 2016).

Consulte también Soffel (2016).

18. Muchas empresas e instituciones terciarias llevan la delantera en este sentido. Hace poco, más de 150 de las principales escuelas secundarias privadas en Estados Unidos, entre estas la Academia Phillips Exeter y la Escuela Dalton, instituciones que históricamente se han basado en el estado que transmite la clasificación estudiantil, se han comprometido a cambiarse a otras fichas académicas que brinden una visión más integral y cualitativa sobre los estudiantes a la vez que descarten cualquier mención de horas-crédito, promedio de notas o escalas de calificaciones de la A a la F. Además, los colegios universitarios, que son los árbitros en última instancia del rendimiento en la escuela secundaria, están señalando una disposición sorprendente para apartarse de las evaluaciones tradicionales que han imperado desde el siglo XIX. Desde las instituciones de Harvard y Dartmouth hasta los pequeños colegios comunitarios, más de setenta instituciones estadounidenses de enseñanza superior han plasmado su opinión mediante la firma de declaraciones formales donde aseveran que las fichas académicas basadas en la competencia no perjudicarán a los estudiantes en el proceso de admisión. Consulte la página de “College Admissions” (admisiones al colegio universitario) en el sitio web del Consorcio de Escuelas Secundarias de Nueva Inglaterra; <http://www.newenglandssc.org/resources/college-admissions/>.

19. Consulte Milante y Woolcock (2017) en relación con un conjunto complementario de dinámicas medidas cuantitativas y cualitativas en virtud de las cuales un país dado podría declararse estado “frágil”.

20. En torno a las organizaciones para el desarrollo, un conjunto de herramientas y directrices en esta evaluación inicial, dentro de un marco de análisis de economía política (PEA), ideado por la USAID y el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) de Londres, y adoptado por ciertas partes del Banco Mundial, es *Pensar y trabajar políticamente a través del análisis aplicado de economía política: guía para los profesionales*, del Banco Mundial (Rocha Menocal et al. 2018). Entre sus observaciones predominantes se encuentran las siguientes.

Primero, un proceso bien diseñado de implementación de políticas debería responder no solamente la pregunta técnica de qué hay que hacer, sino también de cómo debería hacerse. Segundo, la comprensión a profundidad de las fuerzas políticas, económicas, sociales y culturales tiene que complementar el análisis técnico para la implantación satisfactoria de la política. Tercero, el análisis de economía política debería incorporar tres pilares: los factores fundamentales (geografía, presencia de recursos naturales, fronteras nacionales), las “reglas del juego” (instituciones en el nivel formal [sistema político, estructura administrativa y ley] y el nivel informal [normas sociales y culturales] y el “aquí y ahora” (líderes actuales, situación geopolítica y riesgos naturales). Cuarto, es esencial prestar atención a las instituciones, la estructura de incentivos y las restricciones, así como las ganancias y pérdidas de todos los actores involucrados en la implementación de las políticas, incluso aquellos que estén al margen del ámbito tradicional de las organizaciones de desarrollo. Quinto, las soluciones de políticas deberían adaptarse a la realidad política que se encuentre en el terreno de manera iterativa e incremental. Finalmente, la evaluación del éxito de la política debería ampliarse para incorporar “indicadores basados en el proceso”, entre estos la confianza y la calidad de la relación. Hudson, Marquette y Waldo (2016) ofrecen un instructivo para el “análisis político del día a día”, el cual introduce un marco despojado de análisis político, que está destinado a que los especialistas de primera línea tomen decisiones rápidas, pero bien informadas. Se plantea complementar con más análisis político en profundidad, para ayudar al personal de programación a desarrollar el “arte” del pensamiento político de manera tal que encaje en sus prácticas laborales del día a día.

21. Sobre la aplicación de tales esfuerzos al caso del mantenimiento del orden en particular, consulte Sparrow (2018).

22. La *Caja de herramientas de PDI: un enfoque de hágalo usted mismo para resolver problemas complejos* (Samji et al. 2018) fue diseñada por los integrantes del programa de Capacitación Estatal de Harvard para orientar a los equipos gubernamentales en el proceso de identificar, deconstruir y solventar problemas complejos. Consulte en particular la sección “Cómo construir su problema”, donde se guía a los profesionales a través del proceso de definir un problema que importa y construir una visión creíble y mensurable de lo que significaría el éxito.

23. Tal como lo argumenta contundentemente el antropólogo Mike McGovern (2011, 353):

Tomar el contexto en serio no es ningún lujo, como tampoco el resultado de una especie de altruismo metodológico que se extienda a los blandos de corazón. Es, en llanos términos positivistas, la labor epistemológica de debida diligencia que se requiere antes de que uno pueda hablar significativamente acerca de las intenciones, motivaciones o deseos ajenos. El riesgo de prescindir de algo no es simplemente que uno se pierda algo del colorido local de los “casos” individuales. Se trata de reconocimiento mal entendido. El análisis fundamentado en tal reconocimiento mal entendido puede confundir los síntomas por causas, o dos situaciones formalmente semejantes como comparables, pese a sus distintas etiologías. Para extender la metáfora médica un paso más, el diagnóstico errado es desafortunado, pero una prescripción viciada con base en dicho reconocimiento mal entendido puede ser mortal.

En términos más generales, consulte Hoag y Hull (2017) en relación con un resumen de la bibliografía antropológica en la administración pública. Bailey (2017) ofrece un ejemplo convincente de cómo las percepciones del trabajo de campo cualitativo permiten explicar la preferencia entre los funcionarios públicos en Tanzania por presentar nuevos proyectos de infraestructura hidrológica, antes que mantener los existentes. Aunque un análisis de costo-beneficio daba prioridad al mantenimiento, los problemas de acción colectiva entre los mismos funcionarios públicos, los desafíos prosaicos de mediar en las disputas relativas a la gestión local del suministro de agua, bajo la supervisión de las instituciones de costumbre, y las metas de desempeño establecidas por el gobierno

conspiraban para crear resultados deficientes.

24. En palabras de Mintzberg (2015): “Alguien a quien conozco le preguntó una vez a un alto funcionario público en el gobierno británico por qué su departamento tenía que ver tanto con la medición. Su respuesta fue: ‘¿Qué más podemos hacer cuando no sabemos lo que sucede? ¿Y luego emplear el discernimiento para evaluar eso?’”
25. Teskey (2017) y Wild, Booth y Valters (2017) brindan ejemplos de un marco lógico adaptativo, extraído de las experiencias del Departamento Internacional de Fomento, que fija objetivos claros al nivel de los resultados y centra la supervisión de los productos en la calidad del proceso de aprendizaje acordado de ciclo rápido. La comprobación de estrategias (ST) es un sistema de supervisión que desarrolló la Fundación de Asia, específicamente para rastrear los programas que atienden los problemas complejos de desarrollo mediante un enfoque adaptativo y bastante iterativo.

REFERENCIAS

- Anderson, Benedict. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Andrews, Matt. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. New York: Cambridge University Press.
- Andrews, Matt, Lant Pritchett, and Michael Woolcock. 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. New York: Oxford University Press.
- Bailey, Julia. 2017. “Bureaucratic Blockages: Water, Civil Servants and Community in Tanzania.” Policy Research Working Paper 8101, World Bank, Washington, DC.
- Ban, Radu, and Vijayendra Rao. 2008. “Tokenism or Agency? The Impact of Women’s Reservations on Village Democracies in South India.” *Economic Development and Cultural Change* 56 (3): 501–30. <https://doi.org/10.1086/533551>.
- Banerjee, Abhijit, Rukmini Banerji, James Berry, Esther Duflo, Harini Kannan, Shobhini Mukherji, Marc Shotland, and Michael Walton. 2016. “Mainstreaming an Effective Intervention: Evidence from Randomized Evaluations of ‘Teaching at the Right Level’ in India.” NBER Working Paper 22746, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Beraldo, Davide, and Stefania Milan. 2019. “From Data Politics to the Contentious Politics of Data.” *Big Data & Society* 6 (2): 1–11. <https://doi.org/10.1177/2053951719885967>.
- Bollyky, Thomas J., Erin N. Hulland, Ryan M. Barber, James K. Collins, Samantha Kiernan, Mark Moses, David M. Pigott, et al. 2022. “Pandemic Preparedness and Covid-19: An Exploratory Analysis of Infection and Fatality Rates, and Contextual Factors Associated with Preparedness in 177 Countries, from Jan 1, 2020, to Sept 30, 2021.” *The Lancet* 399 (10334): 1489–512. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)00172-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)00172-6).
- Breckenridge, Keith. 2014. *Biometric State: The Global Politics of Identification and Surveillance in South Africa, 1850 to the Present*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bridges, Kate, and Michael Woolcock. 2017. “How (Not) to Fix Problems That Matter: Assessing and Responding to Malawi’s History of Institutional Reform.” Policy Research Working Paper 8289, World Bank, Washington, DC.
- Bridges, Kate, and Michael Woolcock. 2019. “Implementing Adaptive Approaches in Real World Scenarios: A Nigeria Case Study, with Lessons for Theory and Practice.” Policy Research Working Paper 8904, World Bank, Washington, DC.
- Cahill, Jonathan. 2017. *Making a Difference in Marketing: The Foundation of Competitive Advantage*. London: Routledge.
- Calogero, Dean Jolliffe, and Raka Banerjee. 2015. “From Tragedy to Renaissance: Improving Agricultural Data for Better Policies.” *The Journal of Development Studies* 51 (2): 133–48. <https://doi.org/10.1080/00220388.2014.968140>.
- Cartwright, Nancy. 2017. “Single Case Causes: What Is Evidence and Why.” In *Philosophy of Science in Practice*, edited by Hsiang-Ke Chao and Julian Reiss, 11–24. New York: Springer.
- Cartwright, Nancy, and Jeremy Hardie. 2012. *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*. New York: Oxford University Press.
- Caulkin, Simon. 2008. “The Rule Is Simple: Be Careful What You Measure.” *Guardian* (US edition), February 9, 2008. <https://www.theguardian.com/business/2008/feb/10/businesscomment1>.
- Caulkin, Simon. 2016. “Decision-Making: How to Make the Most of Data.” *The Treasurer*, 4 de enero de 2016. <https://www.treasurers.org/hub/treasurer-magazine/decision-making-how-make-most-data>.

- Claxton, Guy, and Bill Lucas. 2015. *Educating Ruby: What Our Children Really Need to Learn*. New York: Crown House Publishing.
- Dirks, Nicholas. 2011. *Castes of Mind*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dom, Catherine, Alasdair Fraser, Joseph Holden, and John Patch. 2020. “Results-Based Financing in the Education Sector: Country-Level Analysis. Final Synthesis Report.” Informe presentado ante el Programa REACH en el Banco Mundial por Mokoro Ltd.
- Duflo, Esther. 2012. “Women Empowerment and Economic Development.” *Journal of Economic Literature* 50 (4): 1051–79. <https://doi.org/10.1257/jel.50.4.1051>.
- Economist*. 2021. “How World Bank Leaders Put Pressure on Staff to Alter a Global Index.” 17 de septiembre de 2021. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/09/17/how-world-bank-leaders-put-pressure-on-staff-to-alter-a-global-index>.
- Gill, Stephen. 1970. “Introduction to Elizabeth Gaskell.” In *Mary Barton: A Tale of Manchester Life*. London: Penguin.
- Global Partnership for Education. 2020. *21st-Century Skills: What Potential Role for the Global Partnership for Education?* Washington, DC: Global Partnership for Education Secretariat. <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/document/file/2020-01-GPE-21-century-skills-report.pdf>.
- Goodman, Peter S. 2009. “Emphasis on Growth Is Called Misguided.” *New York Times*, 4 de octubre de 2009. <https://www.nytimes.com/2009/09/23/business/economy/23gdp.html>.
- Gray, Alex. 2016. “The 10 Skills You Need to Thrive in the Fourth Industrial Revolution.” World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-10-skills-you-need-to-thrive-in-the-fourth-industrial-revolution>.
- Hoag, Colin, and Matthew Hull. 2017. “A Review of the Anthropological Literature on the Civil Service.” Policy Research Working Paper 8081, World Bank, Washington, DC.
- Honig, Dan. 2018. *Navigation by Judgment: Why and When Top-Down Management of Foreign Aid Doesn't Work*. New York: Oxford University Press.
- Honig, Dan, and Lant Pritchett. 2019. “The Limits of Accounting-based Accountability in Education (and Far Beyond): Why More Accounting Will Rarely Solve Accountability Problems.” Working Paper No. 510, Center for Global Development, Washington, DC.
- Hostetler, Laura. 2021. “Mapping, Registering, and Ordering: Time, Space and Knowledge.” In *The Oxford World History of Empire: Volume One: The Imperial Experience*, edited by Peter Fibiger Bang, C. A. Bayly, and Walter Scheidel, 288–317. New York: Oxford University Press.
- Hudson, David, Heather Marquette, and Sam Waldo. 2016. “Everyday Political Analysis.” Working paper, Developmental Leadership Program, University of Birmingham, Birmingham, UK.
- Jasanoff, Sheila. 2004. “Ordering Knowledge, Ordering Society.” In *States of Knowledge: The Co-Production of Science and the Social Order*, edited by Sheila Jasanoff, 13–45. London: Routledge.
- Jerven, Morten. 2013. *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do About It*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Johnson, Janet Buttolph, Henry T. Reynolds, and Jason D. Mycoff. 2019. *Political Science Research Methods*. 9th ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Khan, Salman. 2012. *The One World Schoolhouse: Education Reimagined*. London: Hodder & Stoughton.
- King, Gary, and Jonathan Wand. 2007. “Comparing Incomparable Survey Responses: Evaluating and Selecting Anchoring Vignettes.” *Political Analysis* 15 (1): 46–66. <https://doi.org/10.1093/pan/15/1/46>.
- Ladner, Debra. 2015. *Strategy Testing: An Innovative Approach to Monitoring Highly Flexible Aid Programs*. Working Politically in Practice Case Study 3. San Francisco: The Asia Foundation.
- Lewis, Jenny M. 2015. “The Politics and Consequences of Performance Measurement.” *Policy and Society* 34 (1): 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.03.001>.
- Mamdani, Mahmood. 2002. *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McCarthy, Niall. 2019. “The Countries Best Prepared to Deal With a Pandemic.” *Statista*, 28 de octubre de 2019. <https://www.statista.com/chart/19790/index-scores-by-level-of-preparation-to-respond-to-an-epidemic/>.
- McDonnell, Erin. 2017. “Patchwork Leviathan: How Pockets of Bureaucratic Governance Flourish within Institutionally Diverse Developing States.” *American Sociological Review* 82 (3): 476–510. <https://doi.org/10.1177/0003122417705874>.

- McDonnell, Erin. 2020. *Patchwork Leviathan: Pockets of Bureaucratic Effectiveness in Developing States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McGovern, Mike. 2011. "Popular Development Economics: An Anthropologist among the Mandarins." *Perspectives on Politics* 9 (2): 345–55. <https://doi.org/10.1017/S1537592711000594>.
- Merry, Sally Engle, Kevin E. Davis, and Benedict Kingsbury, eds. 2015. *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.
- Milante, Gary, and Michael Woolcock. 2017. "New Approaches to Identifying State Fragility." *Journal of Globalization and Development* 8 (1): 20170008. <https://doi.org/10.1515/jgd-2017-0008>.
- Mintzberg, Henry. 2015. "If You Can't Measure It, You'd Better Manage It." *Henry Mintzberg* (blog). May 28, 2015. <https://mintzberg.org/blog/measure-it-manage-it>.
- Natsios, Andrew. 2011. "The Clash of the Counter-Bureaucracy and Development." Essay, Center for Global Development, Washington, DC. https://www.cgdev.org/sites/default/files/1424271_file_Natsios_Counterbureaucracy.pdf.
- Porter, Theodore M. 1995. *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pritchett, Lant. 2013. *The Rebirth of Education: Schooling Ain't Learning*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Pritchett, Lant. 2014. "The Risks to Education Systems from Design Mismatch and Global Isomorphism: Concepts, with Examples from India." WIDER Working Paper 2014/039, United Nations University World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- Propper, Carol, Simon Burgess, and Denise Gossage. 2008. "Competition and Quality: Evidence from the NHS Internal Market 1991–9." *The Economic Journal* 118 (525): 138–70. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2007.02107.x>.
- Rao, Vijayendra. 2022. "Can Economics Become More Reflexive? Exploring the Potential of Mixed-Methods." Policy Research Working Paper 9918, World Bank, Washington, DC.
- Rao, Vijayendra, Kripa Ananthpur, and Kabir Malik. 2017. "The Anatomy of Failure: An Ethnography of a Randomized Trial to Deepen Democracy in Rural India." *World Development* 99 (11): 481–97. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.05.037>.
- Ravallion, Martin. 2001. "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages." *World Development* 29 (11): 1803–15. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00072-9](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00072-9).
- Ravallion, Martin. 2020. "Pandemic Policies in Poor Places." CGD Note, April 24, Center for Global Development, Washington, DC.
- Ridgway, V. F. 1956. "Dysfunctional Consequences of Performance Measurements." *Administrative Science Quarterly* 1 (2): 240–7. <https://doi.org/10.2307/2390989>.
- Robinson, Ken, and Lou Aronica. 2015. *Creative Schools: Revolutionizing Education from the Ground Up*. London: Penguin UK.
- Rocha Menocal, Alina, Marc Cassidy, Sarah Swift, David Jacobstein, Corinne Rothblum, and Iiona Tservil. 2018. *Thinking and Working Politically through Applied Political Economy Analysis: A Guide for Practitioners*. Washington, DC: USAID, DCHA Bureau Center of Excellence on Democracy, Human Rights, and Governance. https://usaideallearninglab.org/sites/default/files/resource/files/pea_guide_final.pdf.
- Rogers, Patricia, and Michael Woolcock. 2023. "Process and Implementation Evaluation Methods." In *Oxford Handbook of Program Design and Implementation*, edited by Anu Rangarajan, 294–316. New York: Oxford University Press.
- Samji, Salimah, Matt Andrews, Lant Pritchett, and Michael Woolcock. 2018. *PDIAToolkit: A DIY Approach to Solving Complex Problems*. Cambridge, MA: Building State Capability, Center for International Development, Harvard University. <https://bsc.cid.harvard.edu/PDIAToolkit>.
- Sandefur, Justin, and Amanda Glassman. 2015. "The Political Economy of Bad Data: Evidence from African Survey and Administrative Statistics." *The Journal of Development Studies* 51 (2): 116–32. <https://doi.org/10.1080/00220388.2014.968138>.
- Sanyal, Paromita, and Vijayendra Rao. 2018. *Oral Democracy: Deliberation in Indian Village Assemblies*. New York: Cambridge University Press.
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Soffel, Jenny. 2016. "The 21st-Century Skills Every Student Needs." World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2016/03/21st-century-skills-future-jobs-students/>.
- Sparrow, Malcolm. 2018. "Problem-Oriented Policing: Matching the Science to the Art." *Crime Science* 7 (1): 1–10. <https://doi.org/10.1186/s40163-018-0088-2>.
- Teskey, Graham. 2017. "Thinking and Working Politically: Are We Seeing the Emergence of a Second Orthodoxy?" Governance Working Paper Series 1, ABT Associates, Canberra.

- Teskey, Graham, and Lavinia Tyrrel. 2017. "Thinking and Working Politically in Large, Multi-Sector Facilities: Lessons to Date." Governance Working Paper Series 2, ABT Associates, Canberra.
- Weber, Eugen. 1976. *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870–1914*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Wild, Leni, David Booth, and Craig Valters. 2017. *Putting Theory into Practice: How DFID Is Doing Development Differently*. London: ODI.
- WilmerHale. 2021. Investigation of Data Irregularities in "Doing Business 2018" and "Doing Business 2020": Investigation Findings and Report to the Board of Executive Directors. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf>.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Woolcock, Michael. 2018. "Reasons for Using Mixed Methods in the Evaluation of Complex Projects." In *Contemporary Philosophy and Social Science: An Interdisciplinary Dialogue*, edited by Michiru Nagatsu and Attilia Ruzzene, 149–71. London: Bloomsbury Academic.
- World Bank. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank.
- World Economic Forum. 2016. *New Vision for Education: Fostering Social and Emotional Learning through Technology*. Industry Agenda. Geneva: World Economic Forum.
- Zak, Paul. 2013. "Measurement Myopia." Drucker Institute, Claremont, CA. December 6, 2021. <https://www.drucker.institute/thedx/measurement-myopia/>
- Zhao, Yong. 2012. "Test Scores vs. Entrepreneurship: PISA, TIMSS, and Confidence." *Yong Zhao* (blog). <http://zhaolearning.com/2012/06/06/test-scores-vs-entrepreneurship-pisa-timss-and-confidence/>

CAPÍTULO 10

Analítica gubernamental utilizando datos de recursos humanos y de la nómina

*Rafael Alves de Albuquerque Tavares, Daniel Ortega Nieto y Eleanor Florence Woodhouse**

SINOPSIS

Este capítulo presenta un enfoque basado en microdatos para que los gobiernos mejoren su gestión estratégica de recursos humanos y planificación fiscal. Utilizando una serie de ejemplos de países latinoamericanos, los autores demuestran cómo la estadística básica creada con los datos de la nómina salarial y de la gestión de recursos humanos sirve para dar a conocer a los legisladores la situación actual y futura de la plantilla gubernamental. Los autores aseveran que esto constituye un primer paso importante para aprovechar el potencial de los *corpus* existentes de microdatos de la nómina y de recursos humanos que se subutilizan actualmente. Este enfoque ayudaría a los legisladores a tomar decisiones difíciles al desglosar las causas de los problemas y disponer las cifras de tal manera que ciertas opciones de políticas se traduzcan en consecuencias a más largo plazo.

ANALÍTICA EN LA PRÁCTICA

- *Prácticas de recolección de datos.* Se recomienda que, en la medida de lo posible, los gobiernos centralicen sus datos de recursos humanos (RR. HH.) y los hagan accesibles a los equipos. Si los datos no existen, aunque sea de manera dispar, recomendamos encarecidamente a los gobiernos que empiecen a recabar, de manera centralizada, los microdatos de la nómina y del sistema de información de la gestión de recursos humanos (SIGRH). Aconsejamos a los gobiernos a que publiquen estos datos en la medida de lo posible (haciéndolos anónimos, obviamente) para mejorar la transparencia.

* Los nombres de los autores están por orden alfabético. Rafael Alves de Albuquerque Tavares es consultor en el Banco Mundial. Daniel Ortega Nieto es especialista principal en gestión del sector público en el Banco Mundial. Eleanor Florence Woodhouse es profesora adjunta en el Departamento de Ciencias Políticas y en la Escuela de Políticas Públicas de *University College London*.

- *Planificación fiscal.* Abogamos por una mejor integración del análisis de los datos de RR. HH. con la planificación fiscal. Para aprovechar los microdatos de la nómina salarial y del SIGRH, los gobiernos deben alentar a los funcionarios públicos de los departamentos de hacienda y de RR. HH. a que colaboren de forma más estrecha. Esto se lograría al asignar porciones dedicadas de la carga de trabajo a la tarea de compartir y analizar los datos mediante la creación de funciones interdepartamentales para propulsar y emprender la recolección y el análisis de los microdatos de la nómina en la gestión estratégica de recursos humanos (GERH).
- *Prestación del servicio.* Al integrar mejor los datos de RR. HH. con la planificación de la nómina salarial, los legisladores pueden mejorar su servicio a los ciudadanos. Por ejemplo, las proyecciones de cuáles categorías de funcionarios públicos se jubilarán o transferirán a otro cargo les permite a los gerentes identificar dónde habrá requerimiento de recursos adicionales para garantizar la continuidad del servicio. Esta lógica puede extrapolarse a la integración de los datos del personal con el mayor dataverso disponible a los legisladores. Así, la información sobre los cambios demográficos entre los ciudadanos hace posible que los legisladores predigan cambios en la demanda del servicio. La interacción de esta analítica en los lados de la oferta y la demanda del servicio les brinda la oportunidad a los legisladores de utilizar sus recursos con sabiduría.
- *Aislamiento de la GERH y de la planificación fiscal.* Las consideraciones políticas pueden impedir la implementación exitosa de la GERH y de la gestión fiscal. Recomendamos a los gobiernos aislar ciertos aspectos en el trabajo de las oficinas de planificación de los vaivenes de la política. Esto podría ir de la mano con nuestra segunda lección: forjar carteras explícitas o funciones dedicadas a recabar y analizar los microdatos de RR. HH. Esto garantiza que dicha labor la emprendan funcionarios públicos que rindan cuentas a un ente independiente, en lugar de un ministerio.

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo ofrece a los legisladores vías para utilizar los microdatos de RRHH con el propósito de mejorar la GERH y la planificación fiscal. De manera más específica, se presentan ejemplos prácticos de cómo utilizar los datos de la nómina y del SIGRH para fortalecer las proyecciones de la nómina salarial, adquirir mayor conocimiento en la dinámica del mercado laboral en el sector público y reforzar la política del personal con base en la evidencia. El enfoque ofrece vías para aprovechar el potencial de los datos del SIGRH que están bastante disponibles, pero subutilizados. Los tipos de análisis que planteamos apoyarían a los gerentes del sector público en su toma de decisiones, en el sentido de hacer explícitas algunas de las consecuencias de las opciones clave en la gestión de recursos humanos y, además, simular distintos escenarios.

El enfoque descrito utiliza datos administrativos relacionados con el empleo individual y la remuneración para modelar la dinámica de la fuerza laboral en el sector público y los costos asociados. Al aplicar una mirada analítica a los datos administrativos que el sector público mantiene sobre sus empleados, estos se convierten en un medio para comprender mejor las características de la administración pública. Esto abarca determinar estadísticas sencillas, tales como el cociente de la remuneración y de las prestaciones entre los distintos grupos de empleados, los diferentes puestos de trabajo y las oportunidades de capacitación a través del tiempo y los entornos institucionales. Así mismo, se realiza la extrapolación de las variables centrales, como la nómina salarial dentro del marco de las leyes y reglamentos vigentes.

Con estas estadísticas, generalmente sencillas (a las que cualquier gobierno con un SIGRH debería tener acceso), pueden hacerse mejoras significativas al momento de atender las posibles deficiencias en la gestión de recursos humanos y los temas fiscales conexos, incluso la planificación estratégica de la fuerza laboral, las tasas de reemplazo, la inequidad salarial dentro y entre los organismos gubernamentales, la distribución de los beneficios de pago por desempeño, la jubilación de personal y las proyecciones de los costos de nómina, entre otros.¹

La analítica con base en los datos del personal ha proliferado últimamente y permite a las organizaciones entenderla en todo el ciclo de la gestión de recursos humanos (Davenport 2019): desde el atractivo de las distintas posiciones que promociona una organización (medido por el número de postulantes), hasta la diversidad y la inclusión (medidas, por

ejemplo, por la diversidad de las etnias en distintos rangos en el escalafón de una organización), por citar apenas dos ejemplos. Con todo, como se subraya en el capítulo 9 del *Manual*, muchos organismos gubernamentales carecen de un SIGRH en el cual registrar estos datos. Por tal motivo, limitamos el análisis del SIGRH en este capítulo a los datos de personal que estén disponibles con mayor frecuencia y que estén registrados por los gobiernos: este es el caso de la edad (cuando se registra la fecha de nacimiento) y el sexo. Al mismo tiempo, se reconoce que esto representa una pequeñísima fracción de la analítica de datos del SIGRH que es posible con una disposición más amplia de información.

Fuentes comunes de microdatos

Dos términos clave que se utilizan a lo largo de este capítulo son la *plantilla gubernamental* y los *microdatos de la nómina y del SIGRH*. Harborne, Bisca y Dorotinsky (2017, 267n48) definen la plantilla gubernamental así:

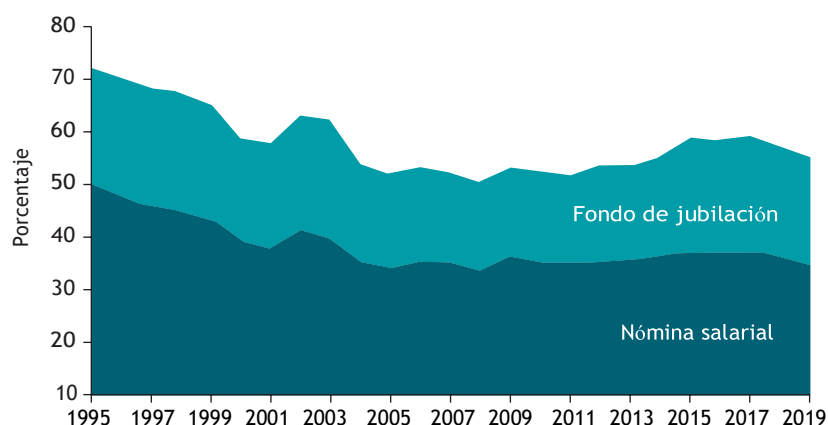
La suma de sueldos y salarios que se paga a los funcionarios del gobierno central y a las fuerzas armadas. Los sueldos y salarios consisten en todos los pagos en efectivo (no se considera ninguna otra forma de pago, como el pago en especie) a los empleados, a cambio de sus servicios prestados, antes de la deducción de los impuestos de retención y de los aportes al fondo de jubilación de empleados. También se incluyen las prestaciones monetarias (ejemplo: para vivienda o transporte).

En contraste, usualmente los fondos de jubilación no se incluyen en la nómina salarial. Sin embargo, el pago por concepto de jubilación es una cuota importante en la plantilla gubernamental. De hecho, un informe reciente concluyó que los gobiernos subnacionales en Brasil han estado bajo la presión creciente de los gastos relativos al fondo de jubilación, invirtiendo a veces por tal concepto la misma cantidad de dinero que se dedica al pago de sueldos y salarios (Banco Mundial 2022). La Figura 10.1 presenta el porcentaje del tope del presupuesto estatal asignado al fondo de jubilación y la nómina salarial en Brasil. En 2010, más de 20 % del tope presupuestario se dedicó al fondo de jubilación, casi la misma proporción que la nómina salarial en sí. El mismo tipo de análisis que realizamos para la nómina salarial en este capítulo podría reproducirse en el caso del fondo de jubilación. Por ejemplo: las proyecciones de los gastos por concepto de jubilación ayudarían a los gobiernos al momento de tomar decisiones estratégicas y así prepararse para soportar y, posiblemente, reducir su carga.

Los microdatos de la nómina y del SIGRH son dos fuentes de datos por separado que apalancamos en nuestro análisis. Ambos captan la información acerca de cada uno de los empleados y deberían estar fácilmente a la disposición de la mayoría de los gobiernos. Los datos de la nómina comprenden información perteneciente al contrato de trabajo del empleado (cargo, tipo de contrato, etc.), datos filiatorios (fecha de nacimiento, número de seguro social, dirección, etc.), desglose de salarios e impuestos (monto y fecha de los pagos, códigos tributarios, etc.) y permisos, vacaciones y beneficios. Generalmente, esos datos los recaba el departamento de RR. HH. o el departamento de finanzas que administra los salarios de los empleados públicos. Por tal motivo, se actualizan de manera automática, pues deben reflejar los ascensos o cambios en las funciones o las asignaciones por licencia.

Por su parte, los datos del SIGRH pueden emplearse para alimentar los datos en la nómina, ya que también captan información, tal como el sexo del empleado y las calificaciones educativas o la experiencia profesional. Sin embargo, no se actualizan de la misma manera que los datos de la nómina, porque suelen tomarse como una instantánea en la fase de la captación de personal; por ende, captan al empleado solamente en un momento determinado (por ejemplo, si el empleado obtiene un título antes de ocupar un cargo, esto no se refleja necesariamente en los datos del SIGRH).

FIGURA 10.1 Nómina salarial y fondo de jubilación como porcentaje del presupuesto subnacional de los estados, Brasil, 1995–2019



Fuente: Banco Mundial 2022.

Cuando nos referimos a los datos de RR. HH. de manera más amplia, hablamos de la combinación de los datos de la nómina y del SIGRH para los funcionarios públicos activos (o que están empleados actualmente).² Si bien muchos gobiernos tienen acceso a los datos recabados a través de su SIGRH, a veces les cuesta extraerlos y utilizarlos a su máximo potencial. Esto podría deberse a una serie de aspectos, tales como desactualización en el SIGRH o la capacidad analítica, la descentralización de los departamentos de HH. RR. (lo que significa que los administradores en el gobierno central tienen acceso únicamente a datos parciales) o falta de planificación estratégica en RR. HH. a largo plazo. En la sección “Microdatos de la nómina y del SIGRH, junto con sus desafíos”, ofrecemos aportes sobre cómo poner estos datos en forma para el análisis. Además, en la sección “Estadística descriptiva”, abordamos cómo realizar un análisis sencillo y eficaz con estos datos para mejorar la GERH.

Capitalizando los microdatos gubernamentales

Nos enfocamos en el GERH y en la plantilla gubernamental por una serie de motivos. Primero, la nómina salarial tiene un impacto fiscal considerable porque representa una porción significativa del gasto gubernamental: aproximadamente la quinta parte del gasto total, según el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Gupta et al. 2016, 2), o alrededor del 9%-10% del producto interno bruto (PIB) y aproximadamente la cuarta parte del total del gasto gubernamental, según el Banco Mundial (Hasnain et al. 2019, 8). Segundo, es bastante probable que, en todo el mundo, la presión en el gasto salarial aumente en los años y décadas por venir a causa de que las “economías avanzadas enfrentan desafíos fiscales, asociados al envejecimiento de la población, a la vez que también necesitan reducir los niveles elevados de la deuda pública” y porque “los mercados emergentes y los países de bajos ingresos soportan la presión de ampliar la cobertura de la administración pública en el contexto de restricciones de ingresos y de financiamiento y la necesidad de mayor inversión pública” (Gupta et al. 2016, 1). En tal sentido, a fin de garantizar la prestación continuada de los servicios públicos frente a restricciones financieras cada vez más apremiantes, los gobiernos deben invertir en la planificación fiscal y en la GERH.

El planteamiento que hacemos permite a los organismos gubernamentales aprovechar mejor sus datos de RR. HH. y utilizar la evidencia para la toma de decisiones. Este uso estratégico de los datos de RR. HH. también tendría un impacto fiscal importante, lo que evitaría el cortoplacismo y las presiones del aquí y ahora que pueden ensombrecer la capacidad de los organismos públicos para acometer su labor y ofrecer los mejores servicios a los ciudadanos en medio de las restricciones del presupuesto gubernamental. Un caso en el estado de Alagoas, en Brasil, ofrece un buen ejemplo. Allí se ilustra el potencial de utilizar los microdatos de la nómina para proporcionar evidencia empírica con respecto a los pros y contras de las decisiones de políticas. De allí, los cálculos de un cociente descendiente de alumno por docente sirvieron para sustentar la decisión del gobierno de contratar a menos docentes. Al mismo tiempo, se conserva la

calidad de la educación pública impartida a sus ciudadanos al abrir un espacio fiscal para la mejor prestación de otros tantos servicios públicos que también son necesarios.

Una de las principales ventajas de aplicar un lente analítico a la GERH y a los datos de la nómina es que respalda a los gobiernos para mejorar la planificación de la fuerza laboral y la planificación fiscal conjuntamente y de manera coordinada. Estos dos aspectos del trabajo gubernamental deberían ocurrir al unísono. Sin embargo, en la práctica, esto rara vez es así. La *planificación de la fuerza laboral* es “un proceso central en la gestión de recursos humanos que sirve para identificar, desarrollar y conservar las necesarias destrezas de la fuerza laboral” y que “garantiza que la organización cuente con la cantidad apropiada de personas con las destrezas adecuadas en el lugar correcto y en el momento oportuno para lograr los objetivos organizativos a corto y largo plazo” (Huerta Melchor 2013, 7). En última instancia, la meta en la planificación de la fuerza laboral en el sector público consiste en optimizar el número y el tipo del personal empleado y el presupuesto del departamento o del gobierno en cuestión. Por el tipo de personal, queremos decir su conjunto de destrezas profesionales: ¿están en capacidad de ayudar a cumplir la misión de la organización a la que sirven? Identificar las necesidades de la organización y los RR. HH. que se requieran para alcanzar sus metas es el *quid* de la planificación estratégica de la fuerza laboral (Jacobson 2009; Kiyonaga 2004; Selden 2009): “Una de las metas en la planificación de la fuerza laboral consiste en identificar la brecha entre aquellas necesidades y la oferta laboral disponible para que el gobierno siga prestando servicios de calidad y cumpla con su misión” (Goodman, French y Battaglio 2015, 137). En contraste, la *planificación fiscal* se refiere a la manera en la cual los gobiernos utilizan sus gastos y tributación para incidir en la economía. Como tal, puede mejorarse si se conoce mejor cuándo ciertos grupos de empleados van a contratarse o están próximos a jubilarse, por ejemplo, con un pronóstico más exacto de los ingresos, lo cual influye en el presupuesto aprobado por el gobierno. Un área que el FMI ha identificado como importante para mejorar la planificación fiscal es, precisamente, estrechar los vínculos entre la gestión de la nómina salarial (específicamente, los procesos para la determinación de los sueldos y salarios) y los marcos fiscales (Gupta et al. 2016, 2).

Fortaleciendo enfoques tradicionales

Otra aplicación de nuestro enfoque orientado por los microdatos consiste en cerrar la brecha entre el *macroanálisis* y los tradicionales *exámenes funcionales*, los cuales son dos enfoques comunes al análisis de la plantilla gubernamental y la distribución de las funciones laborales en la administración pública, respectivamente. El primero se fundamenta en el análisis a nivel macro que se apuntala en indicadores tales como la nómina salarial como cuota del PIB y el empleo gubernamental per cápita para calibrar el tamaño apropiado y el costo de la función pública. Al sustentarse en indicadores macro, estos análisis a menudo conducen a prescripciones simplistas de políticas en contexto crisis fiscales.

La otra variante del análisis se fundamenta en los exámenes funcionales. Utilizando mayormente documentos, reglamentos y entrevistas, estos exámenes escudriñan las metas, tareas y recursos de las unidades dentro del gobierno para mejorar la eficiencia y la eficacia. Así, los exámenes funcionales tienen varias metas, aunque por lo general se destinan a evaluar cómo se distribuye el trabajo a lo largo de la función pública y a identificar la posible duplicación de las labores a través de las funciones que ejercen los distintos departamentos. El análisis quizá produzca resultados que no estén integrados con una estrategia comprensiva de reformar la administración pública con base en las restricciones fiscales.

Al emprender el análisis de los microdatos, se pueden complementar los exámenes funcionales, no solamente apuntando a las funciones gubernamentales, sino también obteniendo mayor conocimiento sobre otras dimensiones relevantes en la organización gubernamental, tales como la dotación y las competencias del personal. Por ejemplo, si se realiza un examen funcional y se descubre que dos departamentos ejercen funciones parecidas, un análisis paralelo, potenciado por microdatos, podría identificar la distribución de las competencias en los dos departamentos. Quizá un departamento tenga una ventaja natural al asumir plena responsabilidad por la función debido a la mayor fortaleza de su personal. O quizás haya que redistribuir el personal para distinguir con más eficacia las funciones y actividades de ambos departamentos.

El análisis a nivel micro puede utilizarse para conciliar y complementar la orientación fiscal del macroanálisis y la naturaleza flexible y detallada de los exámenes funcionales. Esto podría hacerse con el empleo de sencillas estadísticas descriptivas, tales como los factores que impulsan el crecimiento de la nómina (variación en la nómina total y número de empleados), la distribución de la fuerza laboral dependiendo de los niveles en el escalafón, y los ascensos y promociones con el tiempo y lo que cuestan, entre otros aspectos, así como por medio de una simulación modelada de la nómina salarial con los impactos fiscales de las políticas que mejoren y consoliden el gasto de la nómina. Un aporte que hacemos en este capítulo es demostrar algunos de los posibles usos de, y las sinergias entre, los datos de la nómina y del SIGRH. Al desglosar los conjuntos de datos, los gobiernos pueden comenzar por sacar mejor partido de los datos que ya están a su disposición para saber cómo gestionar ciertos procesos, tales como el ajuste de la nómina salarial y el perfeccionamiento de la planificación fiscal.

En resumidas cuentas, nuestro capítulo está destinado a plantear un enfoque práctico y amigable con respecto a la plantilla gubernamental, que podría realzar la GERH y la planificación fiscal con poco conocimiento técnico y con los datos que deberían estar accesibles (a un costo relativamente bajo de extracción) para todo gobierno que disponga de un SIGRH. Este enfoque brinda ventajas significativas al momento de ayudar a los gobiernos a utilizar el potencial no explotado de lagos de microdatos de la nómina y de RR. HH. y, de manera más amplia, utilizar la evidencia para explorar las difíciles decisiones de políticas.

GESTIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS Y PLANIFICACIÓN FISCAL

La bibliografía de administración pública sobre la GERH se centra en identificar cómo se utiliza en distintos niveles del gobierno (Choudhury 2007; Goodman, French y Battaglio 2015; Jacobson 2010), al sopesar la eficacia de los diferentes tipos de GERH (Selden 2009; Selden y Jacobson 2007) y determinar cuáles son los factores que influyen en la implementación exitosa de las estrategias de GERH (Goodman, French y Battaglio 2015; Pynes 2004). No obstante, se ha reconocido ampliamente que hay paucidad de investigación empírica acerca de la GERH en el sector público (Choudhury 2007; Goodman, French y Battaglio 2015; Reitano 2019), donde gran parte de la bibliografía existente es normativa por naturaleza, depende de pequeñas muestras o es significativamente anticuada.

Más aún, la bibliografía en existencia tiene un fuerte acento en Estados Unidos, con poca o ninguna evidencia del resto del mundo.³ A grandes rasgos, los datos sobre la GERH y la nómina salarial están subutilizados como fuente de información analítica para comprender mejor las características y la naturaleza de la administración y la función públicas.

Un hallazgo central en la bibliografía existente es que muchos gobiernos locales no cuentan con planes en acción de la fuerza laboral (Jacobson 2010). En su sondeo de los principales gobiernos municipales en Estados Unidos, Goodman, French y Battaglio (2015, 147) llegan a la conclusión de que “muy pocos gobiernos locales hacen uso de planes comprensivos y formales de la fuerza laboral”.⁴ Esto queda confirmado con otros estudios que se centran en determinadas regiones geográficas, tales como los de Jacobson (2010) y Frank y Zhao (2009). Se ha demostrado que los gobiernos carecen del know-how técnico y de los recursos que se requieren para acometer la GERH (Choudhury 2007; Huerta Melchor 2013; Jacobson 2010). Los pequeños gobiernos locales a menudo carecen de la pericia fiscal, profesional y técnica para innovar satisfactoriamente (French y Folz 2004). Por ende, puede que los gobiernos locales rehúyan los enfoques econométricos más complejos con respecto a los procesos tales como el pronóstico presupuestario por no tener el know-how (Frank y Zhao 2009; Kavanagh y Williams 2016). Aquí es donde nuestro planteamiento hace su entrada. Con muy pocas estadísticas sencillas que cualquier organismo público con un SIGRH debería tener, los departamentos locales y nacionales de RR. HH. pueden lograr una mejora ostensible en el empleo de sus datos de GERH.

Aunque la falta de capacidad para la GERH se perfila como lo más álgido a nivel local, también se ha documentado en los gobiernos nacionales. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) describe cómo sus Estados miembros han “experimentado problemas para desarrollar la necesaria capacidad institucional en ánimo de

embarcarse en la planificación de la fuerza laboral, tanto al nivel del organismo central de gestión de recursos humanos y en la autoridad presupuestaria, como al nivel de los departamentos de RR. HH., profesionales y gerentes de primera línea” (Huerta Melchor 2013, 15). En 2001, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (GAO) identificó la gestión estratégica del capital humano como un área de alto riesgo en todo el gobierno, ya que muchas agencias experimentaban “serios desafíos con el capital humano”, y su efecto combinado colocaba en “riesgo la capacidad de las agencias para cumplir su misión económicamente y con eficiencia y eficacia, gestionar programas críticos y servir adecuadamente al pueblo estadounidense ahora y en el futuro” (GAO 2001b). La gestión estratégica del capital humano sigue siendo de “alto riesgo” hasta el día de hoy y está resultando difícil de mejorar, ya que se han identificado “brechas en las destrezas en las ocupaciones en todo el gobierno, en los campos tales como ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas, ciberseguridad y adquisiciones” y “las necesidades de fuerza laboral a raíz de la pandemia de COVID-19” (GAO 2021). De allí que sea imperioso contar con modalidades sencillas y oportunas para mejorar la GERH (como el enfoque que proponemos).

Otro obstáculo importante para lograr satisfactoriamente la GERH y la planificación fiscal que se plantea en la bibliografía existente son las consideraciones políticas. La GERH exitosa exige el apoyo y la planificación de la alta gerencia, porque los datos tienen que recabarse sistemáticamente y analizarse por largos períodos. Si los funcionarios electos están más interesados en atender las inquietudes de “aquí y ahora” y están deseosos de invertir en estrategias relativas a la gestión de recursos humanos y fiscales a más largo plazo, entonces se plantea un desafío significativo. Este es especialmente el caso en los gobiernos locales de menor tamaño, donde la dirigencia tiende a ser más centralizada e informal, y donde, con frecuencia, no existen departamentos separados de personal (Choudhury 2007, 265). Así, los gobiernos locales al parecer son más susceptibles a la falta de planificación a largo plazo porque es más probable que carezcan del know-how técnico o que estén directamente bajo la presión política (Kong 2007; Wong 1995). Luego, luce especialmente importante tomar en consideración la naturaleza y magnitud de un gobierno al momento de examinar la GERH (Reitano 2019). Tal como lo destaca Choudhury (2007, 265): “Las condiciones de la gestión eficaz de los recursos humanos a los niveles federal, estatal o de la gran urbe no encajan en las jurisdicciones más pequeñas”. Dicho esto, consideramos que nuestro enfoque puede ser atravesar distintos niveles y tamaños de gobierno porque se fundamenta en datos que deberían estar disponibles fácilmente en los gobiernos grandes y pequeños por igual.

La bibliografía en existencia también ha prestado mucha atención a lo que Goodman, French y Battaglio (2015, 147) califican como la “tormenta perfecta de la crisis de capital humano que se avecina en los gobiernos locales debido a la cifra de empleados que optan a la jubilación o a la jubilación antes de tiempo en el futuro próximo”, lo cual “brinda una grandiosa oportunidad para recurrir a la planificación de la fuerza laboral con el objeto de ayudar a pronosticar la plantilla laboral y afinar los esfuerzos para la contratación de personal”. Dicha tormenta aún se fermenta en muchos países de todo el mundo, tanto a nivel local como nacional. Una cifra importante de estudios explora el tema, que ya se había evidenciado a principios de la década del 2000, con predicciones de que más del 20% de los altos dirigentes del gobierno estadounidense se retiraría en la medida en que la generación de los niños de la posguerra alcanzaba la edad de jubilarse (Dychtwald, Erickson y Morison 2004; GAO 2001a; Jacobson 2010; Kiyonaga 2004; Pynes 2009; Wilkerson 2007). Hoy día, el tema de la jubilación, y el consiguiente déficit de talento debido a un grupo menor de funcionarios públicos más jóvenes que está disponible para reemplazar a los funcionarios que se retiran, se agrava debido a las significativas restricciones presupuestarias en el sector público. Los organismos están “congelando la contratación y no están reemplazando a los empleados que se jubilan. El problema es que los países siguen recortando los presupuestos sin reducir el número de las agencias y de los ministerios, lo que compromete la capacidad de servir al público” (Huerta Melchor 2013, 15). Esto hace que la GERH revista aún más importancia, porque los gobiernos tienen que utilizar sus recursos disponibles de la manera más sabia posible para seguir prestando servicios esenciales al público.

Otro obstáculo a una GERH potente que se ha identificado en la bibliografía existente consiste en la falta de datos adecuados (Anderson 2004). Por ejemplo, en el contexto empírico de Queensland, Australia, Colley y Price (2010, 203) argumentan que había “datos inadecuados para apoyar la planificación de la fuerza laboral y con ello identificar y mitigar los riesgos con la fuerza laboral”. Varios otros estudios hacen eco de la conclusión de que a los organismos públicos en muchos países se les dificulta obtener un panorama exacto de la composición de su fuerza laboral (OCDE 2007; Pynes 2004; Rogers y Naeve 1989). Colley y Price (2010, 204) hacen notar que “hay consenso en la bibliografía

sobre RR. HH. en la función pública en que el ideal es una base de datos centralizada de todo el servicio para satisfacer las necesidades comunes de planificación de la fuerza laboral de las agencias. Sin embargo, el establecimiento de estas bases de datos demanda tiempo y es costoso, lo que limita su encanto para un gobierno en ejercicio, enfocado en ciclos de presupuesto y elecciones a corto plazo”. Reiteramos entonces que, desde nuestro punto de vista, el cortoplacismo político obstruiría el logro de la GERH, incluso antes de considerar siquiera la falta de pericia técnica o del tiempo y de la capacidad de que carezcan los profesionales en RR. HH. (como lo vimos antes en esta sección). El enfoque que planteamos toma en cuenta este obstáculo a la GERH, ya que exige apenas unas cuantas estadísticas básicas para sacar el mejor provecho de los datos de RR. HH.

Además de los desafíos directos de promulgar la GERH, la planificación fiscal y la GERH también interactúan en aspectos importantes. A fin de promulgar una planificación fiscal más eficaz y sostenible, hay numerosas vías por las cuales puede mejorarse la gestión de los salarios del gobierno y dar mejor consideración a las preocupaciones fiscales. Por ejemplo, el FMI hace notar que los incrementos en la nómina salarial se han asociado al empeoramiento en la balanza fiscal: “En lugar de desplazar otras partidas presupuestarias, los incrementos en la nómina salarial se han asociado en promedio al aumento en el gasto gubernamental y al deterioro de la balanza global” (Gupta et al. 2016, 14). Por tal motivo, los legisladores estarían especialmente recelosos de elevar la nómina salarial cuando el presupuesto es tan ajustado. Más aún, si no se realiza la GERH de manera de emplear el tipo correcto y la cantidad adecuada de trabajadores, esto podría tener un impacto fiscal negativo. Si no hay ninguna prima salarial en el sector público, esto puede “elevar los costos privados de producción, incluso los costos salariales, así como ocasionar más ‘pérdidas de peso muerto’, asociadas a la tributación distorsionadora” (15). De hecho, las sanciones salariales también pueden tener un efecto perjudicial porque la dificultad en captar y contratar a personal calificado incide adversamente en la calidad de los bienes y servicios que se suministran al público y también da cabida a la corrupción (Hasnain et al. 2019, 8). Por tal motivo, los salarios en el sector público deberían calibrarse con los del sector privado en los empleos parecidos y ajustarse de acuerdo con las transformaciones más amplias en la población, la sociedad y en toda la economía (Somani 2021). En efecto, las economías avanzadas se las han visto negras para ajustar los niveles de empleo en respuesta a los cambios demográficos (tales como el descenso en la cifra de niños en edad escolar, lo que ha provocado un superávit de docentes (Gupta et al. 2016, 20)). Esto podría llevar a temas fiscales significativos que se evitarían con una estrategia de gestión de recursos humanos con visión de futuro.

LOS MICRODATOS DE LA NÓMINA Y DEL SIGRH, Y SUS DESAFÍOS

Antes de entrar en materia con respecto al tipo de análisis que se puede hacer con los microdatos de la nómina y del SIGRH, es importante profundizar en la clase de datos de la que estamos hablando y de los tipos de variables que pueden extraerse de dichas fuentes de información. Describimos primero los microdatos, antes de pasar a los microdatos del SIGRH. Los microdatos de la nómina se extraen de los conjuntos de datos administrativos que utilizan los gobiernos para seguir y registrar la remuneración mensual de los funcionarios públicos y sus elementos subyacentes. Estos suelen abarcar la mayoría de los contratos entre el gobierno y sus empleados, y a veces contienen características demográficas de los funcionarios públicos y su información ocupacional (el departamento o unidad donde el funcionario público está ubicado, la modalidad de contrato, la fecha de su incorporación en la función pública, etc.) En algunos contextos, distintos equipos recaban los conjuntos de información independientemente. Por su parte, los microdatos del SIGRH, como se mencionó de antemano en la introducción, son datos adicionales que a menudo recaban las unidades de captación de personal, que pueden alimentar los datos de la nómina con información acerca del sexo, el grado de instrucción y la profesión del empleado, por ejemplo. Para acometer nuestro análisis, combinamos estos dos tipos de microdatos.

En la Tabla 10.1 ejemplificamos un conjunto hipotético de microdatos combinados de la nómina y del SIGRH con las principales variables (columnas) y observaciones (líneas) necesarias para el tipo de análisis que planteamos en este capítulo. La tabla representa los datos mínimos que se requieren para emprender el análisis que proponemos. Cada línea representa a un individuo y su respectivo contrato laboral con el gobierno, mientras que cada columna apunta a cierta variable pertinente para el análisis, tal como la unidad donde se encuentra asignado el funcionario público, su edad, sexo, fecha de incorporación en el cargo, tipo de contrato y así sucesivamente. Alguien podría tener más de un

contrato con el gobierno; por ejemplo, un docente con dos empleos parciales. Idealmente, la base de datos debería tener información acerca de los empleados gubernamentales en los últimos diez años, de manera tal que podrían extraerse las variables de interés con base en los datos históricos (por ejemplo, el promedio de años de servicio antes de la jubilación).

Idealmente, los gobiernos deberían contar con la información antes mencionada en relación con todos sus empleados. Sin embargo, con base en nuestra experiencia trabajando con varios gobiernos de Latinoamérica y del Caribe (LAC), sabemos que estos enfrentan desafíos en lo que concierne a los microdatos de la nómina salarial. Tales desafíos pueden organizarse en dos dimensiones. Primero, quizá los gobiernos no estén en capacidad de recabar información acerca de todos sus empleados, lo cual produciría cifras globales erróneas o sesgadas. Esto puede pasar si la recolección de los microdatos de la nómina salarial no está centralizada y falta información de varias unidades o departamentos. En la Tabla 10.1 esto se reflejaría en menos observaciones (líneas) en los datos, en comparación con la verdadera burocracia gubernamental. Una segunda dimensión se relaciona con los diferentes aspectos que se recaban para describir la burocracia. En la Tabla 10.1, esto se recoge en el número de columnas en el conjunto de datos. Por ejemplo: en un análisis que se llevó a cabo recientemente en el contexto de un proyecto con un país de LAC, los datos de la nómina salarial no daban información de cuándo los funcionarios iniciaron sus carreras en la función pública, lo que dificultaba determinar de qué manera la experiencia en una posición, medida por los años de servicio, se relacionaba con los niveles salariales y, en consecuencia, el costo total de contratar a alguien para esa posición. Con estos aspectos en mente, los especialistas deberían tener cautela en lo que puedan decirles los microdatos disponibles de la nómina en torno a la situación actual de la burocracia en términos globales y acerca de cuáles aspectos pueden explorarse para que los gobiernos estén en situación de gestionar mejor su GERH y planificación fiscal.

En la Figura 10.2 proponemos una sencilla “escalera de calidad” de microdatos de la nómina para que los especialistas puedan separar los datos buenos de los no tan buenos. Organizamos la escalera en cinco niveles: el primer nivel representa los microdatos de menor calidad, mientras que el quinto nivel representa los microdatos de mejor calidad. En el nivel 0 hay una oportunidad perdida para el análisis de la información proveniente del SIGRH por no estar disponibles los *mínimos datos requeridos* (consulte la Tabla 10.1 a modo de referencia). Esto se debe a que la información en torno a los empleados públicos es escasa, inexacta, incongruente y dispersa a través de las unidades gubernamentales o líneas de carrera, de manera que casi cualquier indicador o estadística con base en tales datos estaría errado o sesgado. En términos estadísticos, es imposible extraer inferencias de datos incompletos, especialmente cuando haya la preocupación de que lo faltante se correlacione con rasgos relevantes de los valores subyacentes de las variables en los datos. Para apreciarlo, basta con pensar en algunos de los motivos por los cuales un organismo gubernamental no informaría los microdatos de RR. HH.: porque carecen de la capacidad o de la mano de obra para hacerlo (en este caso, solamente los organismos con mayor capacidad presentarían sus datos, con lo cual se ofrece una visión tergiversada del desempeño del gobierno en toda su extensión) o porque no tienen el mandato para hacerlo, por lo que no invertirían preciados recursos en notificar los datos de RR. HH. (reiteramos: en este caso, extraer inferencias de tales datos daría una impresión engañosa del gobierno en general, ya que solamente los organismos con mandatos de notificación suministrarían sus microdatos para el análisis).

TABLA 10.1 Ejemplo de conjunto de microdatos de nómina + recursos humanos con los datos mínimos requeridos

| Marzo 2020 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------------|-------|----------------|---------------|---------------------|------|-----------------|------------------|--------------------|-----------|-------|-----------------|-----------|--------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|------------|------------------------------|--------------|-------------|
| Año | Mes | Identificación | Id. de Empleo | Fecha de nacimiento | Sexo | Educación | Fecha de ingreso | Tipo de contrato | Área | Cargo | Horas semanales | Escalafón | Fecha del último ascenso | Base salarial | Asignación 1 | Asignación 2 | Asignación 3 | Vacaciones | Aporte al fondo de pensiones | Sueldo bruto | Sueldo neto |
| 2020 | Marzo | 100,001 | 1 | 1987-03-05 | F | Secundaria | 2015-01-01 | Reglamentario | Educación | | 20 | III | 2016-03-01 | 3,500 | 0 | 0 | 0 | 0 | 440 | 500 | 3.060 |
| 2020 | Marzo | 100,001 | 2 | 1987-03-05 | F | Secundaria | 2010-11-10 | Reglamentario | Salud | | 20 | IV | 2013-03-01 | 1,000 | 0 | 100 | 0 | 0 | 110 | 100 | 990 |
| 2020 | Marzo | 100,004 | 1 | 1980-06-04 | F | Superior | 2008-03-02 | Temporal | Seguridad | | 30 | VI | 2020-03-05 | 4,000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 440 | 000 | 3.560 |
| 2020 | Marzo | 100,005 | 1 | 1985-02-03 | F | Sin instrucción | 2009-05-03 | Designado político | Otro | | 40 | III | 2020-03-31 | 2,500 | 200 | 0 | 0 | 0 | 275 | 700 | 2.425 |
| Marzo 2021 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Año | Mes | Identificación | Empleo | Fecha de nacimiento | Sexo | Educación | Fecha de ingreso | Tipo de contrato | Área | Cargo | Horas semanales | Escalafón | Fecha del último ascenso | Base salarial | Asignación 1 | Asignación 2 | Asignación 3 | Vacaciones | Aporte al fondo de pensiones | Sueldo bruto | Sueldo neto |
| 2021 | Marzo | 100,001 | 1 | 1987-03-05 | F | Secundaria | 2015-01-01 | Reglamentario | Educación | | 30 | III | 2016-03-01 | 3,500 | 0 | 0 | 0 | 0 | 440 | 500 | 3.060 |
| 2021 | Marzo | 100,002 | 1 | 1980-06-05 | M | Primaria | 2010-11-10 | Reglamentario | Salud | | 40 | IV | 2013-03-01 | 1,000 | 0 | 100 | 0 | 0 | 110 | 100 | 990 |
| 2021 | Marzo | 100,004 | 1 | 1980-06-04 | F | Superior | 2008-03-02 | Temporal | Seguridad | | 30 | VI | 2020-03-05 | 4,000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 440 | 000 | 3.560 |
| 2021 | Marzo | 100,005 | 1 | 1985-02-03 | F | Sin instrucción | 2009-05-03 | Designado político | Otro | | 40 | III | 2020-03-31 | 2,500 | 200 | 0 | 0 | 0 | 275 | 700 | 2.425 |

Fuente: Tabla inédita para esta publicación.

En el nivel 1 puede realizarse algún análisis para las unidades o carreras para las cuales hay datos disponibles. No obstante, por los motivos mencionados, este análisis deberá aplicarse únicamente a las unidades o líneas de carrera para las que se disponga de datos. Además, deberá darse una cuidadosa consideración a por qué y cómo se produce la falta de datos. Un buen ejemplo de esto es una situación donde la recolección de los datos relativos a la nómina está descentralizada y algunas unidades gubernamentales recaban datos, mientras que otras no lo hacen. Por ejemplo: el análisis debería limitarse a estas unidades, y el gobierno debería comenzar por recabar los datos de otras unidades.

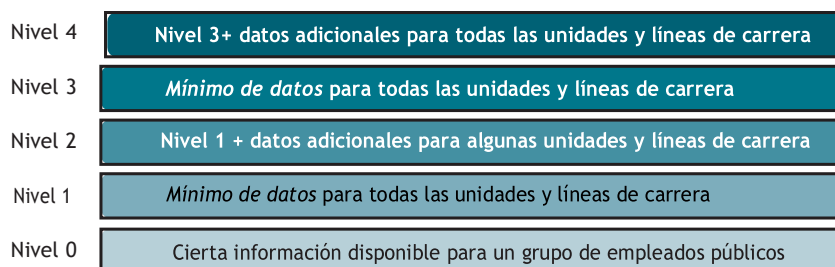
En el nivel 2, no solo la información básica que se muestra en la Tabla 10.1 está disponible fácilmente, sino que también se pueden conectar estos datos con otras fuentes de información y explorar los rasgos específicos de los contratos de trabajo. Utilizando el ejemplo de arriba, este sería el caso si los datos de la nómina relativos a los docentes pudieran conectarse con el rendimiento estudiantil en las pruebas estandarizadas, lo cual facilitaría el análisis de la productividad del magisterio en el sector público.

En el nivel 3 se ilustra una situación en la cual la información delineada en la Tabla 10.1 se recaba para gran parte de la burocracia, de manera que se pueda hacer el análisis global de los gastos de nómina con base en los microdatos. En la sección “Proyecciones de la nómina salarial” presentamos un ejemplo de ese análisis global, con una proyección de la nómina salarial para los años venideros con base en los datos emanados del Gobierno Federal de Brasil. Cabe destacar que los niveles 2 y 3 en la escalera de calidad pueden categorizarse de manera distinta, según los objetivos del análisis que se efectuará. Por ejemplo, al analizar el impacto del valor agregado de los docentes en el rendimiento estudiantil, contar con una medida de productividad en los datos de la nómina sería especialmente provechoso. Dada la naturaleza fiscal del análisis realizado en este capítulo, es de particular importancia contar con un conjunto de datos de la nómina que le permita al analista crear cifras globales. En tal sentido, hemos decidido jerarquizar un conjunto integral de datos para todos los funcionarios públicos sin medidas de productividad, por encima de un conjunto de datos con medidas parciales de productividad en nuestra clasificación de calidad.

En el nivel 4 se puede emprender el análisis que se señala en el nivel 3, y también fundir otras fuentes de datos disponibles y conectarlas con todo el panorama fiscal del gobierno. Al trabajar con el ejemplo en el nivel 2, podrían evaluarse tanto los impactos fiscales como los impactos en la productividad de añadir un esquema de pago por desempeño a la remuneración de los docentes, con base en el rendimiento estudiantil en las pruebas estandarizadas.

Construir un SIGRH que suba la escalera que se señala en la Figura 10.2 puede tener un costo político y requiere una inversión sostenida en las habilidades técnicas que subyacen la gestión de los datos. El beneficio es el mayor conocimiento del sector público que este esfuerzo conlleva. La siguiente sección describe la analítica básica que sienta los fundamentos con esas bases de datos. Sin los rasgos que se delinearán en la Figura 10.2, esta analítica se socava y puede ser distorsionadora. No obstante, con un fundamento sólido de datos integrales y de calidad, estas descriptivas sustentarían las eficiencias fiscales sustanciales y una mejor prestación del servicio. En los casos de país que se narran en la siguiente sección, estas inversiones han redituado muchas veces.

FIGURA 10.2 Escalera de calidad en los microdatos de recursos humanos



Fuente: Gráfico inédito para esta publicación.

ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA

En esta sección presentamos la analítica descriptiva que aportaría a los legisladores conocimientos sobre la situación actual y futura en la plantilla gubernamental. Junto con cada noción, presentamos ejemplos a partir de los análisis que realizamos en distintos países de LAC. Como se mencionó antes, los datos que se requieren para estos análisis deberían estar al alcance de cualquier gobierno que cuente con un SIGRH. Dicho esto, reconocemos que a veces se plantean desafíos importantes en la obtención de estos datos (especialmente en aquellos contextos donde la información no está centralizada) y en su organización con miras a emprender estos análisis. Postulamos que existe un grandioso potencial desaprovechado en los datos de la nómina y del SIGRH que los gobiernos recaban, por lo que proponemos una vía para empezar a utilizar esta inmensidad de datos, donde existan. Donde no existan, recomendamos comenzar por centralizar los microdatos de RR. HH. para llevar a cabo este tipo de análisis.

Presentamos nuestra propuesta de estadística descriptiva en tres grupos. El primero brinda un panorama general de los sistemas de nómina y de gestión de recursos humanos para dar al lector una idea de cómo las prácticas de RR. HH. impactan en la nómina salarial. El segundo grupo aborda la manera en que estos microdatos de RR. HH. pueden utilizarse para identificar las discordancias en términos de representación dentro del sector público. Finalmente, el tercero plantea la forma de tratar con algunas de estas desde la adopción de una perspectiva progresiva que aplique los cambios a la política fiscal para evitar dichas discordancias o ineficiencias en el futuro.

Visión general de la nómina salarial y de la gestión de recursos humanos

Abordamos primero la manera en que las prácticas de gestión de recursos humanos impactan en la nómina salarial y ofrecemos unos cuantos ejemplos del conocimiento adquirido con el mejor aprovechamiento de los microdatos de la nómina y del SIGRH.

Determinantes del crecimiento de la nómina

Los cambios en los gastos de la nómina pueden atribuirse a los cambios en los niveles de empleo y en el salario promedio de los funcionarios públicos. Un incremento en la nómina que resulte de la mayor contratación de empleados suele ir acompañado de la expansión en la cobertura de los servicios públicos. El incremento salarial no ejerce ningún impacto inmediato en la prestación de los servicios públicos, pero sí lo tiene a mediano y largo plazo en la captación, retención y motivación de los funcionarios públicos que podrían realzar la productividad en la función pública y conducir a la mejor prestación del servicio. La Figura 10.3 expone una vía sencilla de analizar lo que lleva a la variación en la nómina. Al fijar el año inicial como marco de referencia, apreciamos en este ejemplo de la plantilla gubernamental federal de Brasil que el grueso del incremento en los gastos de nómina deriva de los aumentos en la remuneración que perciben los funcionarios públicos. De hecho, entre 2008 y 2017, el gasto en el personal ejecutivo ascendió a 2.9% por año en términos reales. Tal crecimiento está conformado por un alza de 1.8% en los salarios promedio y de 1.2% en la cifra de funcionarios públicos. Esta clase de cifra también puede aplicarse para analizar determinados sectores y líneas de carrera en el gobierno, tal como el sector de la educación y, dentro de este, el magisterio. El análisis específico a un sector o carrera es también una forma de hacer aportes con datos parciales, ya que uno debería ser cauteloso al momento de hacer generalizaciones a partir de los microdatos, de no estar disponibles todos los datos de la nómina salarial.

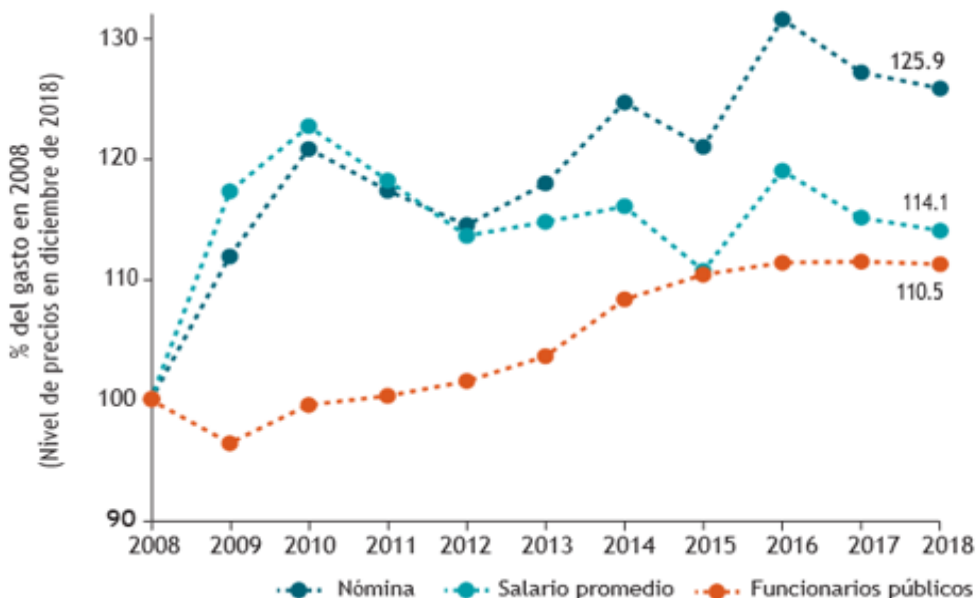
Desglose de la nómina por sector

Segregar el cambio en gastos generales de la nómina salarial en cambios en la cifra de funcionarios públicos y en los salarios promedio también se presta para entender cómo se distribuyen los gastos de funcionarios públicos y de la nómina a través de las áreas prioritarias. La extensión del análisis al nivel de sectores arrojaría luz sobre las necesidades y metas del gobierno en áreas tales como educación, salud y seguridad. Por ejemplo: en el caso del estado brasileño de Rio Grande do Norte (consulte la Figura 10.4), 86% de los funcionarios públicos se distribuye en las áreas prioritarias, mientras que el gasto de la nómina salarial para esos mismos sectores equivale a 86% del gasto total de la nómina. En particular, el sector de la educación emplea a 41% de los funcionarios públicos y representa 34% de la nómina.

Distribución de funcionarios públicos por escalafón

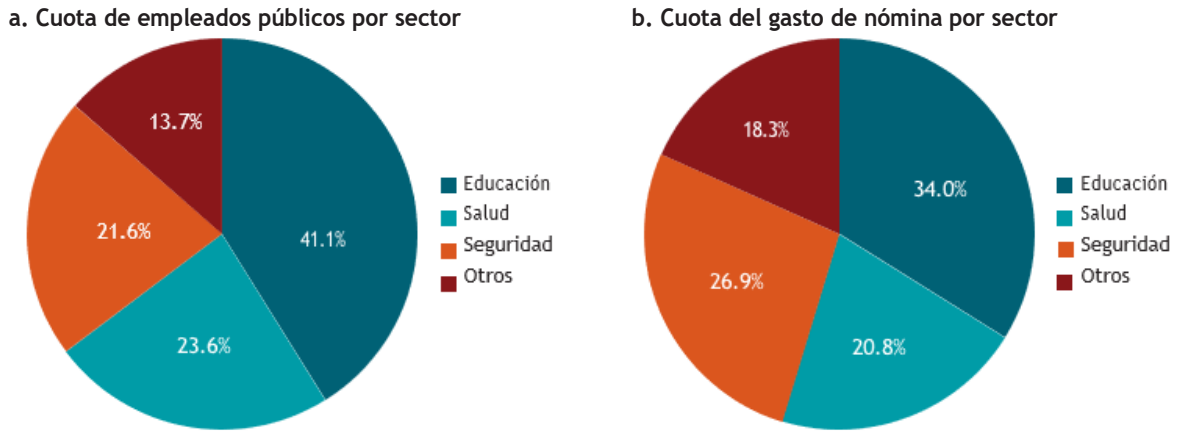
Los ascensos y promociones en el escalafón profesional son la vía común que utilizan los gobiernos para conectar la productividad laboral con un aumento salarial. Partiendo de este vínculo entre la productividad y los salarios, habría que esperar que la antigüedad en el cargo reflejara una adquisición de conocimientos que debería equipar a los empleados con mejores herramientas con las cuales prestar los servicios públicos. Al analizar la forma en que se distribuyen los funcionarios públicos en el escalafón, los legisladores pueden evaluar si esta estructura refleja el aumento en la productividad. Idealmente, se esperaría ver la distribución fluida de los funcionarios públicos por los distintos niveles. En la Figura 10.5, utilizamos a modo de ejemplo la carrera de los auditores fiscales en el Gobierno Federal de Brasil. Podemos observar que más del 80% de los empleados públicos está en el último escalón de su carrera, lo que sugiere que podría haber margen para mejorar el diseño de la estructura y los requisitos para un ascenso o promoción, de manera de reflejar mejor las ganancias en la productividad laboral.

FIGURA 10.3 Determinantes de la variación salarial en el Gobierno Federal de Brasil, 2008–2018



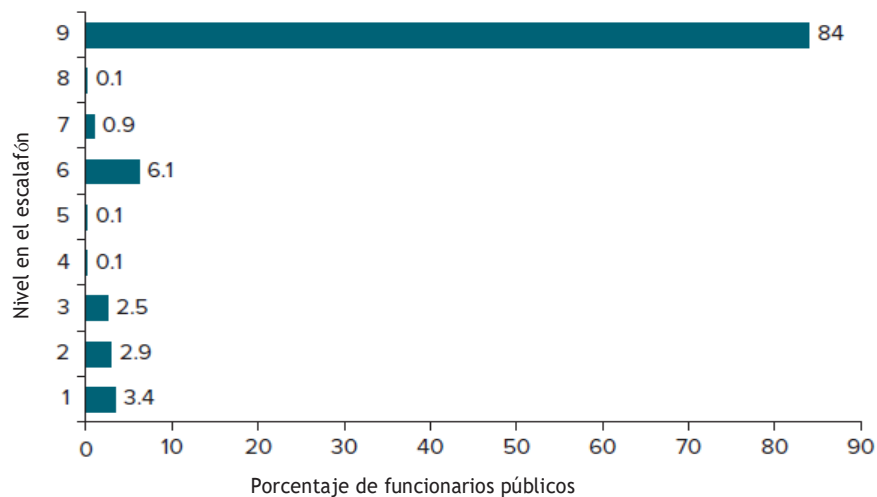
Fuente: Banco Mundial 2019.

FIGURA 10.4 Desglose de la nómina por sector, estado de Rio Grande do Norte, Brasil, 2018



Fuente: Gráfico inédito para esta publicación.

FIGURA 10.5 Distribución de funcionarios públicos por nivel en el escalafón en el Gobierno Federal de Brasil, 2018



Fuente: Gráfico inédito para esta publicación.

Nota: El gráfico muestra los niveles en el escalafón para la trayectoria de auditores tributarios en el Gobierno Federal de Brasil.

Reglas estrictas para el ascenso y alta rotación de funcionarios públicos

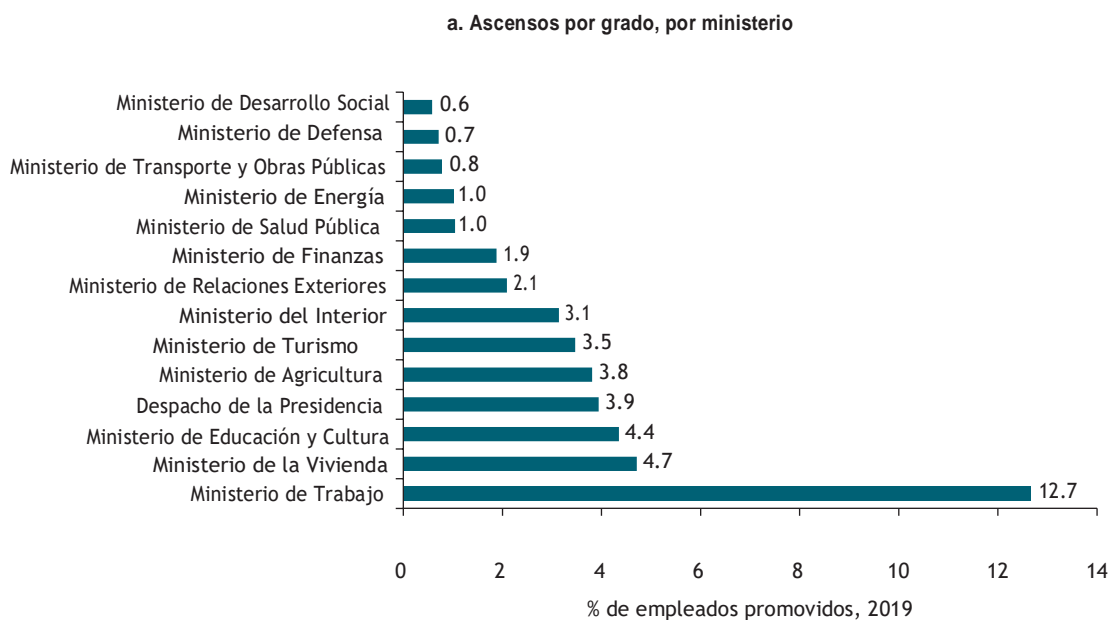
En otro orden de ideas, en aquellas situaciones donde las reglas para el ascenso y la promoción en la carrera son demasiado estrictas puede haber dificultades para retener a los empleados, junto con su conocimiento adquirido y su pericia. Para ilustrar esta situación, examinemos el caso en el gobierno central de Uruguay, donde los funcionarios públicos son asignados a un escalafón y a un ministerio. Debido a que el desplazamiento entre ministerios y escalafones es raro y tiene lugar únicamente con autorización expresa, el ascenso de grado es la única ruta disponible. En consecuencia, este espacio limitado para la promoción vertical acaba entorpeciendo la productividad y la motivación, a la vez que intensifica la rotación. En la Figura 10.6 observamos la cuota de empleados que recibieron una promoción en 2016 (Figura 10.6, panel a) y la rotación de empleados (Figura 10.6, panel b) por ministerio en el gobierno central de Uruguay. Menos de 5% de los empleados fue promovido a un grado superior en casi todos los ministerios, 7% ingresó en el gobierno central en 2019, mientras que 6% se fue ese mismo año. Incluso, en algunos ministerios el índice de salida fue mayor que el de ingreso. Esta elevada rotación puede interpretarse como una señal

de los desafíos en conservar a los funcionarios públicos, y representa un costo oculto para el gobierno debido a la pérdida de conocimiento técnico y el costo de entrenar al nuevo personal.

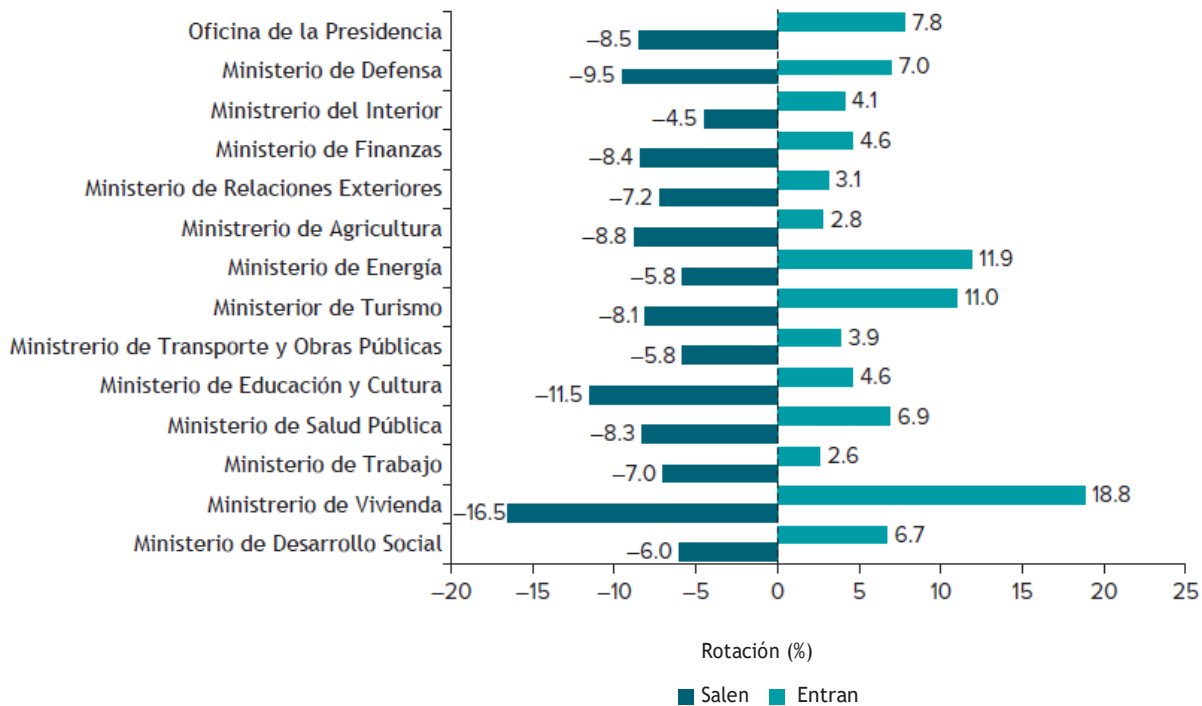
Distribución de las asignaciones de pago por desempeño

El pago por desempeño es una herramienta útil para estimular la productividad en la función pública. En teoría, recompensa a los empleados de alto rendimiento e inspira a los de bajo rendimiento para que se desempeñen mejor. Sin embargo, hay mucho debate en torno al punto hasta el cual esta retribución sirve para mejorar el desempeño (cf. Hasnain, Manning y Pierskalla 2014). Afirmamos que nuestro enfoque ayudaría a los legisladores a comprender si el pago por desempeño funciona en el contexto en que trabajan. Por ejemplo: se presenta un problema cuando todos los empleados reciben un pago por desempeño. En la Figura 10.7, con los datos del Gobierno Federal de Brasil, desplegamos todas las carreras en el eje de las abscisas (cada línea vertical representa una determinada trayectoria en la carrera), mientras que en el eje de las ordenadas está el porcentaje de cada profesión que ha recibido una bonificación por desempeño. Exponemos que, en 2017, al menos 90% de los empleados recibieron el pago por desempeño en 164 de las 187 carreras donde se ofrece este esquema. Esto indicaría que el esquema en cuestión no sirve para diferenciar entre quienes se desempeñan bien y no tan bien.

FIGURA 10.6 Ascensos por grado y rotación en el gobierno central de Uruguay, 2019



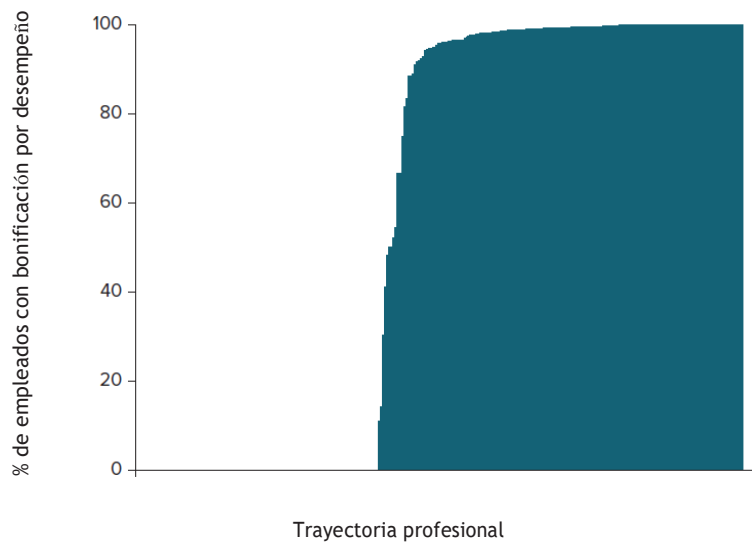
b. Rotación, por ministerio



Fuente: Banco Mundial 2021, con base en los datos de la Contaduría General de la Nación, Gobierno de Uruguay, 2019.

Nota: En el panel b, el año de incorporación del empleado es el primer año en que figura su identidad en la lista relacionada con una determinada categoría de empleo.

FIGURA 10.7 Distribución del pago por desempeño en el Gobierno Federal de Brasil, 2017



Fuente: Gráfico inédito para esta publicación.

Nota: El eje de las abscisas muestra todas las trayectorias profesionales en el Gobierno Federal de Brasil, clasificado por la variable en el eje de las ordenadas.

Inequidad en la nómina salarial en el sector público

Habiendo dado una visión general de los rasgos clave en la administración pública, nos volcamos ahora al empleo de los datos del SIGRH para entender las disparidades. Tales asimetrías vienen en diferentes formas con sus respectivos impactos en la eficiencia u otras cualidades del estado.

Representatividad

Muchos gobiernos se esmeran por contratar a funcionarios de manera que la administración como un todo represente ampliamente la población a la que sirve; por ejemplo: al tener personal de todas las regiones del país en proporción aproximada con la distribución de la población a lo largo de esas regiones. Normativamente, estas consideraciones son importantes, dado que, en un contexto democrático, las burocracias deberían representar las poblaciones a las que sirven. Por lo demás, se ha demostrado empíricamente que las burocracias más representativas (que dependen del dominio de las políticas) pueden generar fenómenos importantes como la confianza de la ciudadanía en el gobierno y la voluntad de cooperar con el estado (consulte, por, ejemplo, Riccucci, Van Ryzin y Lavena 2014; Theobald y Haider-Markel 2009; Van Ryzin, Riccucci, y Li 2017). Aunque puede haber una buena razón para que este principio no se aplique de manera tan estricta, los datos del SIGRH permiten articular con exactitud el grado de representatividad de la administración y que esto sirva de fundamento para el debate empírico en la materia.

Disparidad salarial

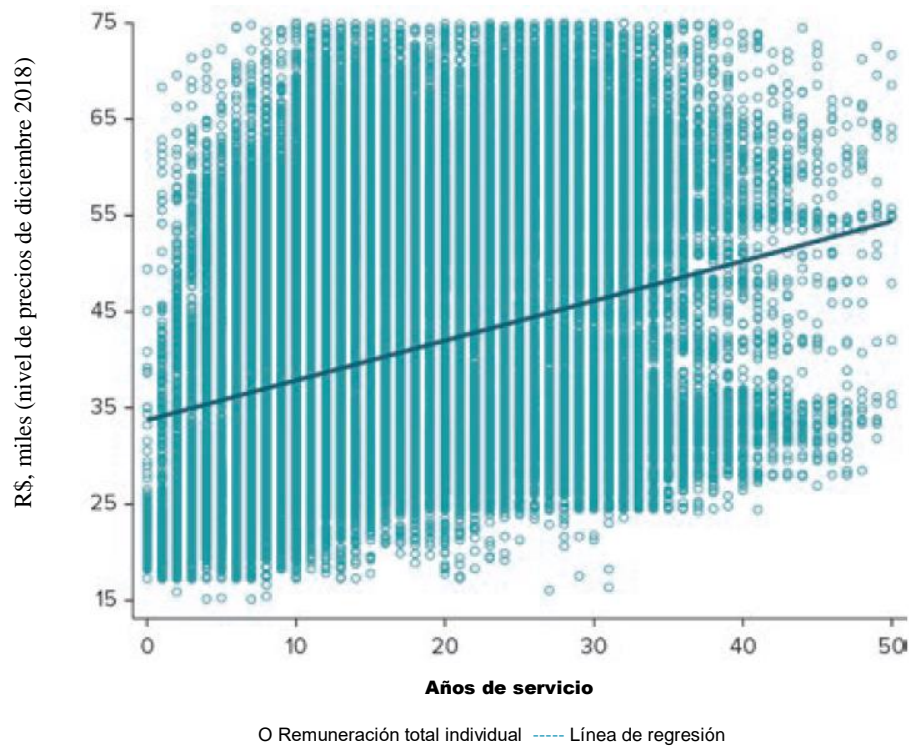
La discrepancia en la remuneración en el sector público puede reflejar las diferencias subyacentes en las responsabilidades o puede ser una señal de que se estén aplicando reglas incongruentes en este sentido. Por ejemplo, es de esperar que el gobierno retribuya a los gerentes y empleados con buen desempeño con una remuneración mejor que a los empleados con menos antigüedad, pero no se espera asignar niveles ostensiblemente diferentes de remuneración a los empleados con los mismos atributos, empleos y funciones, siguiendo el principio generalmente observado de igualdad de remuneración por un trabajo igual. En el caso de los auditores tributarios en el Gobierno Federal de Brasil (consulte la Figura 10.8b), observamos la fuerte dispersión salarial para trabajadores similares. El salario bruto puede quintuplicarse en los trabajadores con un nivel semejante de experiencia, lo que es principalmente el resultado de la remuneración que no guarda relación ni con el desempeño ni con la base salarial.

FIGURA 10.8 Medición de la disparidad salarial en los gobiernos de Uruguay y de Brasil

a. Compresión salarial, por ministerio, gobierno central de Uruguay



b. Dispersión salarial y cargo, gobierno central de Uruguay



Fuente: Panel a: Banco Mundial 2021, con base en los datos de la Contaduría General de la Nación, Gobierno de Uruguay, febrero de 2020.
Panel b: Gráfico inédito para esta publicación.

En relación con esto, se plantea la necesidad de que los gobiernos diseñen cronogramas que incentiven a los funcionarios para que se sigan empeñando en subir por el escalafón, y sean conscientes de que la equidad salarial es un aspecto esencial para la motivación de ciertos funcionarios. Para medir la disparidad a causa de las diferencias en las responsabilidades y en el nivel de carrera, podemos analizar la compresión de la escala salarial en las unidades gubernamentales.⁵ La mayor compresión salarial (una brecha más estrecha entre el nivel gerencial y el nivel de los empleados de menor antigüedad) se asocia a la mayor dificultad en motivar al personal para que avance por la función pública, ya que la responsabilidad más grande no se remunera como es debido. Por ejemplo, en el caso de Uruguay (consulte la Figura 10.8a), la compresión salarial en la administración central es baja según los parámetros internacionales, pero varía en gran medida entre los ministerios. Tener una compresión salarial baja conforme a los parámetros internacionales es bueno en términos de equidad, pero las implicaciones en la productividad y la motivación de los funcionarios públicos no queda clara. La compresión salarial baja propicia actitudes positivas entre los funcionarios públicos si las responsabilidades también se extienden en consonancia a lo largo de la función pública. No obstante, también podría indicar que la estructura salarial se queda corta para incentivar y retribuir los esfuerzos de los trabajadores o recompensar aquellos que tienen responsabilidades adicionales.

Disparidad salarial basada en componentes salariales crecientes

Un sistema adecuado de remuneración permite que el gobierno seleccione a los candidatos con más competencias y ofrezca incentivos para alinear los intereses de cada uno de los funcionarios públicos con los de la sociedad. Las características deseables de un sistema de remuneración incluyen la capacidad de vincular las ganancias salariales con las destrezas y el desempeño y la transparencia de los componentes salariales. El hecho de contar con gran cantidad de componentes salariales puede obstaculizar la transparencia y generar discrepancias. Por ejemplo, en el caso de la administración central de Uruguay, existen 297 componentes salariales diferentes, 53 de los cuales son “básicos” y 244 son “personales”.⁶ Cada entidad ejerce cierta discreción para definir la remuneración que perciben sus empleados, lo que obscurece la transparencia y propicia la disparidad salarial. A partir de la Figura 10.9 vemos que tal discreción se refleja en la distribución de la remuneración personal (Figura 10.9, panel b), lo cual, a diferencia de

la remuneración básica (Figura 10.9, panel a) sigue una distribución atípica. La distribución atípica de la remuneración personal sugiere tanto opacidad como una estructura salarial desigual, con base en el incremento en las partidas de remuneración.

Disparidad salarial por sexo

La equidad de género es un indicador clave de progreso para lograr que la fuerza laboral en el sector público sea más diversa, representativa e innovadora, y que esté en mayor capacidad de prestar servicios públicos que reflejen las necesidades de la ciudadanía. Según la OCDE (2019), la mujer está subrepresentada en la fuerza laboral en el sector público de los países miembros.

Sin embargo, esto no es así en el mundo; de hecho, los Indicadores de Burocracia Mundial revelan que la equidad de género en el sector público se correlaciona con la renta nacional (Mukhtarova, Baig y Hasnain 2021). Parte del planteamiento recae en otorgar niveles semejantes de remuneración para hombres y mujeres, donde algunos sistemas discriminan a la mujer. En algunos casos, la brecha salarial disuade a las mujeres de incorporarse en la función pública o postularse a puestos superiores en una organización. En tal sentido, es importante identificar las posibles brechas entre hombres y mujeres en el sector público para fomentar la diversidad entre los empleados públicos. En la Figura 10.10, analizamos la brecha salarial entre hombres y mujeres en la fuerza laboral en el sector público de Uruguay. Los resultados sugieren que, tras discriminar las horas de trabajo, la edad, el tipo de contrato, el grado, las funciones y la ocupación, no existe ninguna brecha estadísticamente significativa, aunque esto varía entre los ministerios.

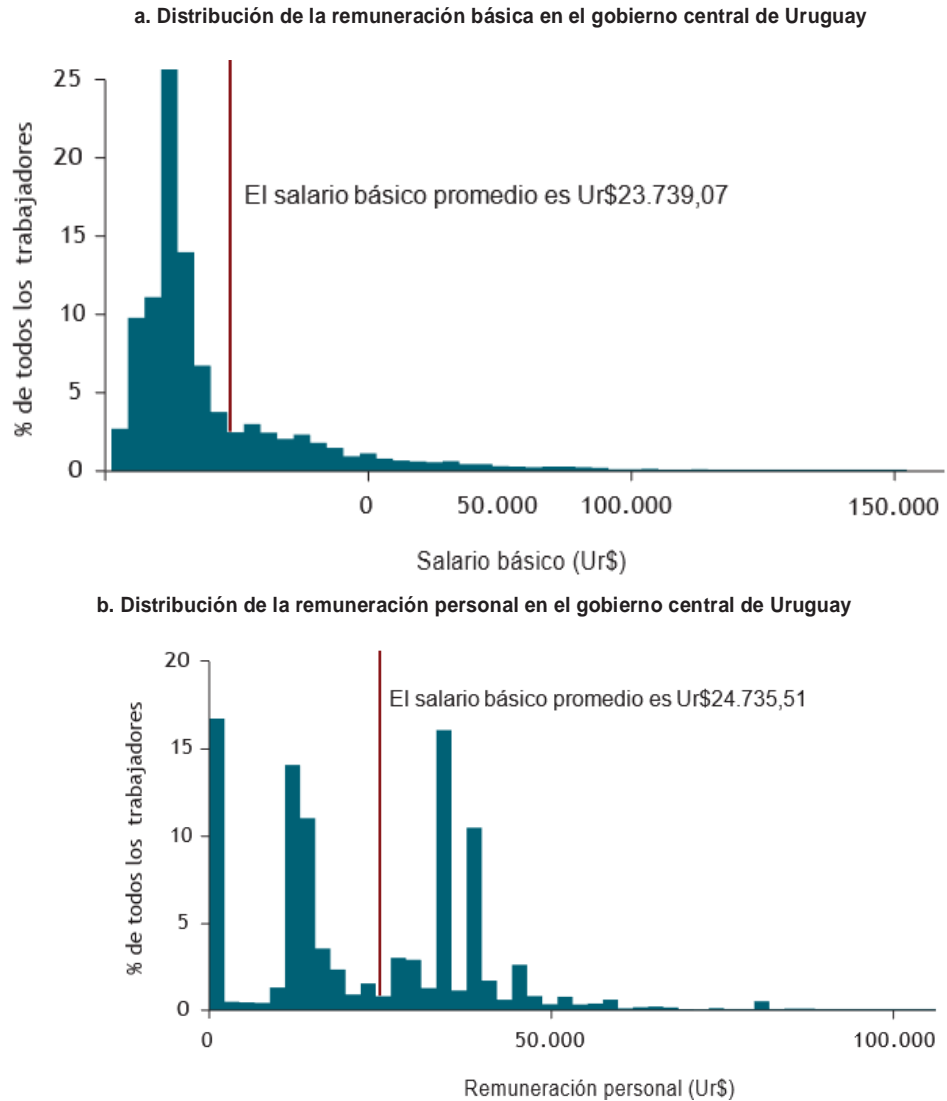
Si bien hay muchos otros márgenes de posibles asimetrías en el servicio, y entre la función pública y el resto de la sociedad, estos ejemplos ponen de manifiesto el poder de los microdatos gubernamentales para identificar el alcance y la distribución de las disparidades a lo largo de la administración pública.

Análisis fiscal

Habiendo considerado en qué consiste la nómina salarial, de qué manera la afecta la gestión de recursos humanos y de qué manera las prácticas de RR. HH. inciden en el carácter y la equidad de la burocracia, volcamos ahora nuestra atención a la forma en que estas prácticas influyen en la salud fiscal de un régimen.

Fijar esquemas de remuneración, incluso el salario inicial y el aumento salarial con base en los ascensos y las promociones, es una herramienta clave para captar, retener y motivar a los funcionarios públicos. No obstante, también puede ser la causa de un desequilibrio fiscal a largo plazo, en tanto y en cuanto los empleados en el sector público suelen trabajar durante más de 15 años.⁷ Por ejemplo: las carreras con altos salarios iniciales pueden atraer a los candidatos calificados, pero cuando esto se combina con un aumento salarial lento o poco, esto puede llevar a desmotivar a los empleados públicos. En tal situación, una reforma que mantenga elevados los niveles del salario inicial e incremente la remuneración adicional en relación con los ascensos y las promociones haría fiscalmente insostenible la nómina salarial. Al comprender el impacto fiscal de los esquemas actuales de remuneración y las posibles reformas, los legisladores pueden gestionar mejor los RR. HH. en el sector público a largo plazo. En la Figura 10.11, presentamos ejemplos de cómo se visualizan estos rasgos de remuneración. En el caso del estado brasileño de Mato Grosso (Figura 10.11, panel b), nos encontramos con que, en algunas de las carreras, los tres primeros ascensos son más del doble del salario de los empleados públicos.

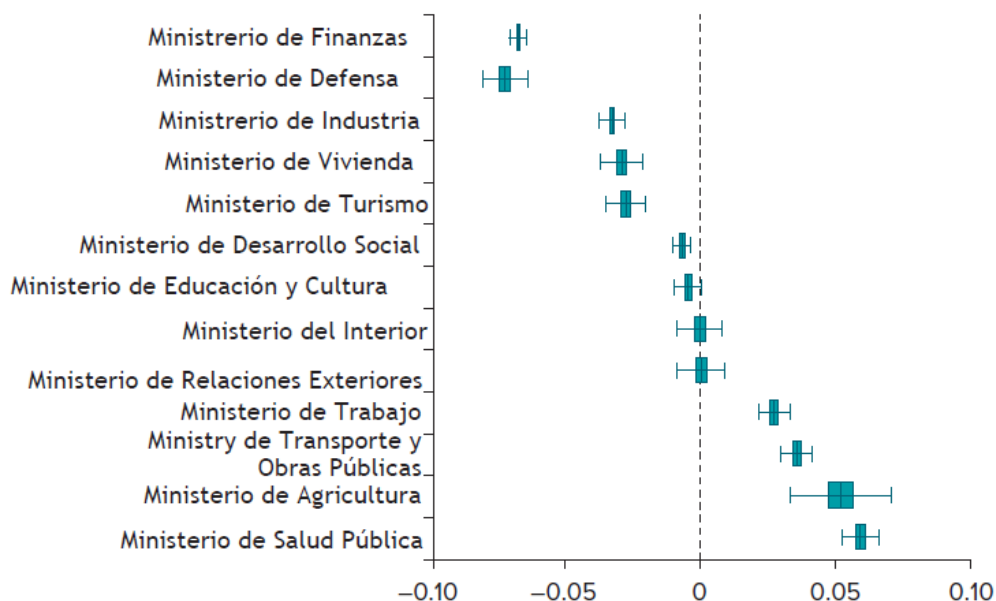
FIGURA 10.9 Disparidad en los componentes del salario, Uruguay, 2019



Fuente: Banco Mundial 2021, con base en los datos de la Contaduría General de la Nación, Gobierno de Uruguay, febrero de 2020

Además de salarios iniciales y aumentos de sueldo, otra pieza importante de información para los legisladores que implementan la planificación estratégica de la fuerza laboral es cuando los funcionarios públicos se jubilan. Es de suma importancia tener una imagen clara de cuándo se jubilan los empleados públicos en la planificación estratégica de la fuerza laboral y la planificación fiscal. Hay que entender quién se jubilará y cuándo para poder planificar satisfactoriamente las cohortes de los nuevos funcionarios públicos, tanto en términos de cantidad como de las competencias que deberán exhibir. Cuando una gran cantidad de funcionarios públicos está por jubilarse al mismo tiempo, esto abriría una ventana de oportunidades para la reforma de políticas. Por ejemplo: en el caso del Gobierno Federal de Brasil, el Banco Mundial proyectó, con base en los datos de 2017, que el 22% de los funcionarios públicos se habría retirado antes del 2022 y que 40% se habría retirado antes del 2030 (consulte la Figura 10.12). Esta situación brindaba la oportunidad de una reforma administrativa para reestructurar el sistema de carreras y racionalizar la cifra existente de funcionarios públicos a fin de planificar mejor, tanto en términos de la fuerza laboral como en términos fiscales. El empleo de microdatos de RR. HH. para acometer dicho análisis sirvió para informar sobre el debate en torno a la reforma en la función pública.⁸

FIGURA 10.10 Brecha entre los sexos, por ministerio, en el gobierno de Uruguay, 2010-20



Fuente: Banco Mundial 2021, con base en los datos de la Contaduría General de la Nación, Gobierno de Uruguay, 2010-20.

Nota: El gráfico muestra los coeficientes de regresión y los intervalos de 95% de confianza para la interacción entre mujeres y el efecto fijo por ministerio. Cada punto representa la diferencia salarial promedio con respecto al Ministerio de Salud Pública, tras discriminar las características de los trabajadores.

PROYECCIONES DE LA NÓMINA SALARIAL

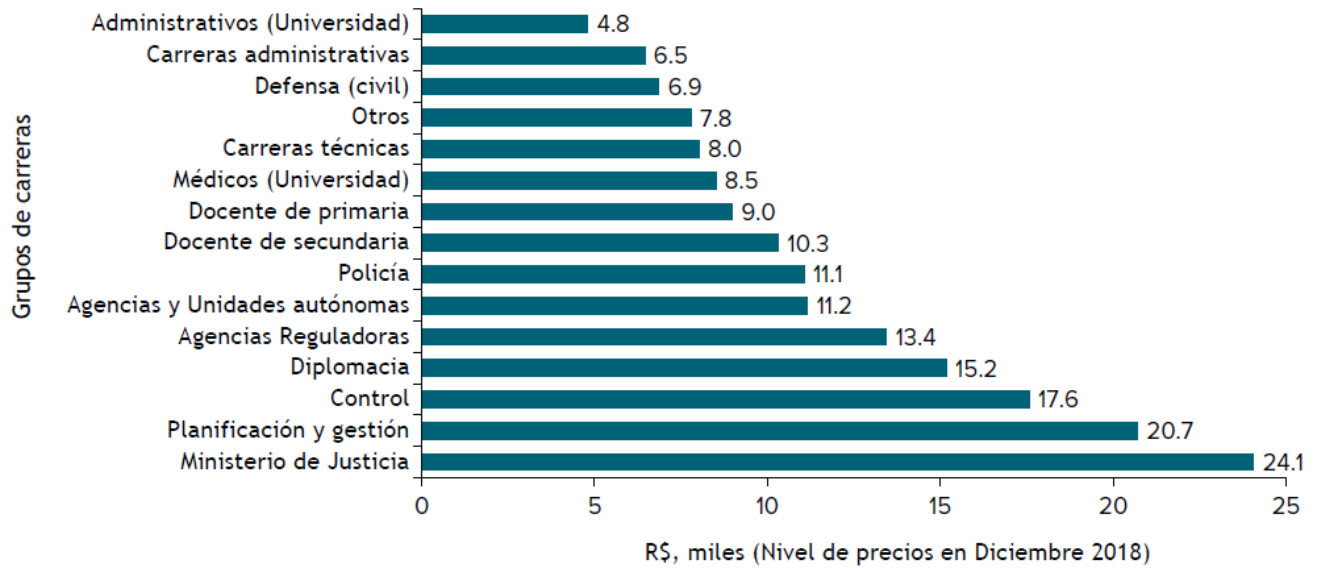
En esta sección exponemos un modelo basado en los microdatos de RR. HH., a partir de los bloques de construcción presentados hasta ahora. Con la información acerca del salario inicial, los aumentos salariales relacionados con los ascensos y la fecha prevista de jubilación, los legisladores pueden proyectar el impacto fiscal de las reformas en la función pública, el diseño de nuevas carreras y las políticas de consolidación fiscal. Los escenarios contrafactuales también ayudan a los gobiernos a promover la diversidad y reducir las asimetrías en la función pública, al fomentar políticas y servicios que mejor reflejen las necesidades de los ciudadanos.

Los microdatos de la nómina y del SIGRH constituyen una herramienta importante para el análisis de RR. HH. y de las políticas fiscales. Estos sirven para que los legisladores establezcan las ventajas y desventajas entre los objetivos concurrentes de políticas. Por ejemplo: en el estado brasileño de Maranhão, el gobierno se propuso entender el impacto fiscal del aumento salarial para los docentes junto con una mayor contratación de personal policial. Al representar gráficamente las estadísticas pertinentes y comparar, primero, la tendencia decreciente del cociente alumno-docente y su efecto en la demanda de nuevos docentes; y, segundo, los niveles de violencia en el estado, en comparación con sus pares y el cociente de agente policial por habitante, los legisladores obtuvieron un panorama más realista de las políticas de empleo. En esta sección empleamos algunas de las cifras de la sección anterior para sentar los bloques de construcción de un modelo orientado por las políticas y proyectar los gastos en la nómina salarial. Este modelo ayudaría a los legisladores a dar más transparencia a las elecciones difíciles al revelar los costos reales y los beneficios de las posibles reformas en la función pública.

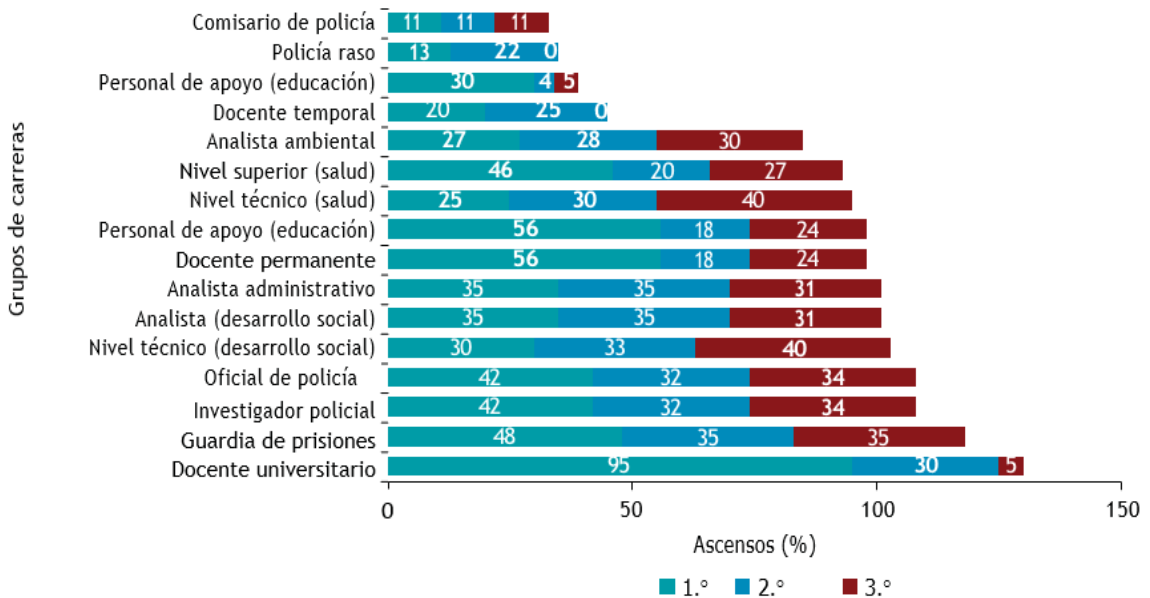
En la práctica, he aquí como realizamos las proyecciones. Primero, establecemos los microdatos de RR. HH. en una estructura parecida a la que se describe en la sección “Microdatos de la nómina y del SIGRH, y sus desafíos”, y señalados en la Tabla 10.1. Idealmente, la base de datos debería contener información sobre la nómina y RR. HH. de los últimos 10 años. De no estar disponibles los datos mensuales, es posible recurrir a un mes representativo del año.⁹ Luego, se utilizan los datos de la nómina salarial de los años anteriores para calcular algunos de los parámetros del modelo, y se utilizan los datos del mes o año más reciente como punto de partida para las proyecciones.

FIGURA 10.11 Tipos de carreras y salarios, por grupo de carreras, en Brasil

a. Salario inicial por grupo de carreras en el Gobierno Federal de Brasil



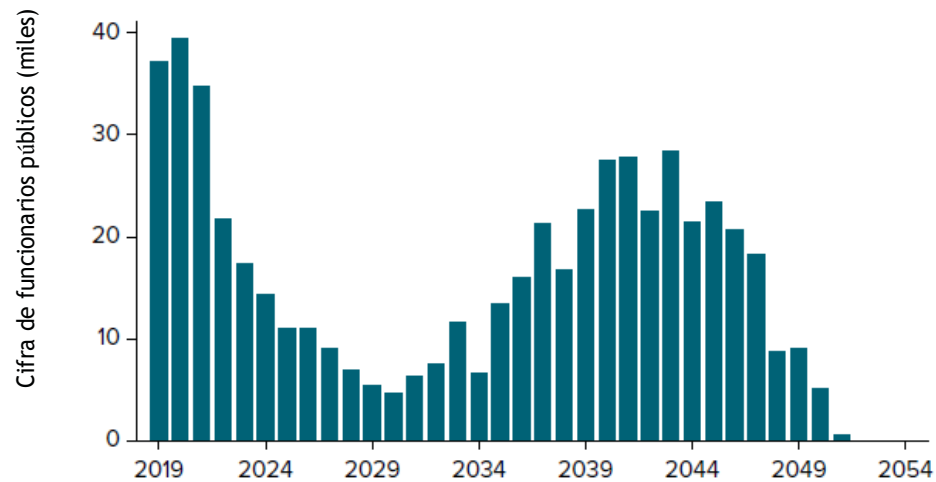
b. Aumento salarial por ascenso y promoción en el gobierno del estado de Mato Grosso, Brasil



Fuente: Gráfico inédito para esta publicación.

Segundo, habiendo establecido los microdatos, agrupamos a los funcionarios públicos de acuerdo con sus similitudes en el cargo o el marco legal común. Los aportes de los gerentes de RR. HH. son determinantes en esta primera etapa del modelo, ya que el número de grupos que se forme debería reflejar el grueso de las carreras en la función pública y, al mismo tiempo, dar lugar a opciones más elaboradas de políticas. En este sentido, no hay ningún “número mágico” de grupos; el número depende del contexto. En la práctica, tendemos a agrupar a los funcionarios públicos en un margen de 5–20 grupos.

FIGURA 10.12 Proyecciones de jubilación en el Gobierno Federal de Brasil, 2019–54



Fuente: Gráfico inédito para esta publicación a partir de los datos del gobierno de Brasil, desde 2008-2018.

Por ejemplo, en el caso de algunos estados brasileños, definimos siete grupos principales: docentes, policía militar, policía de investigación, médicos, personal de apoyo educativo, personal de apoyo en el sector salud y otros. Estos grupos se definieron para reflejar los principales servicios públicos a cargo de los estados brasileños: seguridad pública, educación secundaria y atención médica de complejidad media a alta. En otro ejemplo, en el caso del gobierno federal, definimos 15 grupos de carreras, que incluyen a los profesores universitarios por ser las universidades públicas en Brasil más que todo federales.

Tercero, una vez establecidos los conglomerados de carreras, calculamos algunos parámetros básicos con los microdatos de años anteriores, a saber: cifra anual de jubilados en los años venideros, tiempo promedio de servicio al momento de jubilarse, salario inicial, años transcurridos entre ascensos o promociones, incremento real en los salarios en virtud de la legislación de ascenso o promoción, incremento real en los salarios aparte de dicha legislación y la tasa de deserción, que es el cociente de ingresos-egresos de empleados. Algunos de estos parámetros se muestran en la sección anterior. Por ejemplo, la Figura 10.12 exhibe los cálculos del número de jubilados por año en el Gobierno Federal de Brasil, con los datos desde 2008 hasta 2018.

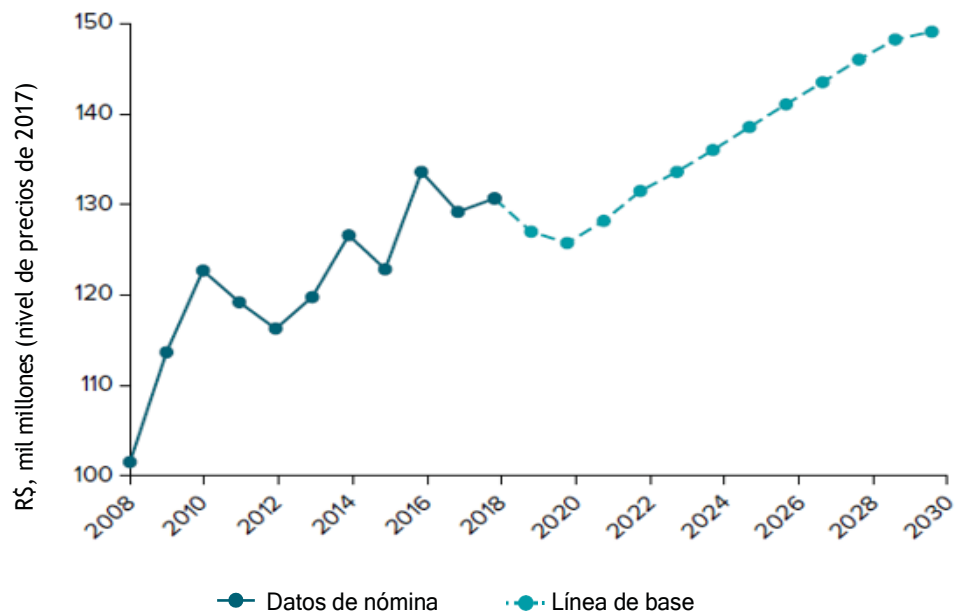
Cuarto, tomamos el último mes en la base de datos de la nómina salarial y nuestros parámetros estimados para rastrear la trayectoria de los empleados actuales hasta su jubilación y de sus reemplazos. Dada la naturaleza fiscal del modelo, los cálculos de la nómina salarial tienden a ser menos exactos en las proyecciones a largo plazo. Sobre la base de la experiencia con los gobiernos de LAC, recomendamos, a lo sumo, un período de diez años para las proyecciones. Con los parámetros estimados dimos una proyección de línea de base: la trayectoria de los gastos en la nómina salarial asumiendo un enfoque “como de costumbre”, extrapolado de los datos de años anteriores. Dicho de otro modo, proyectamos el gasto previsto en la nómina salarial si asumimos los mismos aumentos salariales de los pasados años, el mismo cargo antes de la jubilación y la misma tasa de reemplazo por cada empleado que se jubila.

Finalmente, luego de efectuar una proyección de línea de base en cuanto a la nómina, pudimos simular reformas que implementen cambios a los parámetros estimados. Por ejemplo: si el gobierno desea analizar el impacto fiscal de una reforma por medio de la cual se eleva la contratación de docentes, simplemente modificamos la tasa de reemplazo en el grupo de los docentes. Otro ejemplo es el siguiente: si el gobierno desea consolidar los gastos en la nómina salarial al congelar los salarios para los próximos dos años, modificamos el parámetro relativo a los aumentos salariales que no guardan relación con los ascensos y las promociones. La lista de posibles escenarios de políticas abarca la congelación de contrataciones o determinados incrementos salariales para ciertas clases de empleados. Este modelo se propone ser flexible para adaptarse a las necesidades del gobierno, de forma tal que los legisladores ensayen distintas opciones e hipótesis de reformas.

Ejemplo del Gobierno Federal de Brasil

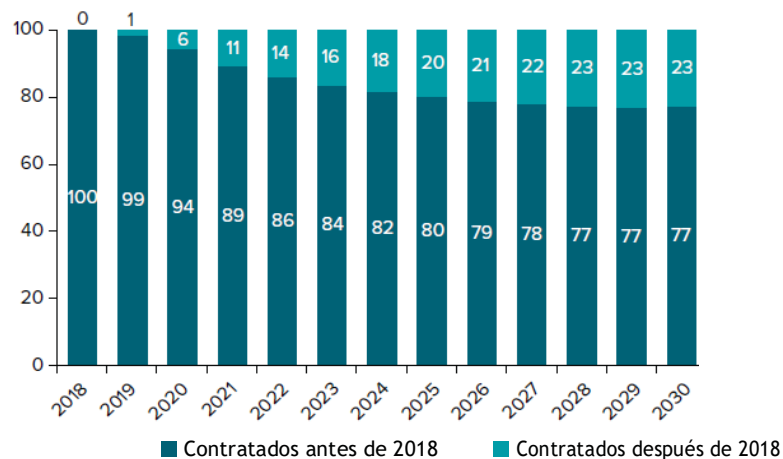
Con miras a ejemplificar el uso del modelo, en esta sección presentamos las proyecciones en la nómina salarial en el Gobierno Federal de Brasil para el período 2019–2030, las cuales se realizaron con los microdatos de RR. HH. desde 2008 hasta 2018. Por ejemplo, la Figura 10.11, panel a, y la Figura 10.12 en la sección precedente son representaciones gráficas de los salarios iniciales y del número de jubilados por año, respectivamente. La Figura 10.13 presenta la proyección de línea de base de la nómina salarial, a la vez que la Figura 10.14 ofrece un desglose de la proyección de la nómina salarial entre los empleados actuales y los nuevos. Brasil es un caso aparte entre los países de LAC, en el sentido de que cuenta con datos administrativos de muy alta calidad, lo cual lo convierte en un buen ejemplo de los tipos más avanzados de análisis que se puedan realizar con los microdatos de RR. HH., una vez establecido un sistema integral y centralizado de recolección de datos.

FIGURA 10.13 Proyección de línea de base de la nómina salarial en el Gobierno Federal de Brasil, 2008–2030



Fuente: Gráfico inédito para esta publicación con base en los datos del gobierno de Brasil desde 2008 hasta 2018.

FIGURA 10.14 Desglose de la proyección de la nómina salarial entre empleados actuales y nuevos en el Gobierno Federal de Brasil, 2018–2030



Fuente: Gráfico inédito para esta publicación, con base en los datos del gobierno de Brasil desde 2008 hasta 2018.

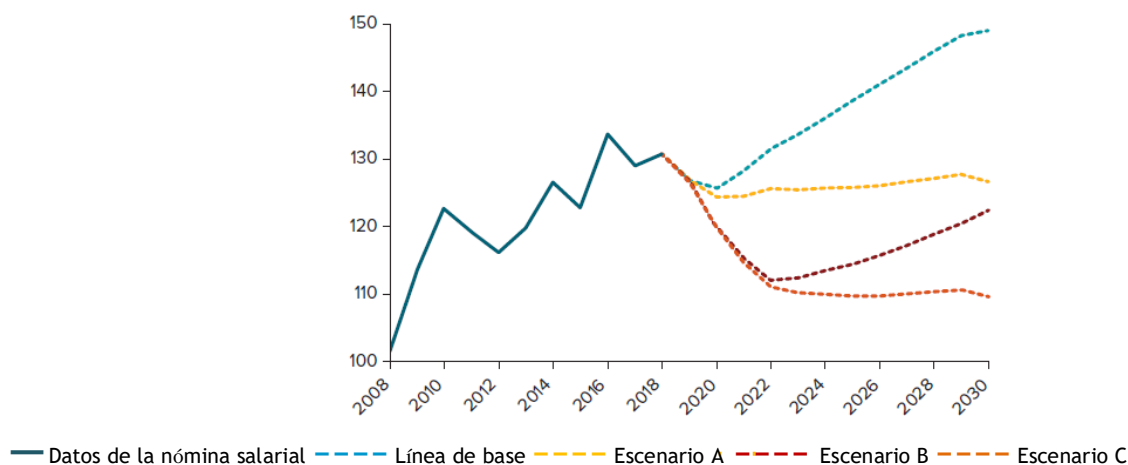
Tras proyectar un escenario de línea de base para los gastos en la nómina salarial en la próxima década, pudimos compararlo con distintos escenarios de políticas. En aras de organizar mejor las opciones de reforma, podemos separarlas entre relacionadas con la remuneración y relacionadas con el empleo. En el contexto de Brasil, el objetivo principal del gobierno federal fue simular aquellas reformas que pudieran llevar a un ahorro en el fisco. Presentamos nueve opciones de políticas, dos de ellas vinculadas con reformas de empleo; las otras siete, vinculadas con políticas de remuneración. Con base en estas políticas específicas, proyectamos los siguientes escenarios, cada uno con un conjunto de políticas vinculadas con la remuneración y con el empleo:

- Escenario A: Reemplazo del 100% de los empleados que se jubilan, sin aumento salarial real en 10 años.
- Escenario B: Reemplazo del 90% de los empleados que se jubilan, sin aumento salarial nominal en los tres primeros años.
- Escenario C: Reemplazo del 80% de los empleados que se jubilan, sin aumento salarial nominal en los tres primeros años, y de allí en adelante, ningún aumento salarial real en los próximos siete años.

La Figura 10.15 es la representación gráfica de la proyección de línea de base, junto con los tres escenarios señalados de reforma. En el escenario A, se implementa la política de ningún aumento salarial real a partir de 2019. Ya que el eje de las ordenadas mide el gasto en la nómina salarial en precios reales para 2017, la política de corregir los salarios por ajuste de inflación lleva a una línea casi uniforme en el gráfico. En los escenarios B y C se aplican políticas más estrictas, con la congelación nominal en los salarios en los tres primeros años a partir de 2019, junto con menos contratación de empleados para reemplazar a los que se van. El grueso de la diferencia en el ahorro entre los escenarios B y C proviene de los años posteriores a 2022, donde el escenario B retorna al gasto en la nómina salarial de línea de base, mientras que en el escenario C, los salarios se corrigen en función del ajuste por inflación.

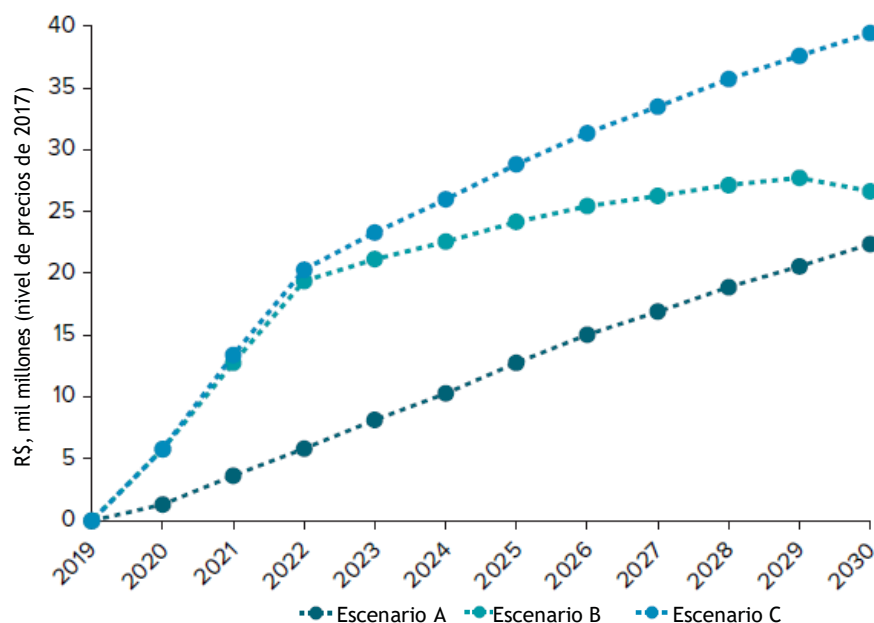
Para colocar estos distintos escenarios en perspectiva y comparar su eficacia en el ahorro fiscal, mostramos en la Figura 10.16 el ahorro fiscal acumulado en el transcurso de los años en cada escenario de reforma. En el 2018, el gasto en la nómina salarial en el Gobierno Federal de Brasil ascendió a un total de R\$131 mil millones. Las proyecciones del modelo utilizado en este análisis indican que, en 2026, el escenario A significará un ahorro aproximado de 12% del gasto en la nómina salarial de 2018; en el escenario B se ahorra el 19% y en el escenario C se ahorra el 24%. Aparte de estas diferencias en el ahorro total, en los escenarios B y C, el gobierno logra mayores ahorros en el corto plazo, a la vez que compensa con ahorros menores después de unos cuantos años. Mientras tanto, en el escenario A, el ahorro total se distribuye a lo largo de los años.

FIGURA 10.15 Proyección de la nómina salarial y escenarios de políticas, Brasil, 2008–2030



Fuente: Gráfico inédito para esta publicación.

FIGURA 10.16 Gasto fiscal acumulado en los escenarios de políticas, Brasil, 2019–2030



Fuente: Gráfico inédito para esta publicación a partir de los datos del gobierno de Brasil desde el 2019.

Experimentar con las combinaciones de políticas antes de su puesta en práctica para conocer su impacto fiscal tiene la potencialidad de ahorrar una proporción significativa de la plantilla gubernamental. A la par, la extrapolación puede extenderse al análisis descriptivo que se señala en las secciones precedentes. En tal sentido, los gobiernos estarán en mejor capacidad de apreciar el impacto de la reforma de las políticas del personal en el carácter de la administración pública. Con suficientes datos de buena calidad, podrán aprovechar sus datos de la GERH y de la nómina salarial para la planificación empírica de su gasto fiscal y la dinámica del personal en el futuro.

CONCLUSIÓN

Hemos presentado un enfoque con base en microdatos para que los gobiernos mejoren su GERH y diseñen estrategias realistas con respecto a la remuneración y el empleo en la función pública. Igualmente, mostramos la forma en que tales estrategias permitirían a los legisladores realizar mejores elecciones fiscales. Asimismo, hemos utilizado una serie de ejemplos provenientes de países de LAC para demostrar la forma en que el empleo de estadísticas relativamente básicas de la nómina y del SIGRH ayudaría a los legisladores a obtener una perspectiva de la situación actual y futura en la nómina salarial de sus gobiernos. Postulamos que esto constituye un primer paso importante para aprovechar el potencial de los *corpus* existentes de microdatos de la nómina y del SIGRH, los cuales están subutilizados en la actualidad. Consideramos que nuestro enfoque ayudaría a los legisladores a tomar decisiones difíciles al desglosar las causas de los problemas y cuantificar la manera en que ciertas opciones de políticas se traducirán en consecuencias en el largo plazo. Sobre la base de nuestra experiencia utilizando microdatos de RR. HH. para dichos análisis, ofrecemos una serie de recomendaciones prácticas.

La primera recomendación tiene que ver con recopilar los datos necesarios para emprender los análisis propuestos. Aunque, en teoría, cualquier gobierno con un SIGRH debería tener acceso a estos datos, sabemos por experiencia propia en nuestro trabajo con los gobiernos que extraer y depurar estos datos puede ser una tarea compleja. En tal sentido, sugerimos, en la medida de lo posible, que los gobiernos centralicen sus sistemas de recolección de datos de RR. HH. y los hagan accesibles a los equipos de estudios. De no existir estos datos, ni siquiera de manera dispersa, exhortamos a los gobiernos a que empiecen a recabar de manera centralizada los microdatos de la nómina y del SIGRH. Si los gobiernos están en capacidad de fragmentar los silos de datos inter e

intradepartamentales y embutir la analítica de datos en su cultura institucional, tendrán una idea más clara de (entre muchos otros fenómenos) la composición de su fuerza laboral, cómo utilizarla con más eficiencia y cómo planificar, presupuestar y dotar de personal en futuros desafíos. Esta es una propuesta central surgida de nuestra experiencia con estos microdatos. Tal como lo hemos manifestado antes, la calidad y la cobertura de los datos disponibles influyen en la utilidad de los análisis que se realicen y, en consecuencia, la potencia del discernimiento que se pueda obtener.

La segunda recomendación es que el análisis de los datos de RR. HH. se integre mejor con la planificación fiscal. Nuestro enfoque puede complementar y contribuir a juntar el examen funcional con el macroanálisis y, por ende, conciliar el corte fiscal del macroanálisis con el detalle del examen funcional. Sin embargo, para que esto se materialice, los gobiernos deben alentar a los funcionarios de los departamentos de hacienda y de RR. HH. a que estrechen su colaboración. Esto se lograría al asignar porciones dedicadas de la carga laboral de los funcionarios públicos (de ambos departamentos) a la tarea de intercambiar y analizar los datos en colaboración, o al crear funciones interdepartamentales consagradas a impulsar y emprender la recolección y el análisis de microdatos de RR. HH. para la GERH. Al integrar mejor los datos de RR. HH. y la planificación de la nómina salarial, los legisladores podrán mejorar los servicios que se prestan a los ciudadanos. En el ejemplo que mencionamos en la introducción, los legisladores en Alagoas incorporaron cambios demográficos en sus proyecciones de cuántos docentes contratar (dado el declive en la proporción alumno-docente a causa del descenso en la tasa de fertilidad). Con esto, pudieron identificar un área donde podrían lograr un ahorro sustancial y apuntar mejor su estrategia de RR. HH. para contratar entre distintas categorías de funcionarios públicos donde no hubiera sobreoferta. De esta manera, el estado estuvo en capacidad de prestar mejores servicios a los ciudadanos mediante la contratación de funcionarios públicos en aquellas áreas donde más se necesitaba, en lugar del sector de la educación, donde había exceso de docentes.

La tercera recomendación guarda relación con el hecho de que las consideraciones políticas pueden impedir la implementación satisfactoria de cualquier GERH y planificación fiscal. Sugerimos que los gobiernos, aparte de centralizar los sistemas de recolección de datos de RR. HH., procuren aislar ciertos aspectos del trabajo en las oficinas de planificación del flujo y reflujo de la política. Esto podría ir de la mano con nuestra segunda recomendación, de forjar carteras o funciones explícitas y consagradas a recabar y analizar microdatos de RR. HH., lo cual garantiza que dicha labor sea realizada por funcionarios públicos que rindan cuentas a un ente independiente y no a un ministerio.

Las tres recomendaciones se refieren a la forma en que los gobiernos pueden institucionalizar mejor la GERH y perfeccionar sus capacidades analíticas con datos que sean relativamente fáciles de recabar y utilizar. Al desarrollar una cultura de centralización e intercambio de información (siempre anónima, guardada y compartida con total respeto a la privacidad y a los derechos de los empleados), los gobiernos pueden mejorar su capacidad de identificar y resolver los temas pertenecientes a la fuerza laboral y a la planificación fiscal por igual, tal como lo hemos señalado. Por lo demás, es sencillo realizar este análisis, lo cual significa que los gobiernos pueden aprovechar estos datos a través del personal existente, incluso con el mínimo conocimiento de datos, sin tener que contratar una cifra significativa de especialistas. Esperamos haber ilustrado los beneficios de combinar los datos del SIGRH y de la nómina para informar la GERH y la planificación fiscal y que hayamos inspirado a los profesionales para que exploten el potencial de estos datos en aras de una mayor y mejor toma de decisiones con base en la evidencia.

NOTAS

Este capítulo se fundamenta en el apoyo técnico suministrado a varios gobiernos de Latinoamérica. El equipo estuvo dirigido por Daniel Ortega Nieto. Agradecemos a Vivian Amorim, Paulo Antonacci, Francisco Lima Filho, Sara Brolhato de Oliveira, Alison Farias y Raphael Bruce, por su parte en el trabajo aquí presentado. Las determinaciones, interpretaciones y conclusiones expresadas en este capítulo son íntegramente las de los autores.

1. De hecho, el FMI calcula que más de 130 países informan estadísticas integrales de las finanzas gubernamentales y que, en promedio, los países tienen unos 25 años de datos a su disposición (Gupta et al. 2016, 11).
2. Algunos gobiernos también recaban y registran datos sobre jubilados y sobrevivientes. Vale la pena contar con estos datos adicionales, especialmente para que el gobierno tenga un mayor conocimiento del perfil de los jubilados y del impacto fiscal en general de las pensiones. No obstante, dado que este tema da pie a toda una gama de análisis, no tratamos *in extenso* el empleo de los datos de las jubilaciones en este capítulo.
3. Los estudios que existen son análisis limitados que se enfocan en temas muy específicos, a menudo del sector salud, con la notable excepción de Colley y Price (2010), quienes examinan el caso del servicio público en Queensland.
4. De los profesionales en gestión de recursos humanos que se encuestaron, el 47% manifestó participar en poca o ninguna planificación de la fuerza laboral para sus municipios, y apenas el 11% informó que sus municipios tenían un plan formal y centralizado de la fuerza laboral (Goodman, French, y Battaglio 2015, 148).
5. La compresión salarial se define generalmente como el cociente entre quienes ganan más y quienes ganan menos en una determinada organización. En este capítulo, definimos la compresión salarial como el cociente entre el 90.º percentil y el 10.º percentil de la distribución salarial de la organización.
6. La estructura salarial en la administración pública consta de varios componentes salariales, agrupados en “básicos” y “personales”. La remuneración básica se determina con fundamento en la posición específica (plaza), lo cual representa el conjunto de tareas, responsabilidades y condiciones laborales asociadas a cada uno de los funcionarios públicos, incluso los *sueldos al grado y las compensaciones al cargo*. Todos los funcionarios públicos reciben una remuneración personal, la cual es específica a cada uno de ellos.
7. Por ejemplo: un empleado en el Gobierno Federal de Brasil trabaja un promedio de 30 años antes de jubilarse.
8. Consulte el artículo “Banco Mundial apunta [urgencia](https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/10/10/banco-mundial-aponta-urgencia-de-una-reforma-administrativa.ghtml) de una reforma administrativa” *Valor Econômico*, 10 de [octubre de 2019](https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/10/10/banco-mundial-aponta-urgencia-de-una-reforma-administrativa.ghtml), <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/10/10/banco-mundial-aponta-urgencia-de-una-reforma-administrativa.ghtml>.
9. El “mes representativo” debería permitir extrapolar a todo el año el gasto en la nómina salarial mensual y el número de funcionarios públicos.

REFERENCIAS

- Anderson, Martin W. 2004. “The Metrics of Workforce Planning.” *Public Personnel Management* 33 (4): 363–78. <https://doi.org/10.1177/009102600403300402>.
- Choudhury, Enamul H. 2007. “Workforce Planning in Small Local Governments.” *Review of Public Personnel Administration* 27 (3): 264–80. <https://doi.org/10.1177/0734371X06297464>.
- Colley, Linda, and Robin Price. 2010. “Where Have All the Workers Gone? Exploring Public Sector Workforce Planning.” *Australian Journal of Public Administration* 69 (2): 202–13. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00676.x>.
- Davenport, Thomas. 2019. “Is HR the Most Analytics-Driven Function?” *Harvard Business Review*, April 18, 2019. <https://hbr.org/2019/04/is-hr-the-most-analytics-driven-function>.
- Dychtwald, Ken, Tamara Erickson, and Bob Morison. 2004. “It’s Time to Retire Retirement.” *Public Policy and Aging Report* 14 (3): 1–28. <https://doi.org/10.1093/ppar/14.3.1>.
- Frank, Howard A., and Yongfeng Zhao. 2009. “Determinants of Local Government Revenue Forecasting Practice: Empirical Evidence from Florida.” *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 21 (1): 17–35. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-21-01-2009-B002>.
- French, P. Edward, and David H. Folz. 2004. “Executive Behavior and Decision Making in Small U.S. Cities.” *The American Review of Public Administration* 34 (1): 52–66. <https://doi.org/10.1177/0275074003259186>.

- GAO (US General Accounting Office/Government Accountability Office). 2001a. Federal Employee Retirements: Expected Increase over the Next 5 Years Illustrates Need for Workforce Planning. Report to the Chairman, Subcommittee on Civil Service and Agency Organization, Committee on Government Reform, House of Representatives, GAO-01-509. Washington, DC: US General Accounting Office. <https://www.gao.gov/assets/gao-01-509.pdf>.
- GAO (US General Accounting Office/Government Accountability Office). 2001b. High-Risk Series: An Update. GAO-01-263. Washington, DC: US General Accounting Office. <https://www.gao.gov/assets/gao-01-263.pdf>.
- GAO (US General Accounting Office/Government Accountability Office). 2021. High-Risk Series: Dedicated Leadership Needed to Address Limited Progress in Most High-Risk Areas. GAO-21-119SP. Washington, DC: US Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/products/gao-21-119sp>.
- Goodman, Doug, P. Edward French, and R. Paul Battaglio Jr. 2015. "Determinants of Local Government Workforce Planning." *The American Review of Public Administration* 45 (2): 135–52. <https://doi.org/10.1177/0275074013486179>.
- Gupta, Sanjeev, David Coady, Manal Fouad, Richard Hughes, Mercedes Garcia-Escribano, Teresa Curristine, Chadi Abdallah, et al. 2016. "Managing Government Compensation and Employment-Institutions, Policies, and Reform Challenges." IMF Policy Paper, April 8, 2016, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Harborne, Bernard, Paul M. Bisca, and William Dorotinsky, eds. 2017. *Securing Development: Public Finance and the Security Sector*. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/25138>.
- Hasnain, Zahid, Nick Manning, and Jan Henryk Pierskalla. 2014. "The Promise of Performance Pay? Reasons for Caution in Policy Prescriptions in the Core Civil Service." *World Bank Research Observer* 29 (2): 235–64. <https://doi.org/10.1093/wbro/lku001>.
- Hasnain, Zahid, Daniel Oliver Rogger, Daniel John Walker, Kerensa Mayo Kay, and Rong Shi. 2019. *Innovating Bureaucracy for a More Capable Government*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/24989154999073918/Innovating-Bureaucracy-for-a-More-Capable-Government>.
- Huerta Melchor, Oscar. 2013. "The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries." OECD Working Papers on Public Governance 21, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/5k487727gwvb-en>.
- Jacobson, Willow S. 2009. "Planning for Today and Tomorrow: Workforce Planning." In *Public Human Resource Management: Problems and Prospects*, edited by Steven W. Hays, Richard C. Kearney, and Jerrell D. Cogburn, 5th ed., 179–202. New York: Longman.
- Jacobson, Willow S. 2010. "Preparing for Tomorrow: A Case Study of Workforce Planning in North Carolina Municipal Governments." *Public Personnel Management* 39 (4): 353–77. <https://doi.org/10.1177/009102601003900404>.
- Kavanagh, Shayne C., and Daniel W. Williams. 2016. *Informed Decision-Making through Forecasting: A Practitioner's Guide to Government Revenue Analysis*. Chicago: Government Finance Officers Association.
- Kiyonaga, Nancy B. 2004. "Today Is the Tomorrow You Worried about Yesterday: Meeting the Challenges of a Changing Workforce." *Public Personnel Management* 33 (4): 357–61. <https://doi.org/10.1177/009102600403300401>.
- Kong, Dongsung. 2007. "Local Government Revenue Forecasting: The California County Experience." *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 19 (2): 178–99. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-19-02-2007-B003>.
- Mukhtarova, Turkan, Faisal A. Baig, and Zahid Hasnain. 2021. "Five Facts on Gender Equity in the Public Sector." *Governance for Development* (blog). *World Bank Blogs*, September 27, 2021. <https://blogs.worldbank.org/governance/five-facts-gender-equity-public-sector>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2007. *Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264029712-en>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2019. "Gender Equality in Public Sector Employment." In *Government at a Glance 2019*, 88–89. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9735a9f2-en>.
- Pynes, Joan E. 2004. "The Implementation of Workforce and Succession Planning in the Public Sector." *Public Personnel Management* 33 (4): 389–404. <https://doi.org/10.1177/009102600403300404>.
- Pynes, Joan E. 2009. "Strategic Human Resources Management." In *Public Human Resource Management: Problems and Prospects*, edited by Steven W. Hays, Richard C. Kearney, and Jerrell D. Cogburn, 5th ed., 95–106. New York: Longman.
- Reitano, Vincent. 2019. "Government and Nonprofit Personnel Forecasting." In *The Palgrave Handbook of Government Budget Forecasting*, edited by Daniel Williams and Thad Calabrese, 361–76. Cham, Switzerland: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-18195-618>.
- Riccucci, Norma M., Gregg G. Van Ryzin, and Cecilia F. Lavena. 2014. "Representative Bureaucracy in Policing: Does It Increase Perceived Legitimacy?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (3): 537–51. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu006>.

- Rogers, James, and C. M. Naeve. 1989. "One Small Step towards Better Government." *Public Utilities Fortnightly* 3: 9–12. Selden, Sally Coleman. 2009. *Human Capital: Tools and Strategies for the Public Sector*. Washington, DC: CQ Press.
- Selden, Sally Coleman, and Willow Jacobson. 2007. "Government's Largest Investment: Human Resource Management in States, Counties, and Cities." In *In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government*, edited by Patricia W. Ingraham, 82–116. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Somani, Ravi. 2021. "The Returns to Higher Education and Public Employment." *World Development* 144: 105471. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105471>.
- Theobald, Nick A., and Donald P. Haider-Markel. 2009. "Race, Bureaucracy, and Symbolic Representation: Interactions between Citizens and Police." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (2): 409–26. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun006>.
- Van Ryzin, Gregg G., Norma M. Riccucci, and Huafang Li. 2017. "Representative Bureaucracy and Its Symbolic Effect on Citizens: A Conceptual Replication." *Public Management Review* 19 (9): 1365–79. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1195009>.
- Wilkerson, Brian. 2007. *Effective Succession Planning in the Public Sector*. Arlington, VA: Watson Wyatt Worldwide.
- Wong, John D. 1995. "Local Government Revenue Forecasting: Using Regression and Econometric Revenue Forecasting in a Medium-Sized City." *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 7 (3): 315–35. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-03-1995-B001>.
- World Bank. 2019. *Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: O Que os Dados Dizem*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2021. *Uruguay Public Expenditure Review: Civil Service Diagnosis*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2022. *Subnational Civil Servant Pension Schemes in Brazil: Context, History, and Lessons of Reform*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37267>.

CAPÍTULO 25

Aprovechando al máximo los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos: las lecciones de seis gobiernos

Christian Schuster, Annabelle Wittels, Nathan Borgelt, Horacio Coral, Matt Kerlogue, Conall Mac Michael, Alejandro Ramos, Nicole Steele y David Widlake

SINOPSIS

Los gobiernos de todo el mundo implementan cada vez más encuestas a los funcionarios públicos. ¿Cómo sacarles el mayor provecho para mejorar la gestión en la función pública? Este capítulo elabora en primer lugar una herramienta de autoevaluación para los gobiernos que fija el margen de posibles usos y beneficios de los hallazgos de estos sondeos. Aquí se argumenta que pueden mejorar la gestión en la función pública otorgando resultados hechos a la medida para cuatro tipos clave de usuarios (el gobierno como un todo, cada uno de los organismos en el sector público, las unidades dentro de los organismos y el público en general, incluso los sindicatos); responsabilizando a los organismos gubernamentales a que tomen medidas en respuesta a las conclusiones de las encuestas y complementando los resultados descriptivos con recomendaciones accionables y asistencia técnica sobre el abordaje de los hallazgos para cada tipo de usuario. Acto seguido, y con miras a sustanciar la herramienta, en el capítulo luego se sopesa el punto hasta el cual seis gobiernos (Australia, Canadá, Colombia, Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos) utilizan los hallazgos de las encuestas a los funcionarios públicos. Se colige que cinco de seis gobiernos ofrecen resultados adaptados a nivel nacional y de organismo. Sin embargo, ninguno explota a plenitud el potencial y los beneficios de estos sondeos. Por ejemplo: no todos suministran a las unidades gubernamentales los resultados de sus encuestas ni los complementan con rendición de cuentas o recomendaciones para mejorar. Así, muchos gobiernos podrían, a bajo costo, realzar ostensiblemente los beneficios que deriven para mejorar la gestión en la función pública.

Christian Schuster está en el *University College London*. Annabelle Wittels es investigadora independiente. Nathan Borgelt y Nicole Steele están en la Comisión de Servicio Público de Australia. Horacio Coral y Alejandro Ramos están en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia. Matt Kerlogue y David Widlake están en el Consejo de Ministros del Reino Unido. Conall Mac Michael está en el Departamento de Gasto Público del Gobierno de Irlanda.

ANALÍTICA EN LA PRÁCTICA

- Los datos de funcionarios públicos aportan pruebas importantes para realizar mejoras en el gobierno, aunque su impacto dependerá de lo que el gobierno haga al respecto. Este capítulo contiene herramientas de autoevaluación para los gobiernos que realizan encuestas a los funcionarios públicos con una serie de acciones a un costo relativamente bajo para apoyar las reformas empíricas a partir del discernimiento obtenido con dichas encuestas.
- La notificación de los resultados tiene dos finalidades fundamentales. La primera es impartir enseñanzas esenciales y relevantes acerca de las fortalezas y flaquezas en determinados organismos o unidades. Así, la notificación debería incluir informes codificados de gestión o páginas principales o tableros, que ofrezcan un panorama de las fortalezas y áreas para el desarrollo. Segundo, la notificación está destinada a que los usuarios exploren los resultados de la encuesta a la medida (a la vez que se garantiza el anonimato de las respuestas). Esto se logra, por ejemplo, con tableros para que los usuarios dividan las preguntas entre grupos demográficos, como sexo o edad.
- La notificación de los resultados es más contundente cuando se llega a los distintos grupos que pueden tomar acciones a partir de estos de manera personalizada. Estos grupos son los organismos del gobierno central (por ejemplo: la administración pública), organismos en el sector público, unidades (o sus directores) dentro de los organismos en el sector público, y el público en general, incluso los sindicatos. Los informes personalizados de los resultados dan cabida a mejores respuestas de gestión. Por ejemplo: al suministrar a cada uno de los organismos y unidades en el sector público los resultados personalizados de las encuestas, los directores identifican con más facilidad las acciones apropiadas para abordar los problemas específicos en sus organismos o unidades.
- Asimismo, la notificación de los resultados es más contundente cuando incluye recomendaciones a los usuarios (tales como los directores de unidades u organismos) sobre la mejor manera de abordar los hallazgos de la encuesta, así como los planes de acción para que los mismos usuarios adopten sus propias medidas. A bajo costo, las recomendaciones pueden automatizarse en la unidad y en el organismo; por ejemplo: al vincular las ofertas de capacitación a determinados resultados de la encuesta o facilitar a los directores “listas de verificación” con ciertos resultados de la encuesta. Más aún, pueden suministrarse plantillas de planes de acción a las unidades y organismos con las metodologías sugeridas para que adopten medidas a partir de los resultados de la encuesta. A mayor disposición de recursos, las recomendaciones automatizadas y las plantillas de planes de acción pueden complementarse con asistencia técnica personalizada (o consultoría en gestión de recursos humanos (HRM)), que suministre una unidad central de recursos humanos (RR. HH.) o un proveedor externo para asistir a los directores en la conversión de los hallazgos de las encuestas en mejoras.
- Para fomentar el empleo de los resultados, los gobiernos pueden introducir mecanismos de rendición de cuentas; por ejemplo: por medio de la vigilancia central de las medidas adoptadas por los organismos y unidades gubernamentales en respuesta a los hallazgos de la encuesta, al poner los datos (anónimos) de la encuesta a la disposición del público y demás usuarios (como los sindicatos) para construir índices del “mejor lugar para trabajar” y realzar la transparencia en torno a la gestión del personal en las instituciones en el sector público en general, o al introducir medidas de las encuestas que capten la percepción de los empleados del punto hasta el cual los organismos gubernamentales accionan de cara a los hallazgos de la encuesta.

INTRODUCCIÓN

¿De qué manera los gobiernos pueden sacar el mayor partido de los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos para efectuar mejoras en la gestión? Es importante entender este desafío. Cada vez más, en todo el mundo, los gobiernos realizan encuestas a sus empleados (consulte el Capítulo 18). La ejecución de las encuestas es costosa para los gobiernos, sin hablar en términos del costo de oportunidad del tiempo del personal para responder (Capítulo 20). Esto remarca la importancia de sacar el mayor provecho de los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos, es decir: aprovechar al máximo los beneficios que derivan los gobiernos para efectuar mejoras en la gestión en la función pública. Con todo, tales resultados no generan el cambio en sí mismos. Exigen la difusión eficaz, así como la capacidad y la motivación para

mejorar a partir de allí la gestión en la función pública. Este proceso de conversión es retador. En la Encuesta del Punto de Vista del Empleado Federal (FEVS) de la Oficina de Gestión de Personal de Estados Unidos (OPM), por ejemplo, apenas una minoría de los funcionarios públicos considera que los resultados del sondeo se utilizarán para hacer de su entidad un lugar mejor para trabajar (OPM 2021).

Entonces, ¿cómo pueden los gobiernos afrontar con más eficacia ese desafío? El presente capítulo complementa la exploración que se hace a profundidad de la FEVS en el Capítulo 26 del *Manual de analítica gubernamental* con un marco de autoevaluación para que los gobiernos lo utilicen, así como la comparación de seis gobiernos para identificar el margen de posibles enfoques que pudieran adoptar los gobiernos para aprovechar al máximo los beneficios de mejorar la gestión a la luz de los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos.

El punto inicial conceptual para el marco de autoevaluación consta de una serie de teorías de cambio que vinculan los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos con la gestión en la función pública. En el marco se postula que los resultados en cuestión realzan la *base informativa* para efectuar mejoras en la gestión dentro de la función pública, así como la *capacidad* gerencial y la *motivación* de los gerentes. Los resultados adaptados de la encuesta (en forma de tableros e informes) refinan la base informativa con miras a efectuar mejoras en el gobierno como un todo, en cada uno de los organismos y en las unidades dentro de los organismos. La publicación de los resultados suministra tanto a los entes correspondientes de supervisión central interna como a los entes externos (como es el caso del público y de los sindicatos) información para endilgar a los gerentes públicos las mejoras en la gestión, lo que los motiva a tomar acciones con fundamento en los hallazgos. Finalmente, el hecho de complementar los resultados descriptivos de la encuesta con recomendaciones para la acción y asistencia técnica en el abordaje de los hallazgos reforzaría la capacidad y posibilidad de los gerentes de procurar mejoras en la gestión.

Acto seguido, el capítulo evalúa empíricamente el punto hasta el cual seis gobiernos (Australia, Canadá, Colombia, Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos) emplean esta gama de posibles usos de los hallazgos de las encuestas a los funcionarios públicos.¹ Se infiere que la mayoría de los gobiernos proporcionan resultados adaptados a nivel nacional y de los organismos, aunque ninguno explota a plenitud todos los posibles usos y beneficios de los sondeos. Por ejemplo: no todos los gobiernos suministran a las unidades dentro de los organismos los resultados de las encuestas ni los complementan con rendición de cuentas o recomendaciones para mejorar. Así, muchos gobiernos podrían, a muy bajo costo, realzar significativamente los beneficios que se deriven para efectuar mejoras en la gestión en la función pública.

INFORMACIÓN, MOTIVACIÓN Y CAPACIDAD: DE QUÉ MANERA LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA MEJORAN LA GESTIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

El propósito fundamental de implementar las encuestas a los funcionarios públicos consiste en mejorar la gestión de personal para, en última instancia, tener una fuerza laboral más fuerte. Por ejemplo: la Encuesta Nacional de Funcionarios Públicos del Reino Unido procura inspirar la acción “para elevar y mantener... los niveles de compromiso de los empleados y el bienestar del personal” (Gobierno del Reino Unido 2018). ¿De qué manera pueden los resultados de la encuesta a los funcionarios públicos lograr este objetivo? Desde la perspectiva de la teoría del cambio, salen a relucir tres mecanismos.

Los resultados de la encuesta pueden realzar la *base informativa* para efectuar mejoras en la gestión, así como la *motivación* y la *capacidad* de los gerentes para procurar dichas mejoras.

Estos mecanismos brindan un amplio marco para que las entidades centralizadas sopesen sus propios esfuerzos de inducir a la acción en el sector a partir de las encuestas a los funcionarios públicos. En tal sentido, el Capítulo 26 del *Manual* resalta la forma en que una arquitectura complementaria dentro de cada entidad respalda estas acciones. Así, los dos capítulos pueden apreciarse juntos como un marco frente al cual aquellos analistas interesados en generar acción pueden establecer una cota de referencia con el entorno institucional en el cual se difundan los resultados de sus encuestas.

Inteligencia de negocio: mejorando la base informativa para efectuar mejoras en la gestión con los resultados de la encuesta

La mejor inteligencia de negocio (una base informativa más sólida para las decisiones gerenciales) es el primer paso y el más obvio en los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos. Tal como lo destaca la Comisión de Administración Pública de Australia: “Los resultados también sirven para apuntar a las estrategias destinadas a construir la capacidad ocupacional en la Administración Pública de Australia (APS) ahora y en el futuro” (Comisión de Administración Pública de Australia 2021b). Alternativamente, como lo señala el Gobierno de Canadá:

El objetivo de la Encuesta de Funcionarios Públicos es suministrar información para apoyar la mejora continuada de las prácticas de gestión de recursos humanos en la administración pública federal. Los resultados de la encuesta permitirán a los departamentos y organismos del gobierno federal identificar sus áreas de fortaleza y de preocupaciones en relación con las prácticas de gestión de recursos humanos, comparar y rastrear el progreso con el tiempo e informar acerca del desarrollo y perfeccionamiento de los planes de acción. Las mejores prácticas de gestión de recursos humanos llevan a mejores resultados para la administración pública y, a su vez, mejores resultados para los canadienses (Gobierno de Canadá 2021).

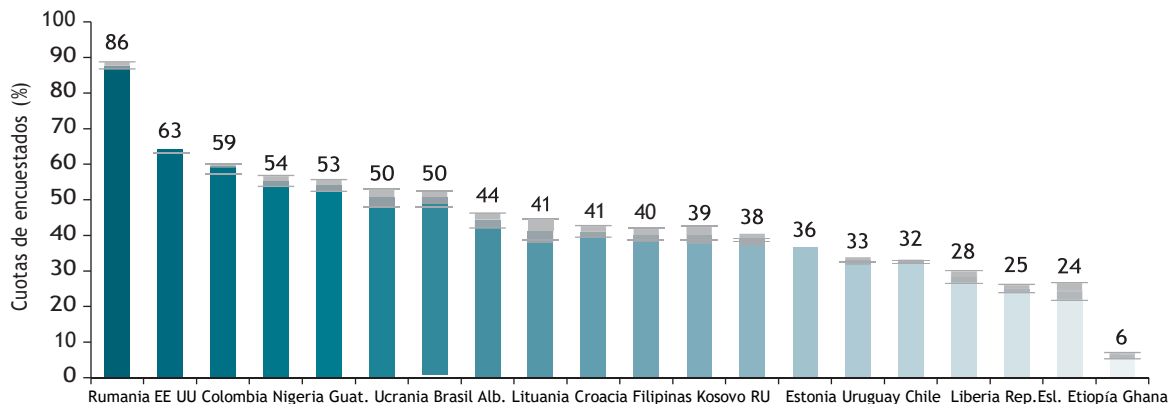
Las encuestas a los funcionarios públicos brindan inteligencia de negocio en varios aspectos de la función pública (consulte el Capítulo 2). Sirven para comprender las actitudes fundamentales de los funcionarios públicos y cómo experimentan su trabajo; por ejemplo: su satisfacción laboral o intención de permanecer en la organización o de marcharse. Además, permiten entender las prácticas gerenciales y los entornos organizativos que moldean las actitudes y experiencias, tales como la calidad del liderazgo o la gestión del desempeño. Igualmente, disponer de tal información sirve para entender los factores que impulsan las actitudes de los empleados, tales como el compromiso (a saber: cuáles prácticas de gestión son estadísticamente las más importantes para un mayor compromiso). En algunos países, donde las bases de datos del personal en la función pública están bastante descentralizadas (y no se dispone de datos demográficos centralizados), se ha echado mano de las encuestas para tener una visión general de la estructura demográfica en la función pública (por ejemplo: la Encuesta de Administración Pública de la India de 2010), con preguntas para conocer el sexo, la edad o el grado de instrucción, por ejemplo.

Gran cantidad de usuarios pueden beneficiarse de la inteligencia de negocio. Primero, la inteligencia de negocio permite llevar a cabo reformas a lo largo y ancho del gobierno. Los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos de todo el gobierno impulsarían mejoras en determinadas funciones de la gerencia, en caso de que se identifiquen deficiencias gubernamentales en particular. Por ejemplo: tras detectar en la Encuesta Nacional de Funcionarios Públicos que la tercera parte de los encuestados indicó que se habían incorporado a la administración pública por medio de conexiones personales o políticas, el gobierno de Chile redactó una legislación para reforzar la meritocracia (Briones y Weber 2020). Asimismo, los resultados de una encuesta a los funcionarios públicos de todo el gobierno resaltarían la necesidad de mejorar la gestión de y para grupos en particular; por ejemplo: para rastrear el avance con la diversidad y la inclusión, como en el caso del gobierno de Nueva Zelanda (Comisión de Administración Pública Te Kawa Mataaho 2021).

La comprensión de las fortalezas y flaquezas en todo el gobierno se apoya a menudo en el estudio comparado, cuando son comparables las medidas de las encuestas entre los gobiernos. Por ejemplo: si un gobierno desea saber si tiene que actuar con respecto a la escasa satisfacción de su personal con la remuneración y los beneficios, un posible punto de referencia serían los funcionarios públicos de otros países. La Encuesta Global de Servidores Públicos (GSPS) propicia tal estudio comparado, como se indica abajo en la Figura 25.1. En Ghana, por ejemplo, el 6% de los funcionarios públicos está satisfecho con su remuneración, frente al 24% y al 86% de sus colegas en otros países; esto sugiere que tal satisfacción podría constituir un desafío en particular (más que tan sólo reflejar el descontento general de los funcionarios públicos en todo el mundo con respecto a su remuneración).

Para que la inteligencia de negocio de las encuestas a los funcionarios públicos sea inteligible y accionable, tiene que presentarse de manera tal que eleve la consciencia y la comprensión acerca de las áreas clave que se miden y, en particular, las áreas prioritarias para la acción a la luz de los resultados. Igualmente, tiene que permitir a los usuarios en todo el gobierno explorar los temas de interés, tales como las diferencias entre las respuestas de grupos esenciales de funcionarios públicos (por ejemplo: entre hombres y mujeres) (cf. Pandey y Garnett 2007).

FIGURA 25.1 Cuota de funcionarios públicos satisfechos con su remuneración y/o beneficios totales, en diversos países



Fuente: Fukuyama et al. 2022.

Nota: Los años de medición varían por cada país. Los colores denotan el grado de satisfacción laboral; las sombras más oscuras significan mayor satisfacción. Las barras grises denotan el 95% de intervalo de confianza.

Entender las áreas clave para la acción exige rendir cuenta de los resultados, bien sea en un informe de gestión o en tableros codificados apropiadamente, con cuatro áreas fundamentales de fortaleza y desarrollo en primera plana. Complementar con tableros los informes de gestión permite a los usuarios explorar fácilmente las divisiones de los datos globales; por ejemplo: por grupo demográfico. También se ayuda la exploración del usuario al permitir solicitudes *ad hoc* de los organismos del gobierno central (como el ministerio de finanzas) hacia el análisis de determinados datos de la encuesta más allá de lo que se presenta en un tablero; por ejemplo: analítica de regresión en particular para entender los factores que promueven la brecha entre los sexos en distintas organizaciones. Finalmente, la inteligencia de negocio central se refuerza cuando los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos se integran con otras fuentes de datos de recursos humanos (RR. HH.); por ejemplo: en un tablero de RR. HH., donde se expongan los resultados lado a lado de indicadores tales como retención, licencia por enfermedad, número de postulantes para los cargos en el sector público y brecha en la remuneración entre hombres y mujeres.

Segundo, las encuestas a los funcionarios públicos favorecerían las reformas a nivel organizativo al desagregar los resultados a los promedios organizativos, comparar entre sí los organismos en el sector público y hacer que estos entiendan las diferencias en las experiencias y respuestas de los distintos grupos dentro de una organización. La inteligencia de negocio a nivel de organización cuenta porque las diferencias en las experiencias de los empleados entre los organismos gubernamentales suelen ser mayores que las diferencias entre los gobiernos (Meyer-Sahling, Schuster y Mikkelsen 2018). Así, las reformas a lo largo y ancho del gobierno por sí solas se pierden las prioridades para la mejora en determinados organismos en el sector público. Al inspirarse en los resultados a nivel de organización, por citar apenas un ejemplo, la División de Atención Sanitaria Primaria del gobierno escocés identificó las áreas clave para el desarrollo (incluso la capacitación del personal y el espíritu de equipo) en su Encuesta de Funcionarios Públicos de 2012, en la cual alcanzó el 54% de participación. Además, actuó con base en los hallazgos de la encuesta para elevar la participación a 78% en 2014 (Consejo de Ministros 2015). Los informes de gestión de cada organización, los tableros debidamente codificados, que ponen en primer plano las áreas clave de fortaleza y desarrollo de cada organización, y que permiten a las organizaciones explorar las respuestas agregadas de los diferentes grupos demográficos dentro de la organización pueden proporcionar la inteligencia de negocio para tales mejoras organizativas.

Tercero, los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos propician mejoras al nivel de unidades o divisiones dentro de los organismos al desagregar los resultados y hacerlos accesibles a los gerentes de la unidad mediante informes de gestión y tableros.² La presentación de informes a nivel de unidad es importante, ya que las diferencias en los indicadores clave entre las unidades dentro de los organismos (como en la calidad del liderazgo y el compromiso de los empleados) son tan grandes como las diferencias entre los organismos (consulte el Capítulo 20). El Equipo de Inversión Social y Finanzas (SIFT) del Consejo de Ministros del Reino Unido, por ejemplo, sobresalió por encima de otros equipos en cuanto al compromiso de los empleados a través de la dirigencia de “estira y afloja”: rigidez en torno a la misión, pero delegación para que los integrantes del equipo tengan la autonomía para cumplir la misión (Consejo de Ministros 2016).

Capacidad: Potenciar la habilidad de los gerentes para emprender mejoras de gestión

Los resultados de la encuesta descriptiva pueden identificar las fortalezas y flaquezas clave en la gestión del personal en el gobierno, en un organismo gubernamental en particular, en una unidad dentro de un organismo o en un determinado grupo demográfico de funcionarios públicos. No obstante, en sí, tales resultados no son prescriptivos: no identifican la mejor manera de abordar los hallazgos de la encuesta. Dicho de otro modo: identifican las fortalezas y flaquezas, pero no las acciones gerenciales para la mejora. Así, es importante complementarlos bien sea con un proceso para identificar las mejoras o a través de la identificación de mejoras substantivas específicas.

Los enfoques en un proceso mejorado pueden adoptar la forma de metodologías para diseñar planes de acción, con plantillas y, posiblemente, asistencia técnica (por ejemplo: de una agencia de administración pública o una consultoría en gestión) para asistir a los organismos o a las unidades gubernamentales con las mejoras. Este enfoque es típico de las consultorías en participación de los empleados, las cuales han elaborado cajas estandarizadas de herramientas con base en los resultados de las encuestas al personal (consulte, por ejemplo, Gallup 2022).

El enfoque substantivo se acopla a la presentación de los resultados de la encuesta con recomendaciones específicas para la mejora y así facilitar la conversión de tales resultados en acciones. En los informes a nivel de país, estos pueden ser cualitativos y detallados, con la inferencia de las mejoras fundamentales de gestión a partir de los datos (consulte, por ejemplo, Schuster et al. 2020). A niveles menores de desagregación (para los organismos y, en particular, las unidades, donde hace falta centenares de informes de los resultados), las recomendaciones pueden codificarse automáticamente para añadirse a la presentación. Por ejemplo: el enfoque de Google sobre el análisis del personal señala ofertas de capacitación específicas a los directivos, con base en los resultados de las encuestas para sus unidades (Penny 2019).

Rendición de cuentas: Motivar a los gerentes para que emprendan mejoras de gestión

Los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos pueden visibilizar la calidad de la gestión en determinadas unidades u organismos o en el gobierno como un todo. Cuando la transparencia se acopla a la rendición de cuentas para las mejoras en la gestión, motiva aún más a los gerentes para que procuren las mejoras (más allá de su motivación intrínseca).

La rendición de cuentas puede venir, primero que todo, de abajo-arriba: las encuestas a los funcionarios públicos dan voz a los empleados para que se pronuncien acerca de sus experiencias y las percepciones que tengan de la gerencia, de su equipo y de su entorno laboral. Para que los empleados (o sindicatos del sector público actuando en calidad de sus representantes) endilguen a los organismos gubernamentales las mejoras en la gestión, tienen que publicarse los resultados, al menos a un nivel global. Dar a los empleados voz es el objetivo explícito en la mayoría de las encuestas a los funcionarios públicos. Por ejemplo: el gobierno australiano recalca que su encuesta “es una oportunidad para que los empleados le hagan saber al Comisionado de Administración Pública de Australia y a los jefes de la agencia lo que piensan acerca de su trabajo en la administración pública australiana” (Comisión de Administración Pública de Australia 2021b). La rendición de cuentas se fomenta al medir las percepciones de los empleados acerca del punto hasta el cual el organismo para el cual laboran adopta medidas en respuesta a los hallazgos de las encuestas. Por ejemplo: en la Encuesta de Funcionarios Públicos del Reino Unido se pregunta a los encuestados si están de acuerdo con el siguiente enunciado: “Donde yo trabajo, pienso que se han adoptado medidas eficaces sobre la base de los resultados de la última encuesta” (Consejo de Ministros 2019).

La rendición de cuentas también puede venir desde afuera (medios de comunicación, vigilantes en el sector público e investigadores), donde la información, incluso al nivel del organismo, se hace de dominio público.³ Por ejemplo, la Alianza para la Función Pública, organismo estadounidense sin fines de lucro, genera el índice de los Mejores Lugares para Trabajar en el Gobierno Federal en los resultados publicados de las encuestas a funcionarios públicos de Estados Unidos. Allí se comparan los organismos públicos y se retratan aquellos con un desempeño deficiente (Alianza para la Administración Pública 2021). Este tipo de transparencia y publicidad al respecto puede, en el organismo que no da la talla, motivar a la acción para mejorar su clasificación.

Igualmente, los medios de comunicación pueden fungir de mecanismo externo de rendición de cuentas para impulsar las mejoras cuando se publican los datos. Por ejemplo: en Australia, la baja moral del personal y la insatisfacción con la directiva en el Departamento de Asuntos Internos llenan la primera plana en los principales medios de comunicación (Doran 2019). Asimismo, en Irlanda, los medios informaron que una fracción infinitesimal de funcionarios públicos considera que el desempeño deficiente debería abordarse adecuadamente en sus departamentos (Wall 2021).

Los investigadores pueden añadir otra capa a la rendición de cuentas, particularmente cuando se dispone de microdatos anónimos de los encuestados. Esto impide la notificación selectiva de los resultados, toda vez que permite que los investigadores analicen los datos brutos anónimos. También puede realzar la base informativa antes mencionada para gestionar las mejoras al fomentar un *corpus* de investigación acerca de la administración pública de un gobierno. A modo de ilustración, un examen reciente identificó 48 artículos de investigación que utilizaron los microdatos publicados de la Encuesta del Punto de Vista de los Empleados del Gobierno Federal (FEVS) (Resh et al. 2019). Varios de estos estudios han evaluado la gestión de la diversidad en el gobierno estadounidense a partir de estos microdatos. Concluyeron, por ejemplo, que los empleados en los organismos con mayor diversidad racial tienden, ya que todos son iguales, a informar menor satisfacción laboral. Con todo, también han determinado que, cuando la diversidad es bien administrada, los empleados en los organismos con más diversidad racial informan mayor satisfacción laboral (Choi 2009; Choi y Rainey 2010). Esto pone de manifiesto tanto un posible desafío en el gobierno estadounidense (menor satisfacción laboral en las instituciones con más diversidad) como la eficacia en la gestión de la diversidad como solución.

Claro está, la rendición de cuentas y la vigilancia también pueden ser internas. Por ejemplo: los jefes de los organismos pueden responsabilizar a los directores de las unidades por las mejoras con base en sus resultados, mientras que los organismos centrales de vigilancia (como los ministerios de finanzas o las agencias de administración pública) pueden endilgar las mejoras a los organismos en el sector público. Tal como se detalla más adelante, en el gobierno irlandés, un tablero rastrea las acciones de cada organismo gubernamental en respuesta a la encuesta a los funcionarios públicos. Mientras tanto, en Canadá, se utiliza un marco gerencial de rendición de cuentas (MAF) para sopesar el avance de cada organismo en las prácticas de gestión, incluso aquellas identificadas en la encuesta.

En fin, los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos impulsarían las mejoras a través de una mejor inteligencia de negocio, mayor motivación gerencial y mayor capacidad para mejorar. Los gobiernos pueden maximizar cada uno de estos usos al generar informes hechos a la medida para el gobierno como un todo, cada organismo y cada unidad. Esto garantiza que los usuarios exploren fácilmente los datos globales y tengan acceso a los hallazgos clave con respecto a su organismo, unidad o gobierno.

Adicionalmente, los gobiernos pueden complementar los resultados de la encuesta descriptiva con recomendaciones, planes de acción y metodologías de tal manera de convertirlos en mejoras y mecanismos de rendición de cuentas dentro y fuera del gobierno, incluso con la publicación de los resultados y de los datos, para motivar a la acción. En la próxima sección se compara hasta qué punto seis gobiernos con encuestas a funcionarios públicos de larga data han utilizado estos enfoques para sacar el mayor beneficio de los resultados de dichas encuestas.

¿HASTA QUÉ PUNTO LOS GOBIERNOS EXPLOTAN A PLENITUD LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS? COMPARACIÓN ENTRE SEIS GOBIERNOS

¿Hasta qué punto los gobiernos utilizan a cabalidad los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos? La presente sección compara los enfoques que han adoptado seis gobiernos con encuestas de larga data (al menos tres iteraciones): Australia, Canadá, Colombia, Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos. Esto se hace al establecer un marco comparativo entre las acciones que ha tomado cada uno de estos gobiernos y los posibles usos de los resultados de las encuestas que se identifican en la sección anterior de este capítulo. La Tabla 25.1 reseña esta comparación y el marco de autoevaluación, el cual pueden utilizar otros gobiernos para identificar aquellas acciones que potenciarían el empleo de los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos. Claro está, puede haber variaciones dentro de cada categoría en los seis gobiernos que hemos examinado. En aras de la simplicidad, codificamos cada país en el marco por cada categoría según un esquema binario: *existe vs. no existe*.

TABLA 25.1 Comparación de los enfoques por país sobre sacar el mejor provecho de los resultados de la encuesta

| | Australia | Canadá | Colombia ^a | Irlanda | Reino Unido | Estados Unidos |
|---|---------------------------|---------------------------|-----------------------|---------|---|---|
| Información suministrada al gobierno central | | | | | | |
| Informe nacional de los resultados | | | | | | |
| Tablero para las consultas personalizadas | | | | | | |
| Análisis <i>ad hoc</i> sobre temas de interés para el gobierno central | | | | | | |
| Resultados de la encuesta integrados en la plataforma de inteligencia de negocio de RR. HH. o en informe ordinario con otros datos de RR. HH. (por ej.: rotación o movilidad) | | | | | Sólo <i>ad hoc</i> en determinados organismos | |
| Información suministrada a los organismos gubernamentales | | | | | | |
| Informe de resultados para cada organismo | | | | | | |
| Tablero con los resultados del organismo y comparaciones internas | | | | | | |
| Análisis de respuesta rápida sobre temas de interés en respuesta a las solicitudes de organismos en particular | | | | | | |
| Información suministrada a las unidades dentro de los organismos gubernamentales | | | | | | |
| Informe de resultados para cada unidad dentro del organismo | | | | | | |
| Tablero con los resultados de las unidades y consultas personalizadas | | | | | | |
| Capacidad para adoptar medidas con base en los resultados de la encuesta | | | | | | |
| Informe nacional de resultados con recomendaciones para mejorar la gestión | En informes concomitantes | En informes concomitantes | | | | |
| Informes organizativos con recomendaciones para la mejora | | | | | | |
| Plantillas de planes de acción y metodologías para que los organismos tomen acción con base en los hallazgos de la encuesta | | | | | | |
| Presentación de resultados y asistencia técnica a los organismos para que adopten medidas con base en los resultados de la encuesta | | | | | | |
| Rendición de cuentas: información de dominio público | | | | | | |
| Informe nacional de resultados o cuadro | | | | | | |
| Tablero para las consultas personalizadas | | | | | | Antes tablero de <i>aprovechar el talento</i> |

TABLA 25.1 Comparación de los enfoques por país sobre sacar el mejor provecho de los resultados de la encuesta (continuación)

| | Australia | Canadá | Colombia ^a | Irlanda | Reino Unido | Estados Unidos |
|---|-----------|------------|-----------------------|------------|--------------------|----------------|
| Informes o tableros institucionales con los resultados | | | | | En hoja de cálculo | |
| Microdatos individuales anónimos | | A petición | | A petición | | |
| Rendición de cuentas de abajo-arriba y de arriba-abajo para utilizar los resultados de la encuesta | | | | | | |
| Mecanismo del gobierno central para que los organismos actúen de cara a los resultados | | | | | | |
| Medición de la encuesta sobre si los funcionarios públicos perciben que sus organismos abordan los resultados | | | | | | |

Fuente: Tabla inédita para esta publicación.

Nota: En la tabla, las celdas verdes indican Sí; las celdas rojas indican No. Para rastrear el análisis, los autores han diseñado un concepto binario de si los países ejecutan las prácticas focales o no. Aunque pudiera haber variación dentro de cada categoría y país, esto ofrece una valoración generalizada de la información disponible de los datos públicos y las aclaratorias recibidas de los países.

a. Colombia cuenta con un tablero integral que abarca la gestión de recursos humanos, permite establecer comparaciones con el tiempo y contiene recomendaciones para cada organismo, así como planes de acción (DAFP 2022). No obstante, el tablero no integra los resultados de la encuesta en Colombia a los funcionarios públicos. RR. HH. = recursos humanos.

Si se echa un vistazo primero a la inteligencia de negocio, la comparación revela que los gobiernos producen generalmente informes de resultados a nivel de país. Con una excepción: también generan informes a nivel de organismo (esto es: informes por cada uno de los organismos gubernamentales), lo cual permite que cada organismo conozca sus fortalezas y flaquezas a partir de los resultados de las encuestas. Hay una gran divergencia cuando se trata de los informes a nivel de unidad. Australia, Canadá, el Reino Unido y Estados Unidos desagregan los datos a nivel de unidad, lo que enseña a los jefes de las unidades o divisiones dentro de un organismo gubernamental sus fortalezas y flaquezas. Por cuanto tal desagregación en los informes o tableros a nivel de unidad multiplica la cifra de los posibles usuarios de los datos, es una vía importante a bajo costo para el mayor impacto gerencial de la encuesta en los países que carecen actualmente de esta desagregación. Los gobiernos también difieren en el punto hasta el cual crean tableros que permitan a los usuarios indagar fácilmente en los resultados por los márgenes que más les interesen; por ejemplo: al dividir los indicadores entre grupos demográficos (como sexo) para el gobierno como un todo o para un organismo en particular. Ya que la creación de estos tableros no tiene que ser costosa; por ejemplo: si se utilizan plataformas electrónicas gratuitas como *Tableau Public*, esto representa una alternativa económica para que muchos gobiernos perfeccionen la inteligencia de negocio que los usuarios derivan de dichos resultados de la encuesta. Todos los gobiernos, menos uno, también realizan análisis hechos a la medida de los datos para los usuarios; por ejemplo: en respuesta a las solicitudes del ministerio de finanzas o de otros organismos en particular con intereses específicos. Finalmente, Australia, Canadá y Estados Unidos integran sistemáticamente en sus informes los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos con los datos de otra fuerza laboral (tales como rotación) para una visión más general de las fortalezas y flaquezas de RR. HH.

En términos de potenciar la capacidad de convertir los resultados de la encuesta en acciones a nivel nacional, solamente Australia y Canadá acompañan sus resultados descriptivos con recomendaciones específicas para mejorar la gestión en informes concomitantes (aunque no directamente en los resultados de la encuesta). A nivel de organismo, dos países se apoyan en plantillas de planes de acción para asistir a los organismos con un proceso para pasar a la acción los resultados de la encuesta.

En términos de rendición externa de cuentas, todos los países publican los resultados a nivel de país. Todos los gobiernos, menos uno, también publican los informes a nivel de institución. Sin embargo, solamente Australia y Canadá facilitan al público el acceso a un tablero para explorar los datos, mientras que tres países publican los microdatos anónimos (y otros dos países los revelan a los investigadores a solicitud en ciertas condiciones). Igualmente, tres gobiernos han institucionalizado mecanismos del gobierno central para responsabilizar a los organismos gubernamentales por las mejoras con base en los resultados de la encuesta, y apenas una minoría de los gobiernos mide el punto hasta el cual los

funcionarios públicos consideran que los organismos donde laboran toman medidas eficaces de cara a los resultados de la encuesta. Así las cosas, en muchos países deberían considerarse mecanismos más contundentes de transparencia a lo externo y rendición de cuentas a lo interno, de tal manera de motivar a los gerentes a tomar medidas a la luz de los resultados de la encuesta.

La Tabla 25.1 resalta tanto las semejanzas como las variaciones entre los países con respecto al punto hasta el cual se utilizan los resultados de la encuesta y se aprovechan las oportunidades para potenciar su uso. Para que estas oportunidades sean más accionables, las siguientes subsecciones exhiben ejemplos específicos de cómo los gobiernos acometen cada uno de estos usos.

Primero, valga una breve acotación sobre la capacidad de emprender estas acciones. Si bien este capítulo no se enfoca en *por qué* los distintos gobiernos no adoptan algunos de estos posibles usos de los resultados de las encuestas, una conjetura plausible es el tinglado organizativo diferenciado entre países, el cual genera distinciones en, por ejemplo, la capacidad organizativa para distribuir informes de gestión, tableros y análisis hechos a la medida. En el Reino Unido y Australia, se contrata la recolección de los datos, al igual que, por ejemplo, la generación de tableros de resultados. En Colombia, la agencia nacional de estadísticas está al frente del proceso, mientras que en Canadá e Irlanda se emplea un enfoque híbrido, en virtud del cual las encuestas se llevan a cabo por medio de una alianza entre los departamentos de la administración pública y la agencia nacional de estadísticas. En Estados Unidos, la encuesta la realiza la Oficina de Administración de Personal, que es un departamento del gobierno federal. Cuando se realizan las encuestas internamente, la capacidad de generar tableros e informes codificados está condicionada por la capacidad del personal de análisis de datos que esté a cargo de la encuesta en el organismo gubernamental.

Información suministrada al gobierno central

Tal como se menciona antes, todos los gobiernos generan resultados nacionales, aunque de distintas maneras. En el Reino Unido se produce un conjunto de diapositivas para los altos funcionarios (el secretario del consejo de ministros, el director general de operaciones y los secretarios permanentes de los departamentos) y los directores de RR. HH. También se les brinda acceso a los tableros interactivos para que indaguen con más detalle. En años anteriores, se publicó también un conjunto de diapositivas donde se resaltaban visualmente los hallazgos relevantes y se mostraba el avance desde el año anterior (Figura 25.2); además, el director de administración pública hacía una reseña de los hechos destacados (por ejemplo, Heywood 2017). Sin embargo, esto ya no es así. Igualmente, el gobierno colombiano presenta los resultados nacionales en un conjunto de diapositivas, junto con un comunicado de prensa con los hechos destacados (DANE 2022).

En contraste, Irlanda y Estados Unidos presentan informes nacionales. Ambos destacan los resultados más positivos y los más desafiantes. El informe de Irlanda lo hace por tema (Figura 25.3); el informe de Estados Unidos enumera los elementos con la mayor y menor concordancia (como áreas clave de fortaleza y desarrollo) (Oficina de Administración de Personal 2021).

Como otra vía de resaltar las fortalezas y flaquezas, el informe de Irlanda contiene además comparadores internacionales (Figura 25.4). Tal práctica por cierto la subutilizan los gobiernos habida cuenta de los datos comparativos que están disponibles en la Encuesta Global de Servidores Públicos (Fukuyama et al. 2022).

Por último, Australia presenta los resultados, no solamente en un conjunto de diapositivas (Comisión de Servicios Públicos de Australia 2021a), sino también en el Informe de Situación de la Función Pública que se emite anualmente y un compendio de los resultados. Éste último integra los resultados de la encuesta a los funcionarios públicos con otros datos de la fuerza laboral (por ejemplo: sobre la brecha salarial entre hombres y mujeres, la diversidad y la movilidad) para ofrecer un diagnóstico más integral de RR. HH., a menudo centrado en los temas fundamentales (Comisión de Servicios Públicos de Australia 2021d). La Figura 25.5 ejemplifica el Informe de Situación de la Función Pública, el cual integra los hallazgos de la encuesta a los funcionarios públicos del país con los datos en el mercado laboral externo para entender mejor las fallas en las competencias en el sector público. Del mismo modo, Canadá y Estados Unidos integran en sus informes los datos de RR. HH. y de la encuesta. Por ejemplo: en Estados Unidos, los resultados de la encuesta a los funcionarios públicos se suministran, como parte de la Agenda de Gestión del Presidente (PMA) a la Casa Blanca, junto con los parámetros de RR. HH., tales como dotación de personal e índices de separación del servicio. Asimismo, los datos de la encuesta y de RR. HH. se integran en el tablero *Unlock Talent*, que permite a los usuarios comparar las agencias y las unidades en los resultados de la encuesta (por ejemplo, participación) y los datos de RR. HH. El financiamiento para el tablero se acabó y, al momento de redactar este capítulo, el gobierno estadounidense elabora un reemplazo.

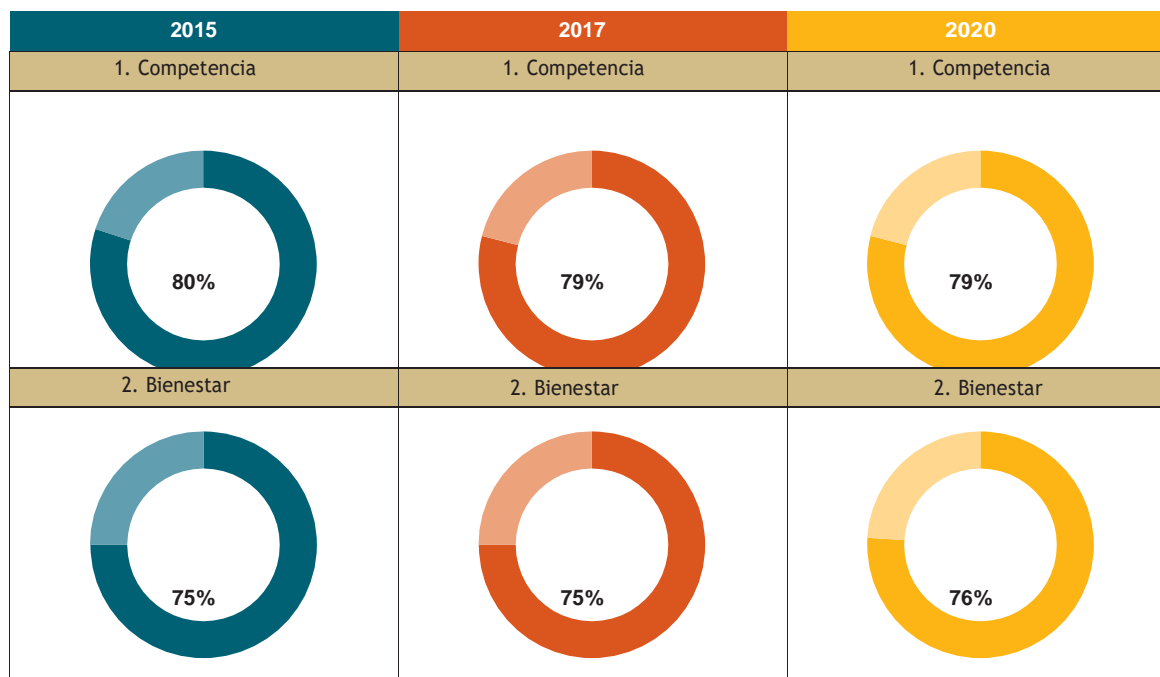
FIGURA 25.2 Informe de resultados de la encuesta de funcionarios públicos en el Reino Unido



Fuente: Consejo de Ministros 2019.

Nota: CSPS = Encuesta Nacional de Funcionarios Públicos del Reino Unido.

FIGURA 25.3 Informe de resultados de Irlanda: los cinco principales resultados positivos



Fuente: Departamento de Gasto Público y Reforma 2020.

FIGURA 25.4 Estudio comparativo en el informe de resultados de Irlanda

Marco de referencia internacional:

En la encuesta, 33% del personal concordó con el enunciado: “Siento que mi salario refleja adecuadamente mi desempeño”, lo que se compara con el 30% de los entrevistados en la Encuesta de Funcionarios Públicos del Reino Unido de 2017.

Fuente: Departamento de Gasto Público y Reforma 2017.

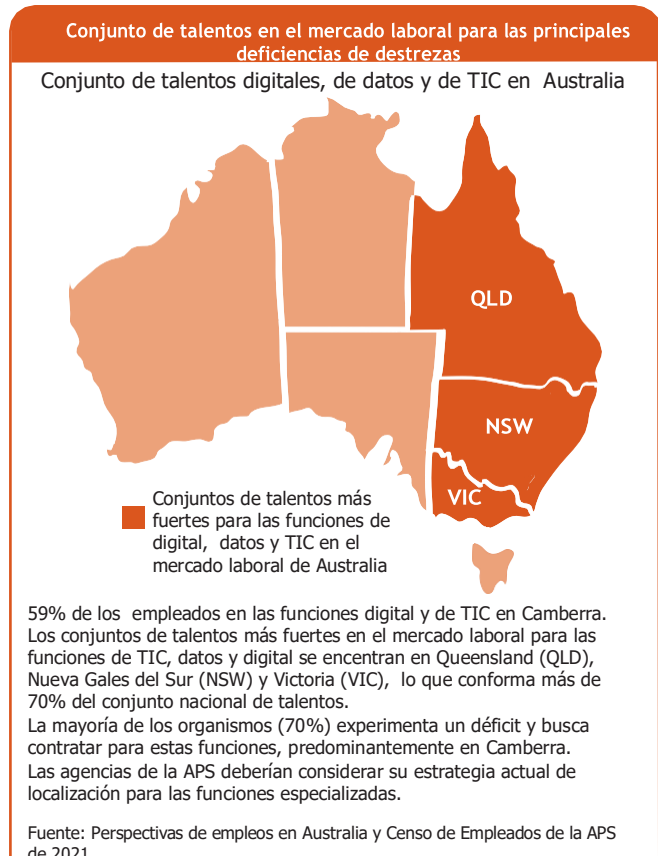
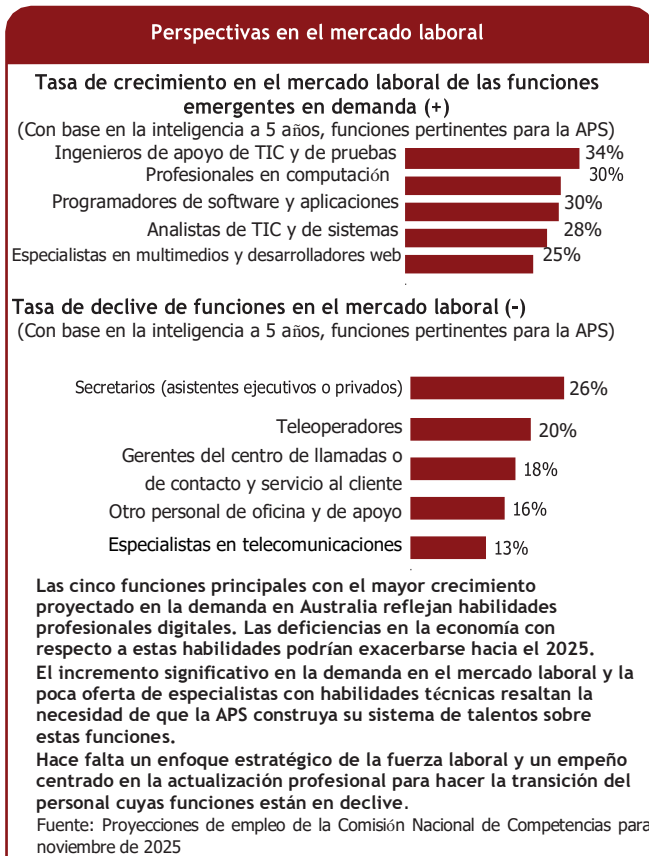
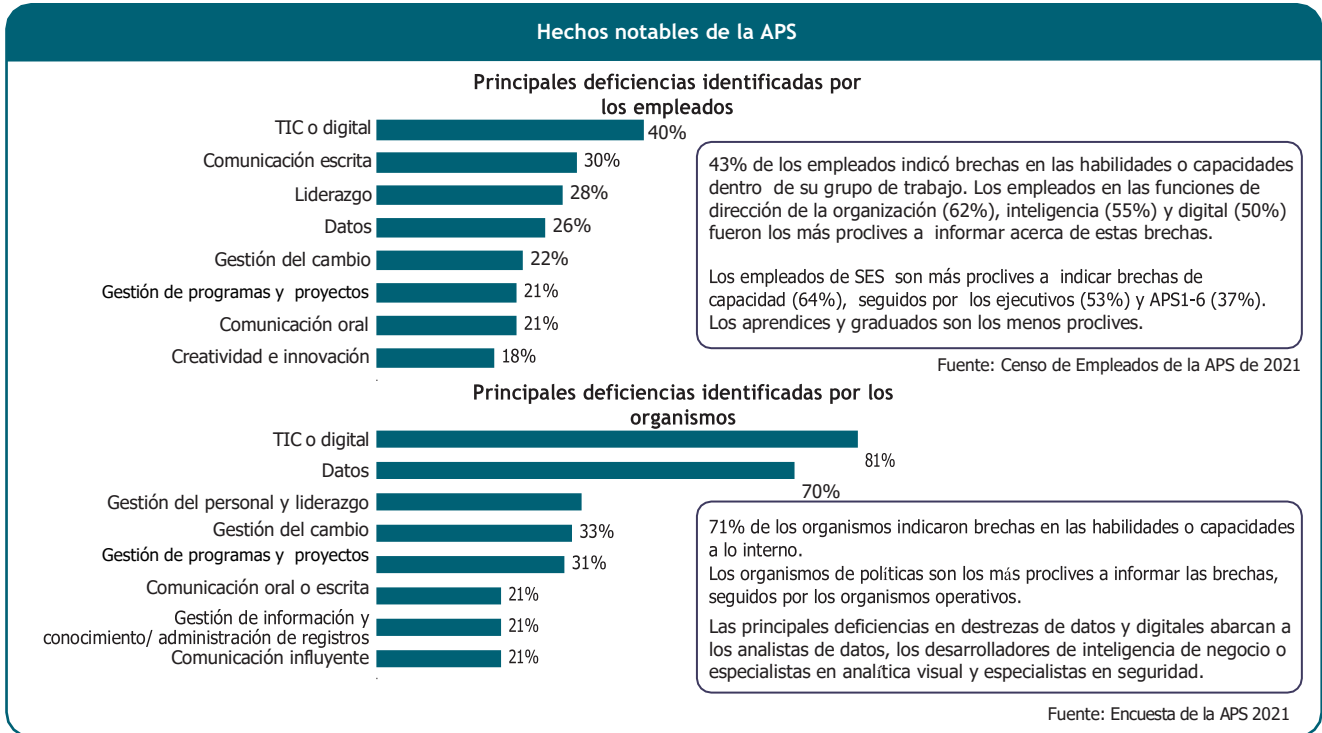
En resumidas cuentas, todos estos países informan los resultados nacionales. Cuatro de los seis países lo hacen bien al visualizar los hechos destacados por anticipado, lo que da a las partes interesadas una idea de las fortalezas clave y áreas para la mejora. Irlanda echa mano además de comparaciones internacionales para dar más contexto a las fortalezas y desafíos, mientras que Australia y Canadá son los únicos países que integran sistemáticamente la encuesta de los empleados con los datos de otra fuerza laboral para un diagnóstico más integral y regular de RR. HH.

Los gobiernos también difieren en el punto hasta el cual permiten a los usuarios ahondar en los datos más allá del informe, al poner a la disposición un tablero con los resultados o realizar un análisis de los datos a petición. Australia, Canadá, el Reino Unido y Estados Unidos emplean tableros para que los usuarios exploren los datos (globales) de forma personalizada; por ejemplo: al comparar las respuestas de los distintos grupos demográficos en diferentes instituciones estatales. Estos tableros pueden ser relativamente económicos, como en el caso de la *Herramienta de análisis y resultados de la encuesta de punto de vista del empleado* (EVS ART) en Estados Unidos (consulte el estudio de caso 9.3 en el Capítulo 9 y el Capítulo 26) o el tablero Power BI de Canadá (Figura 25.6). Éste último también permite que los usuarios comparen indicadores, organizaciones y tendencias en el transcurso del tiempo. Todos los datos son agregados como porcentajes por cada opción de respuesta (por ejemplo: el porcentaje de los entrevistados que respondieron “totalmente de acuerdo” o “de acuerdo”) (Gobierno de Canadá 2020b).

Canadá también produce tableros enfocados en determinados grupos de funcionarios públicos, tales como pueblos indígenas, mujeres, personas con discapacidades o comunidad LGBTQ+. La Figura 25.7, por ejemplo, muestra el tablero de las personas con discapacidades. Así, Canadá brinda a los usuarios un panorama accesible de los resultados con respecto a los grupos de funcionarios públicos con necesidades especiales o resultados particularmente preocupantes.

Igualmente, un subconjunto de gobierno realiza el análisis de los datos más acorde y a petición. Por ejemplo: la Comisión de Administración Pública de Australia analiza e informa los datos de la encuesta a los funcionarios públicos en informes personalizados para determinados fines. Se trata básicamente de informes para el uso interno en la administración pública, pero también comprenden informes de dominio público. Las áreas de la administración pública que precisan de los resultados de la encuesta a los funcionarios para informar sobre su labor y actividades pueden solicitarlos a la Comisión. Acto seguido, la Comisión prepara las respuestas a estas solicitudes de información. En Canadá y Estados Unidos, las agencias participantes pueden solicitar informes analíticos. Asimismo, la Oficina de Gestión de Personal publica una serie de informes especiales; por ejemplo: sobre la mujer en la función pública, los factores que impulsan el compromiso entre los empleados y los milenials en la función pública (Oficina de Gestión de Personal 2022). Por su parte, Irlanda esporádicamente encarga a académicos y consultores para que emitan informes analíticos pormenorizados que arrojen más luces en aquellas áreas ya identificadas con requerimiento de intervención (Departamento de Gasto Público, Ejecución y Reforma del Plan Nacional de Desarrollo 2022).

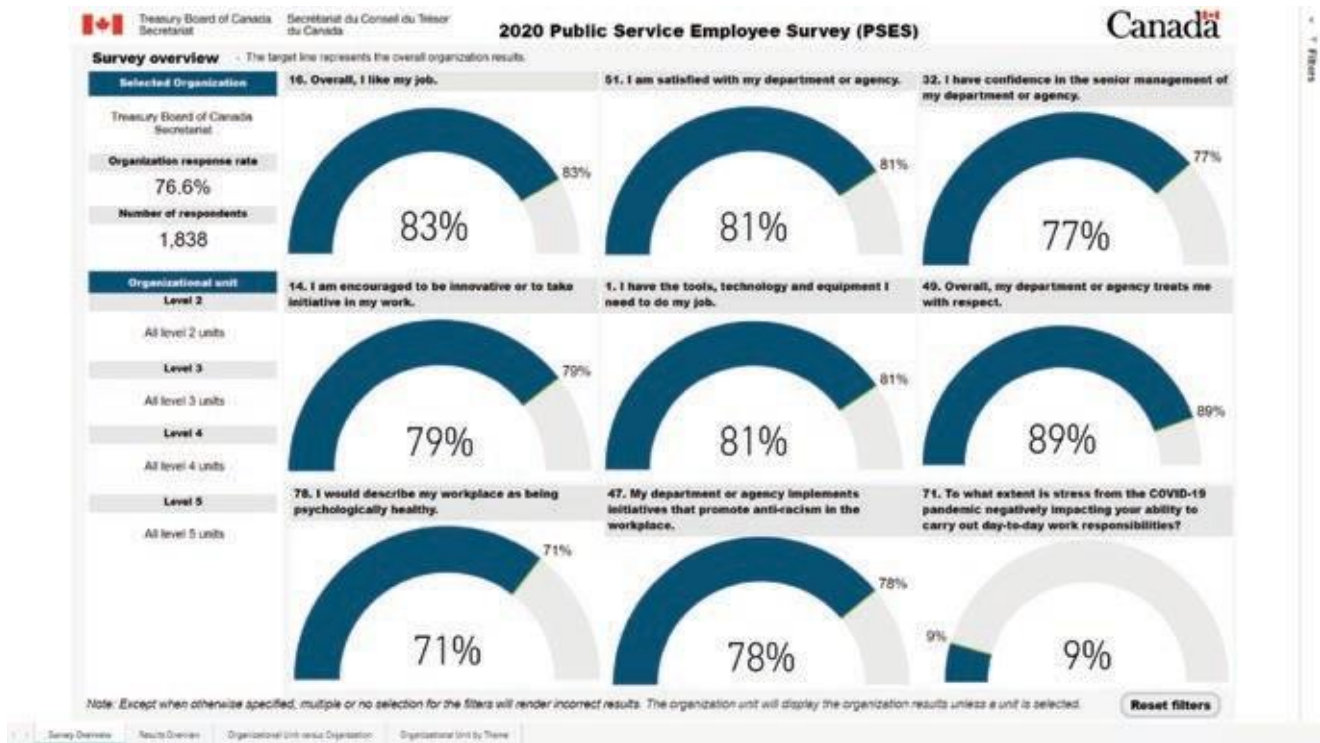
FIGURA 25.5 Informe de situación de la función pública en Australia



Fuente: Comisión de Administración Pública de Australia 2021d.

Nota: APS = Administración Pública de Australia; EL = nivel ejecutivo; TIC = tecnología de información y comunicación; SES = altos funcionarios ejecutivos

FIGURA 25.6 Tablero de la encuesta a los funcionarios públicos de Canadá



Fuente: Gobierno de Canadá 2020b (captura de pantalla).

Información suministrada a los organismos gubernamentales

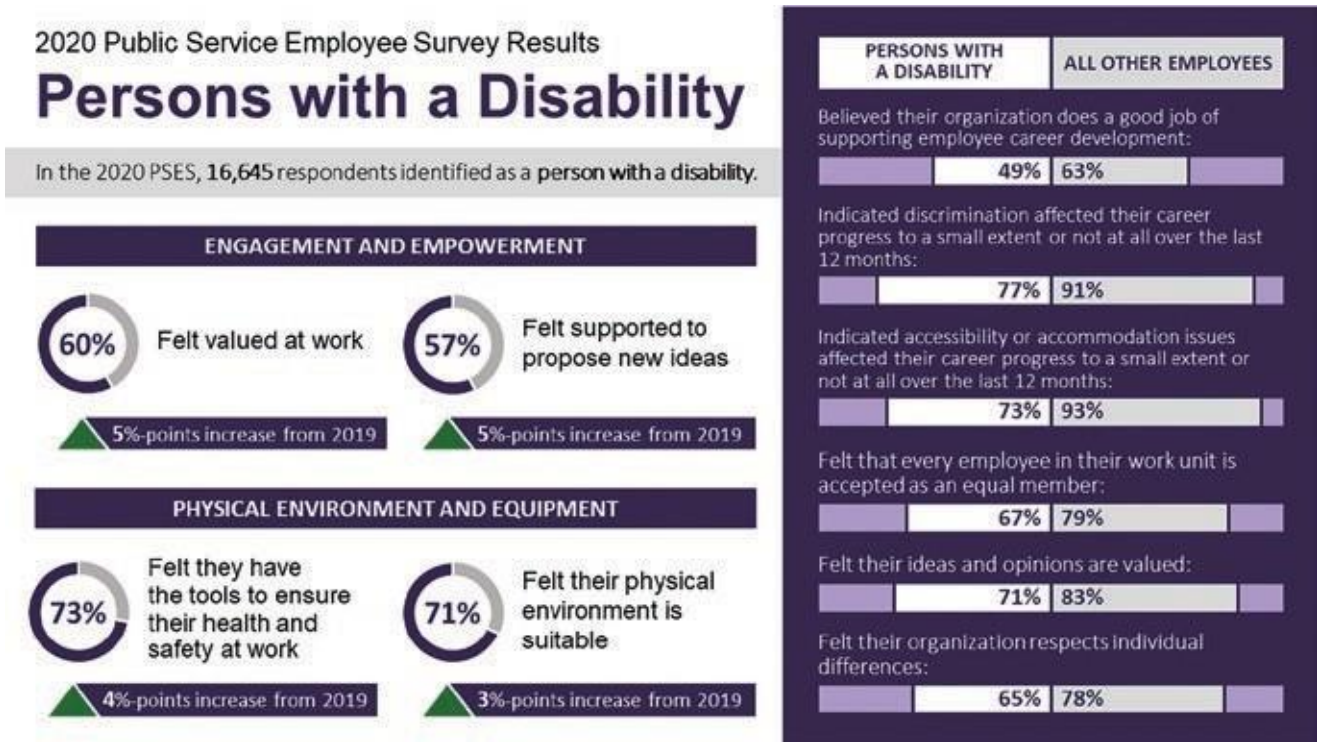
Todos los gobiernos suministran los resultados a nivel organizativo a los organismos gubernamentales participantes. No obstante, el formato y la accesibilidad de estos resultados difieren. En Colombia y Estados Unidos, la información se presenta en forma de tablas o de archivos de datos (consulte el estudio de caso 9.3 en el Capítulo 9 y el Capítulo 26 para más detalles). Irlanda genera informes hechos a la medida de cada organismo, junto con un tablero “a simple vista” (más adelante se ahonda en este punto). Estos informes son descriptivos. Se anima a los organismos a sacar sus propias conclusiones con respecto a los programas de cambio con base en los resultados.

Australia, Canadá y el Reino Unido ofrecen a los organismos tableros digitales, a través de los cuales pueden filtrar los resultados y explorar aquellas partes de la información que les sea pertinente. Los tableros tienen programadas salvaguardas de privacidad, tales como impedir tabulaciones transversales por debajo de un cierto número de empleados o suministrar a los equipos únicamente un subconjunto muy pequeño de respuestas abiertas. La Figura 25.8 despliega el tablero (interno) de la Encuesta de Funcionarios Públicos del Reino Unido, el cual contrata a Qualtrics. Igualmente, Australia recurre a los servicios de un contratista para generar un tablero digital de fácil acceso que permite realizar particiones a nivel de organismo y de subdivisión; por ejemplo: sexo y experiencia técnica. Canadá crea su propio tablero con Power BI (Figura 25.6).

Información suministrada a las unidades adscritas a los organismos gubernamentales

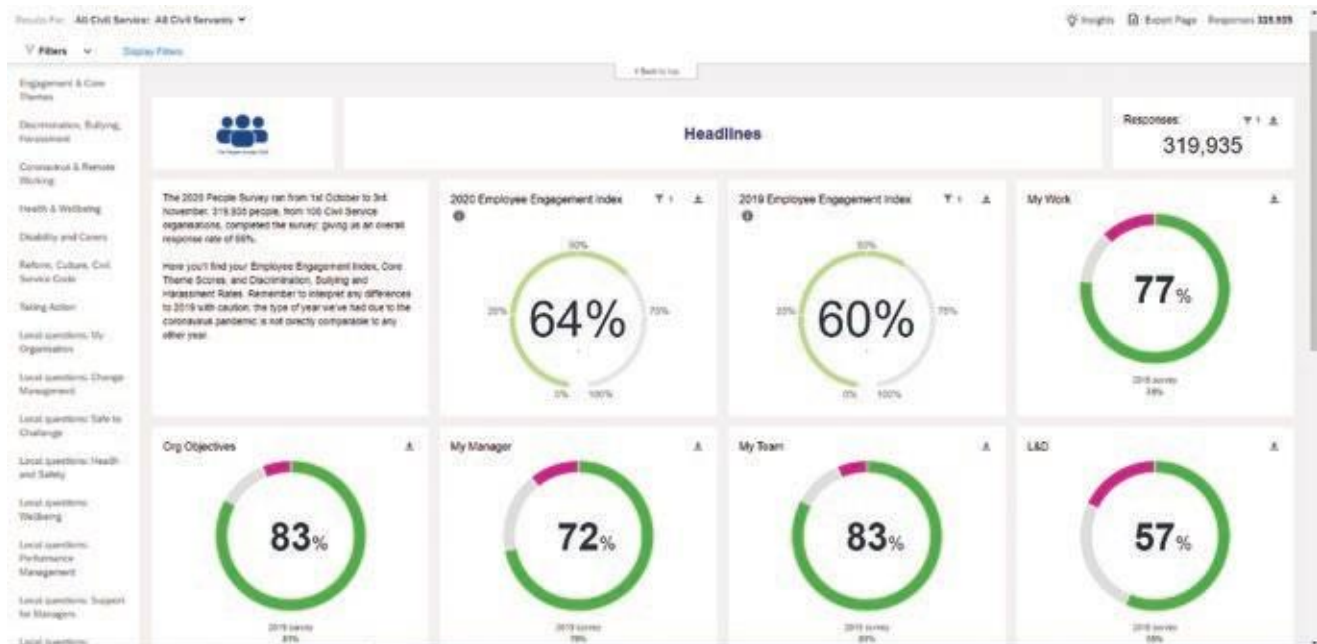
Canadá, Australia, el Reino Unido y Estados Unidos generan resultados a nivel de unidad; por ejemplo: generan informes que son accesibles para cada uno de los equipos, al igual que los tableros del Reino Unido (Figura 25.8) y de Canadá (Figura 25.6). Igualmente, Canadá proporciona mapas térmicos a cada unidad donde se plasman las destrezas y las áreas para el desarrollo (Figura 25.9).

FIGURA 25.7 Tablero de la encuesta a los funcionarios públicos de Canadá para las personas con discapacidad



Fuente: Gobierno de Canadá 2020b (captura de pantalla).
 Nota: PSES = Encuesta a los funcionarios públicos.

FIGURA 25.8 Tablero de los resultados de la encuesta a los funcionarios públicos del Reino Unido para organizaciones y equipos



Fuente: Captura de pantalla de la página principal del tablero interno que utiliza el equipo de encuestas a los funcionarios públicos.

La generación de resultados a nivel de unidad exige identificadores en cada organización, los cuales se vinculan al número único de identificación del encuestado o bien los seleccionan los encuestados. Estos pueden recabarse del sistema central de información de la dirección de recursos humanos (HRMIS), de existir alguno, extraerse del HRMIS a nivel de institución y anexarse a las direcciones de correo electrónico que se utilizan para difundir la encuesta, o bien recogerse manualmente de cada organismo gubernamental, donde los encuestados luego seleccionan la unidad en la que trabajan cuando responden la encuesta.

Por ejemplo: en Australia, varios organismos escogen conectar a los participantes en el censo de funcionarios públicos con sus jerarquías dentro de la organización. Cuando se incluye la jerarquía es posible efectuar el análisis y la presentación de los resultados por cada unidad laboral dentro de un organismo. Esto comprende el análisis y la presentación de resultados por grupo demográfico y otros grupos dentro de un organismo o unidad. En el 2020, un poco más de 60% de los organismos incluyó una jerarquía institucional en el censo. El punto hasta el cual un determinado organismo escoja desagregar su jerarquía depende típicamente de su tamaño y estructura. Sin embargo, la mayoría desagregará su jerarquía al nivel más bajo posible, a la vez que se preserva el anonimato (por ejemplo: al no informar los resultados relativos a las unidades de trabajo que cuentan con menos de 10 encuestados).

Cuando los organismos suministran tal desagregación, se elaboran los informes relativos a estos y a sus unidades organizativas y se les envían. Los representantes dentro de cada organismo tienen acceso en línea al tablero, del cual pueden extraer los informes sumarios que se han elaborado, y también analizar, filtrar y comparar los resultados relativos a su organismo y sus unidades organizativas constituyentes. Este portal facilita un mayor análisis descriptivo interactivo y exploración de los resultados, a la vez que permite a los organismos extraer más resultados de los que están disponibles en los informes estáticos.

FIGURA 25.9 Mapas térmicos de Canadá para los resultados de la encuesta en las unidades

2020 PSES Results - OCHRO Heat Map

| | Public Service | Treasury Board of Canada Secretariat | Office of the Chief Human Resources Officer | Employment Conditions and Labour Relations | Executive Management and Leadership Development | Pensions and Benefits Sector | People Management Systems and Processes | Research, Planning and Renewal | Workplace Policies and Services |
|--|----------------|--------------------------------------|---|--|---|------------------------------|---|--------------------------------|---------------------------------|
| <p>• Percentages reflect the affirmative responses (i.e., the sum of "Strongly agree" and "Somewhat agree," the sum of "Always / Almost always" and "Often," the sum of "Very high" and "High," the sum of "To a large extent" and "To a very large extent," "Yes," or the selected response from a list).</p> <p>• Up and down arrows indicate a difference of one percentage point or more. Horizontal arrows indicate no difference. Green arrows indicate a positive outcome. Red arrows indicate a negative outcome. Grey arrows indicate an outcome that is neither positive nor negative.</p> | | | | | | | | | |
| EMPLOYEE ENGAGEMENT | | | | | | | | | |
| 7 | 78 | 79 | 74 | 79 | 59 | 74 | 70 | 80 | 73 |
| 11 | 71 | 77 | 72 | 71 | 76 | 71 | 71 | 74 | 75 |
| 12 | 86 | 86 | 83 | 86 | 86 | 75 | 75 | 84 | 91 |
| 16 | 83 | 83 | 78 | 79 | 65 | 77 | 79 | 80 | 78 |
| 50 | 75 | 80 | 67 | 77 | 64 | 69 | 73 | 64 | 50 |
| 51 | 75 | 81 | 70 | 76 | 66 | 72 | 79 | 62 | 56 |
| 52 | 66 | 67 | 57 | 68 | 51 | 57 | 61 | 46 | 44 |
| LEADERSHIP | | | | | | | | | |
| Immediate supervisor | | | | | | | | | |
| 24 | 78 | 88 | 88 | 94 | 86 | 89 | 87 | 78 | 91 |
| 27 | 80 | 85 | 85 | 91 | 86 | 85 | 83 | 84 | 84 |
| 30 | 82 | 87 | 85 | 88 | 72 | 86 | 86 | 81 | 86 |
| Senior management | | | | | | | | | |
| 31 | 73 | 80 | 75 | 76 | 74 | 78 | 79 | 67 | 74 |
| 32 | 68 | 77 | 69 | 69 | 72 | 72 | 77 | 63 | 60 |
| 33 | 60 | 66 | 53 | 50 | 64 | 55 | 54 | 56 | 50 |
| 34 | 61 | 65 | 59 | 59 | 75 | 61 | 68 | 56 | 40 |

Fuente: Captura de pantalla del mapa térmico del informe por unidad de la Junta del Tesoro de la Secretaría de Canadá.

Análogamente, en Estados Unidos, la desagregación ocurre hasta el noveno nivel de la jerarquía en algunos organismos, al multiplicar el número de unidades y equipos que se benefician de los resultados de la encuesta. Los niveles inferiores de gobierno reciben “informes desglosados por subagencia”, los cuales exhiben los resultados de una determinada oficina (el nivel más bajo en el organismo) en relación con todos los elementos nucleares y demográficos de la encuesta, además de “informes de comparación entre subagencias”, donde se contrastan todas las unidades de trabajo dentro de un desglose en relación con todos los elementos nucleares y demográficos de la encuesta.

Capacidad para actuar sobre la base de los resultados de la encuesta




Tal como se destacó, convertir los resultados de la encuesta en acciones se facilita al acompañar los resultados descriptivos con recomendaciones prescriptivas a nivel nacional, de organismo o de unidad, según proceda (por ejemplo: al vincular las ofertas de capacitación para los gerentes con ciertos resultados de la encuesta en la calidad del liderazgo), al presentar los resultados en persona ante los organismos para que entiendan y consideren adoptar medidas en respuesta y al ofrecer a los organismos o a las unidades metodologías de planes de acción para que adopten medidas a la luz de los resultados.

En los informes de resultados de las encuestas nacionales, los gobiernos por lo general no incluyen recomendaciones prescriptivas, aunque sí se incluyen a veces en las publicaciones correspondientes; por ejemplo: en un blog del director ejecutivo de administración pública en el Reino Unido (Manzoni 2020), un comunicado de prensa del Departamento Administrativo de la Función Pública en Colombia (DAFP 2016) o, quizá de forma más directa, en el Informe de Situación de Administración Pública en Australia, lo cual, como se mencionó antes, integra los datos de la encuesta a los funcionarios públicos con otras fuentes de información de RR. HH. para analizar los temas clave de RR. HH. y sugerir las vías de avance (Comisión de Administración Pública de Australia 2021a). Las presentaciones y las sesiones informativas de la Junta de Tesoro de la Secretaría de Canadá incluyen recomendaciones.

Del mismo modo, Australia ofrece explícitamente a los organismos plantillas de plan de acción y metodologías para que adopten medidas de cara a los hallazgos de las encuestas. En el informe de cada organismo se incluye una plantilla de plan de acción, donde se alienta a los directores a cotejar las acciones con los resultados de la encuesta (Figura 25.10).⁴ Esto se estimula al vincular la publicación de los resultados con el Informe de Situación de Administración Pública de Australia, el cual establece una misión estratégica para la función pública. A los altos funcionarios ejecutivos de la comisión nacional se les pide que expongan a los empleados los puntos fundamentales del informe en su estado y territorio. Estas exposiciones brindan un panorama de alto nivel de las perspectivas y dirección de la comisión, además de incluir los resultados del Censo de Empleados de la Función Pública de Australia. Cada año, se realizan sesiones en grupos focales con representantes de los organismos, en las cuales se aborda el empleo de los resultados. Por su parte, Canadá tiene un comité interdepartamental en el cual se intercambian las mejores prácticas y se orienta a los organismos sobre cómo crear sus planes, aunque no se proporcionan plantillas específicas. En el Reino Unido, el Consejo de Ministros comparte con los departamentos una guía para impartir un taller con miras a analizar los resultados en equipo y emprender acciones. Mientras tanto, en Estados Unidos, últimamente se ha designado a funcionarios responsables dentro de los organismos, y los expertos en la Oficina de Administración de Personal han trabajado estrechamente con ellos, para respaldar la interpretación de los resultados de las encuestas a los empleados y diseñar y evaluar planes de acción.

La consultoría personalizada de una agencia central para asistir a cada una de las organizaciones en mejorar la gestión a la luz de los resultados de las encuestas sigue siendo no tan sistematizada entre los gobiernos. Efectivamente, los resultados sí se presentan a nivel de organización, pero no son universales, como tampoco forman parte de un programa sistemático de intervención desde un organismo del gobierno central para impulsar a lo largo de las agencias las prácticas de gestión y el compromiso de los empleados con base en los resultados de las encuestas. Como se mencionó antes, la consultoría de seguimiento es la piedra angular en la labor de las empresas de consultoría en cuanto al compromiso, y por ende, una oportunidad perdida, pero también, claro está, consume recursos. Al mismo tiempo, los gobiernos no están haciendo uso de las recomendaciones automatizadas y a menor costo con base en los resultados de las encuestas para los organismos o las unidades; por ejemplo: al mostrar ofertas específicas de capacitación para los gerentes con clasificaciones que requieren mejoras en ciertas áreas. Así, podría ponerse mayor empeño en asistir a los organismos y a los directores en convertir los resultados de las encuestas en mejoras de gestión.

FIGURA 25.10 Plantilla del plan de acción de la Comisión de Administración Pública de Australia

| HORA DE TOMAR ACCIÓN | | |
|--|---|--|
|  CELEBRAR |  INVESTIGAR MÁS CON NUESTROS EQUIPOS |  OPORTUNIDADES |
| ¿Qué es lo que hacemos bien? <hr/> <hr/> <hr/> <p><small>PIENSE SOBRE CÓMO PODEMOS AFINCARNOS EN NUESTRAS FORTALEZAS Y APRENDER DE LO QUE HACEMOS BIEN.</small></p> | ¿Hay otras oportunidades a partir de los resultados en las que quisiéramos ahondar? <hr/> <hr/> <hr/> <p><small>¿CÓMO PODRÍAMOS INVESTIGAR? ¿MEDIANTE EL ANÁLISIS DE LOS DATOS CON MÁS DETALLES O EN LAS CONVERSACIONES CON EL PERSONAL?</small></p> | Areas en las que tenemos que centrarnos y pasar a la acción: <hr/> <hr/> <hr/> <p><small>¿CUÁLES SON LOS ASPECTOS CLAVE QUE DEBEMOS MEJORAR PARA QUE EL TRABAJO AQUÍ SEA MEJOR?</small></p> |

|  USE ESTA PÁGINA PARA EMPRENDER SU PLAN LOCAL DE ACCIÓN <small>IDENTIFIQUE LAS ÁREAS PARA CELEBRAR, LAS OPORTUNIDADES PARA LA MEJORA Y LAS ÁREAS QUE DEBE INVESTIGAR MÁS.</small> <small>PRIORICE 3 ÁREAS QUE HAYA QUE PERFECCIONAR</small> | PRIORICE 3 ÁREAS PARA LA ACCIÓN | LAPSOS | TITULAR | RECURSOS REQUERIDOS | META O MEDIDA DEL LOGRO |
|---|---------------------------------|--------|---------|---------------------|-------------------------|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

Fuente: Comisión de Administración Pública de Australia 2021c.

Rendición externa de cuentas: información de dominio público

Todos los países publican los informes o estadísticas de la nación. Australia y Canadá suministran tableros para que el público explore los datos. Colombia y el Reino Unido ofrecen resúmenes de estadísticas, que no resultarían tan accesibles para las personas que no estén familiarizadas con los números. El tablero del Reino Unido no es de dominio público. Los datos para Colombia y el Reino Unido pueden consultarse en un formato global por organismo en un sitio web del gobierno y descargarse en archivo Excel. Australia, Irlanda y Estados Unidos publican además informes escritos con los resultados generales. En Australia, Canadá, Reino Unido y Estados Unidos, la disponibilidad de los informes de dominio público depende de la voluntad de los organismos participantes de publicarlos. Irlanda no publica informes a nivel de organización (Comisión de Administración Pública de Australia 2021b; Consejo de Ministros 2021; Gobierno de Canadá 2020a; OPM 2020).

En términos de transparencia, Australia, Colombia y Estados Unidos publican microdatos individuales para que los exploren los investigadores y demás partes interesadas. Canadá e Irlanda suministran esta información a los investigadores, a petición (y con ciertos requerimientos).

Australia y el Reino Unido suministran estadísticas agregadas a nivel de respuesta y de agencia, que pueden descargarse. Mientras tanto, Irlanda ofrece estadísticas resumidas a modo de informe a las que tiene acceso el público.

Solamente en Estados Unidos los factores externos pueden extraer información de las encuestas a los empleados. Se trata de la Alianza para la Función Pública, que compila la clasificación de los Mejores Lugares para Trabajar en el Gobierno Federal como una vía para propiciar la rendición externa de cuentas y motivar a los organismos públicos para que eleven las puntuaciones obtenidas en las encuestas (Figura 25.11).

FIGURA 25.11 Mejores lugares para trabajar en el gobierno federal de Estados Unidos, 2022

| Large Agencies | | Midsize Agencies | Small Agencies | Agency Subcomponents |
|----------------|---|------------------|----------------|----------------------|
| Rank * | Agency | 2022 | 2021 | |
| 1 | National Aeronautics and Space Administration | 84.3 | 85.1 | |
| 2 | Department of Health and Human Services | 74.3 | 74.4 | |
| 3 | Intelligence Community | 71.9 | 73.4 | |
| 4 | Department of Commerce | 70.6 | 73.7 | |
| 5 | Department of Veterans Affairs | 68.4 | 70.2 | |
| 6 | Department of Transportation | 68.3 | 68.0 | |

QUARTILE KEY

| | | | |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|
| Lower Quartile (0-25%) | Below Median (25-50%) | Above Median (50-75%) | Upper Quartile (75-100%) |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|

Fuente: Alianza para la Función Pública 2023 (captura de pantalla, <https://bestplacestowork.org/rankings/?view=overall&size=large&category=leadership>).

En resumen, hay oportunidades significativas para lograr una mayor transparencia y rendición externa de cuentas en los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos, en particular al nivel de la organización, en muchos gobiernos; por ejemplo: al reproducir las clasificaciones del “mejor lugar para trabajar” y presentar a las partes interesadas los resultados a nivel nacional y de cada organismo de forma más accesible.

Rendición interna de cuentas para utilizar los resultados de las encuestas

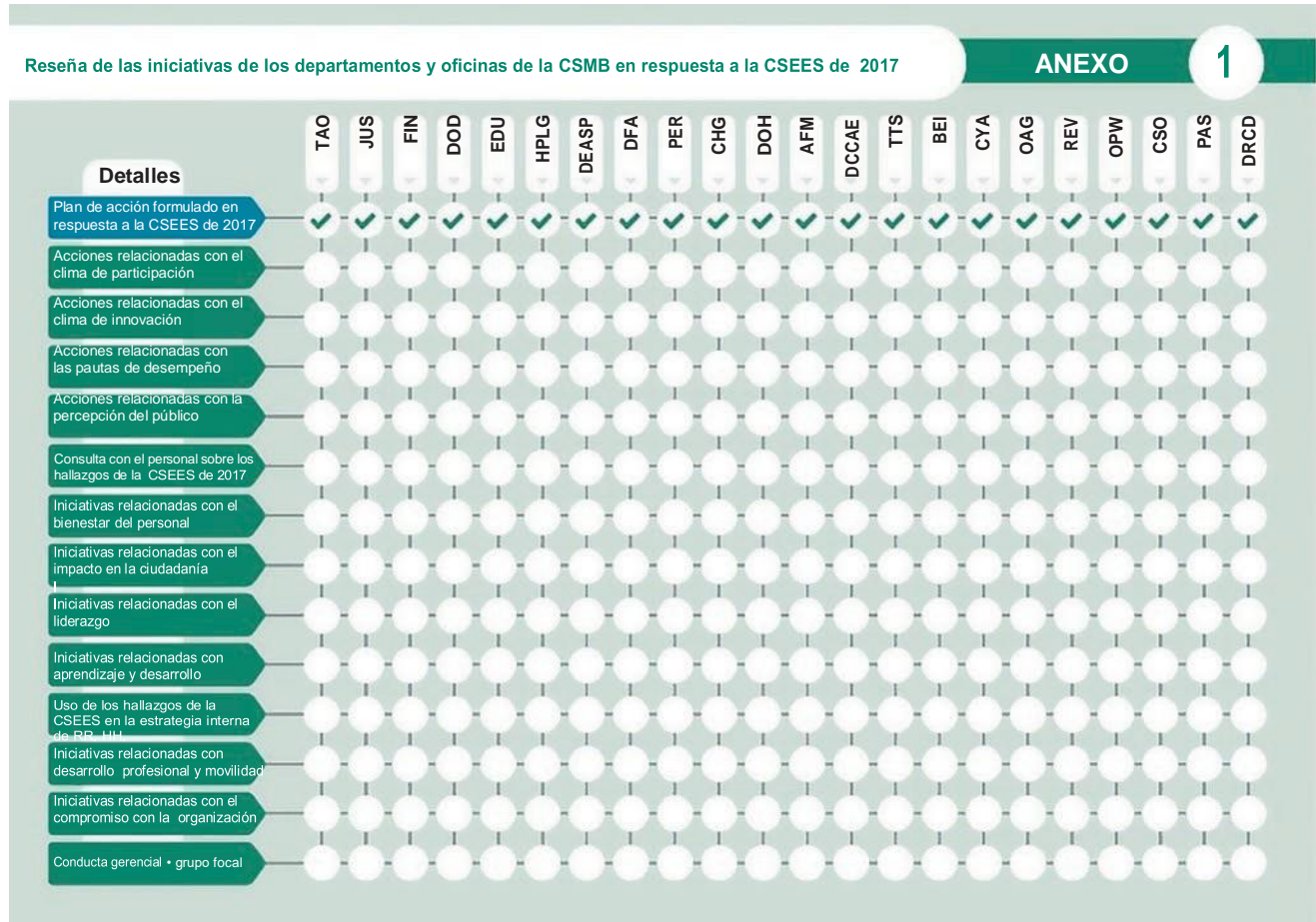
La rendición de cuentas a lo interno puede ser de arriba-abajo (mediante la vigilancia central) o de abajo-arriba (por parte de los empleados). Entre los países estudiados, Irlanda tiene el mecanismo más formalizado de rendición de cuentas de arriba-abajo: obliga a todos los departamentos gubernamentales a mapear las medidas adoptadas en respuesta a los resultados de las encuestas. Después de cada encuesta, se les pide a los departamentos que produzcan un plan de acción donde se detalle la manera en que responderán ante los resultados desafiantes a lo interno. El informe se organiza por área temática, lo que exige que los organismos indiquen el asunto, señalen las estadísticas que subyacen el problema identificado, hagan un repertorio de las acciones acordadas y enumeren los procesos implantados para abordar la cuestión.

La Oficina de Gestión de Programas para la Renovación de la Función Pública redacta un informe trimestral y luego lo transmite a la Junta de Gestión de la Función Pública. El tablero “a simple vista” permite que cada uno de los jefes de oficina o secretario general registre gráficamente el avance de su organización. Un grupo de trabajo interdepartamental brinda espacio a los funcionarios para que intercambien las experiencias y las mejores prácticas con respecto a la gestión de la encuesta, así como para obtener un alto índice de respuesta y responder ante los resultados de sus organizaciones. En los años donde no se realicen encuestas, el grupo se reúne trimestralmente para comentar sobre las respuestas ante los resultados departamentales. En los años donde se realicen encuestas, el grupo se congrega con más frecuencia para velar por el cumplimiento de los hitos y de las metas en anticipación al lanzamiento de la encuesta. La Figura 25.12 despliega el tablero “a simple vista”, donde se rastrean las acciones que tomen los departamentos ante los resultados de la encuesta.

Por su parte, Canadá se afina en el Marco de Gestión y Rendición de Cuentas (MAF) para sopesar el avance que realice una organización en sus prácticas de gestión (en siete áreas identificadas en la encuesta). El MAF está integrado por tres actores fundamentales (subdirectores de organismos, la comunidad de RR. HH. y la Junta del Tesoro de la Secretaría de Canadá) y posibilita que la Junta del Tesoro “supervise las tendencias e identifique las brechas en el cumplimiento de políticas en los departamentos”, entre otros aspectos, tales como incluir la rendición de cuentas para mejorar los indicadores de desempeño deficiente.

En Estados Unidos, los resultados de las encuestas se incorporan en la Agenda de Gestión Presidencial (PMA) y se encarga a las agencias la adopción de medidas encaminadas al cambio organizativo, incluso el compromiso de los empleados y temas conexos, tales como diversidad, equidad, inclusión y accesibilidad (consulte, por ejemplo, Donovan et al. 2014). Otros gobiernos carecen de un mecanismo igual de institucionalizado para la presentación de informes y la rendición de cuentas en torno a las acciones tomadas.⁵

FIGURA 25.12 Tablero “a simple vista”, Gobierno de Irlanda



Fuente: Captura de pantalla del tablero “a simple vista” de la Junta de Administración Pública, Gobierno de Irlanda.
 Nota: CSMB = Junta de Gestión de la Función Pública; L & D = aprendizaje y desarrollo.

En términos de rendición de cuentas de abajo-arriba, en Irlanda, Canadá y Estados Unidos, se intercambian cuestionarios con los grupos representativos de empleados y sindicatos antes del lanzamiento de la encuesta. Por ejemplo: en Canadá, los amplios compromisos de consulta con las partes interesadas (tales como los departamentos, organismos y sindicatos) informan acerca de la elaboración de cuestionarios, y se mantiene a las partes interesadas al tanto del progreso antes del lanzamiento de la encuesta. El Reino Unido y Estados Unidos también sondean si los funcionarios públicos perciben que los organismos donde laboran acometen los resultados de las encuestas, lo que pone de manifiesto el hecho de que los organismos, según la percepción de su personal, estén actuando frente a los resultados (y facilitan la rendición de cuentas cuando el personal no percibe que el organismo donde laboran esté tomando medidas eficaces). Por ejemplo, la encuesta estadounidense indaga si los encuestados “creen que los resultados de esta encuesta se utilizarán para hacer de su agencia un lugar mejor para trabajar” (Oficina de Administración de Personal 2021). En fin, queda mucho margen de maniobra para fortalecer en los países los mecanismos de rendición de cuentas de abajo-arriba y de arriba-abajo.

ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN

En este capítulo se elabora un marco de autoevaluación para que los gobiernos identifiquen cuáles otros usos de los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos podrían contemplar para maximizar el impacto en la gestión de la función pública. En tal sentido, se han tomado seis gobiernos como marco de referencia para demostrar el empleo del marco, proporcionar más detalles cualitativos sobre cada uno de los posibles usos de las encuestas y exponer la situación actual sobre cómo los gobiernos utilizan (o no) los resultados de las encuestas.

Nuestra selección se enfocó en aquellos países que realizan regularmente encuestas a todos los funcionarios públicos, los cuales, a la fecha, tienden a ser miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Nuestros hallazgos en torno a la prevalencia de distintas prácticas deberían interpretarse en concordancia. Los gobiernos que no forman parte de la OCDE realizan estas encuestas con menos frecuencia, aunque muchas de las prácticas que identificamos en el presente capítulo serían factibles y económicas para ellos también (por ejemplo: publicar microdatos anónimos de los resultados de las encuestas en archivos Excel).

La comparación de los casos ha revelado que todos los países que estudiamos emiten los resultados al nivel de país (incluso para el consumo del público) y, en la mayor parte, a los organismos participantes.

Los informes a nivel de subagencia (esto es: unidad o división) son menos comunes, al igual que los tableros que permiten a los organismos y unidades gubernamentales explorar y filtrar los datos que les sean pertinentes.

Asimismo, muchos de los informes son descriptivos. Por lo general no se incluyen los servicios de asesoría y consultoría estratégica como parte de la misión de los equipos de administración de la encuesta, como tampoco las recomendaciones automáticas que vinculen los resultados de la encuesta a determinadas acciones de la gerencia. Sin embargo, tal como lo reconocen algunos países (Australia e Irlanda), se ha elevado la demanda de resultados hechos a la medida y de asesoramiento, y algunos países al menos disponen de plantillas para los planes de acción.

Igualmente, los países difieren en el alcance de sus mecanismos externos e internos de rendición de cuentas. La publicación de los resultados a nivel de la organización es voluntaria y selectiva en la mayoría de los países, mientras que algunos no los publican en absoluto. Tres países (Australia, Colombia y Estados Unidos) publican microdatos individuales anónimos (Irlanda y Canadá los ponen a la disposición, previa solicitud). La vigilancia interna y la rendición de cuentas para tomar acciones con base en los resultados están institucionalizadas apenas en un sistema de tableros dentro del Marco de Gestión y Rendición de Cuentas de Canadá, Irlanda y como parte de la Agenda de Gestión Presidencial en Estados Unidos. Mientras tanto, el Reino Unido y Estados Unidos hacen seguimiento del punto hasta el cual los empleados consideran que se han tomado medidas eficaces en virtud de los resultados de las encuestas.

En conjunto, nuestros resultados sugieren que muchos gobiernos podrían, a muy bajo costo, aumentar significativamente los beneficios que se derivan de las encuestas a los funcionarios públicos para perfeccionar la gestión en la función pública. Esto abarca:

- Velar que los resultados estén desagregados y se distribuyan a los niveles de divisiones y unidades.
- Crear tableros sencillos para que los usuarios en los distintos niveles del gobierno (y el público, en cuanto a los resultados a nivel nacional y de organización) exploren y filtren los datos de acuerdo con sus necesidades.
- Codificar los informes de gestión (o las páginas principales de los tableros), de tal manera que se identifiquen claramente las fortalezas y las áreas para el desarrollo de un organismo o unidad en particular.
- Incorporar metodologías para los planes de acción y recomendaciones automatizadas para los usuarios (tales como los directores de unidades u organismos) sobre la mejor manera de abordar los hallazgos de las encuestas (las recomendaciones automatizadas pueden, por ejemplo, contemplar ofertas de capacitación vinculadas con resultados específicos o “listas de verificación” para los gerentes, vinculadas con ciertos resultados de la encuesta).
- Reforzar la rendición de cuentas con respecto a los resultados (por ejemplo: mediante la vigilancia central de las medidas que adopten los organismos y las unidades gubernamentales en respuesta a los resultados de las encuestas, al permitir que terceros, o el mismo gobierno, construya tablas del “mejor lugar para trabajar” en los organismos gubernamentales y al recoger las percepciones de los empleados sobre hasta qué punto los organismos gubernamentales han tomado acciones en respuesta a los resultados de las encuestas).

- Publicar microdatos anónimos para alentar la investigación y los aportes de terceros.
- Uniformar las preguntas para mayor comparación con otros países o encuestas de la industria de tal manera de crear mejores marcos de referencia de las puntuaciones nacionales (por ejemplo: a través de la Encuesta Global de Servidores Públicos).

Donde haya recursos disponibles, los gobiernos también podrían:

- Complementar los informes a nivel de agencia con presentaciones hechas a la medida y servicios personalizados de consultoría para contribuir al mejoramiento de las agencias en respuesta a los hallazgos de las encuestas.
- Suministrar informes de perspectivas en torno a los temas estratégicos fundamentales para mover el dial en los temas clave de RR. HH. con los resultados de las encuestas.
- Integrar las encuestas al personal con otros datos de la fuerza laboral para generar tableros más holísticos de RR. HH. e informes sobre la función pública en su integridad, así como temas estratégicos en particular.

NOTAS

1. Por *encuestas de servidores públicos* nos referimos a las encuestas a los empleados de organismos gubernamentales. La cobertura de estas encuestas se extiende a través de los distintos países a la función pública, a la administración pública como un todo (incluso las organizaciones fuera de ésta) o una combinación de ambas.
2. Al igual que con la publicación de microdatos (anónimos) de las encuestas, hay que esmerarse en proteger el anonimato de los encuestados al momento de desagregar los datos a las unidades; por ejemplo: abstenerse de informar sobre las unidades o grupos con un promedio inferior a 10 encuestados (cf. OPM 2021).
3. Sin lugar a dudas, la transparencia ante los ciudadanos acerca de las operaciones del gobierno (incluso la publicación de los resultados de las encuestas a los funcionarios públicos) es parte importante de la rendición democrática de cuentas en general.
4. La plantilla se encuentra en <https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/workforce-information/aps-employee-census-2020>.
5. En Australia, cada organización tiene un “campeón” que fomenta la participación en las encuestas y el empleo de los resultados de las encuestas.

REFERENCIAS

- Australian Public Service Commission. 2021a. “The 2021 APS Employee Census Overall Results.” Australian Public Service Commission, Australian Government, November 30, 2021. <https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/workforce-information/aps-employee-census-2021/2021-aps-employee-census-overall-results>.
- Australian Public Service Commission. 2021b. “APS Employee Census 2020.” Australian Public Service Commission, Australian Government. <https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/workforce-information/aps-employee-census-2020>.
- Australian Public Service Commission. 2021c. *Highlights Report: APS Overall*. Canberra: Australian Public Service Commission, Australian Government. <https://www.apsc.gov.au/sites/default/files/2021-12/APS00878%20-%20APS%20Overall.pdf>.
- Australian Public Service Commission. 2021d. *State of the Service Report 2020–21: Reform in the Shadow of COVID*. Canberra: Australian Public Service Commission, Australian Government. <https://www.apsc.gov.au/sites/default/files/2021-11/APSC-State-of-the-Service-Report-202021.pdf>.
- Briones, Ignacio, and Alejandro Weber. 2020. “Un mejor empleo público para un mejor Estado.” *El Mercurio*, February 19, 2020. <https://t.co/u4x6WTzi79>.
- Cabinet Office. 2015. “Case Study: Employee Engagement and Wellbeing: Scottish Government, Primary Care Division.” Cabinet Office and Civil Service, United Kingdom Government, July 2, 2015. <https://www.gov.uk/government/case-studies/employee-engagement-and-wellbeing-scottish-government-primary-care-division>.
- Cabinet Office. 2016. “Case Study: Employee Engagement and Wellbeing: Cabinet Office’s Social Investment and Finance Team.” Cabinet Office and Civil Service, United Kingdom Government, February 18, 2016. <https://www.gov.uk/government/case-studies/employee-engagement-and-wellbeing-cabinet-offices-social-investment-and-finance-team>.
- Cabinet Office. 2019. *Civil Service People Survey: Civil Service Benchmark Scores 2009 to 2019*. London: Cabinet Office, United Kingdom Government. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/876879/Civil_Service_People_Survey_2009_to_2019_Median_Benchmark_Scores_-_final.pdf.

- Cabinet Office. 2021. “Civil Service People Survey: 2020 Results.” Cabinet Office, United Kingdom Government, May 7, 2021. <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-people-survey-2020-results>.
- Choi, Sungjoo. 2009. “Diversity in the U.S. Federal Government: Diversity Management and Employee Turnover in Federal Agencies.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (3): 603–30.
- Choi, Sungjoo, and Hal G. Rainey. 2010. “Managing Diversity in U.S. Federal Agencies: Effects of Diversity and Diversity Management on Employee Perceptions of Organizational Performance.” *Public Administration Review* 70 (1): 109–21.
- DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública). 2016. “Sala de prensa: Noticias.” [Comunicado de prensa, 12 dic, 2016]. Departamento Administrativo de la Función Pública, Government of Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/noticias/-/asset_publisher/mQXU1au9B4LL/content/el-97-5-de-los-servidores-consideran-que-su-trabajo-contribuye-al-logro-de-los-objetivos-de-su-entidad-encuesta-edi.
- DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública). 2022. “Modelo Integrado de Planeación y Gestión.” Departamento Administrativo de la Función Pública, Gobierno de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg>.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2022. “Comunicado de prensa: Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional Nacional y departamental (EDI-EDID) 2021” [Press Release, June 7, 2022]. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Gobierno de Colombia. https://www.dane.gov.co/files/EDI_nal/2021/Comunicado_prensa_EDIEDID_2021.pdf.
- Department of Public Expenditure and Reform (Department of Public Expenditure, National Development Plan Delivery and Reform). 2017. *Civil Service Employee Engagement Survey*. Dublin: Department of Public Expenditure and Reform, Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/collection/5e7009-civil-service-employee-engagement-survey/#2017>.
- Department of Public Expenditure and Reform (Department of Public Expenditure, National Development Plan Delivery and Reform). 2020. *Civil Service Employee Engagement Survey*. Dublin: Department of Public Expenditure and Reform, Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/collection/5e7009-civil-service-employee-engagement-survey/#2020>.
- Department of Public Expenditure, National Development Plan Delivery and Reform. 2022. “What Is the Civil Service Employee Engagement Survey?” *Civil Service Employee Engagement Surveys*. Department of Public Expenditure, National Development Plan Delivery and Reform, Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/collection/5e7009-civil-service-employee-engagement-survey/#what-is-the-civil-service-employee-engagement-survey>.
- Donovan, Shaun, Beth Cobert, Katherine Archuleta, and Meg McLaughlin. 2014. “Strengthening Employee Engagement and Organizational Performance.” Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies, December 23, 2014. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/memoranda/2015/m-15-04.pdf.
- Doran, Matthew. 2019. “Bleak Outlook for Home Affairs Morale, as Staff Report Dissatisfaction with Work and Leadership.” *ABC News*, August 29, 2019. <https://www.abc.net.au/news/2019-08-29/bleak-outlook-for-home-affairs-staff-morale/11461442>.
- Fukuyama, Francis, Daniel Rogger, Zahid Husnain, Katherine Bersch, Dinsha Mistree, Christian Schuster, Kim Sass Mikkelsen, Kerensa Kay, and Jan-Hinrik Meyer-Sahling. 2022. *Global Survey of Public Servants Indicators*. <https://www.globalsurveyofpublicservants.org/>.
- Gallup. 2022. “What Is Employee Engagement and How Do You Improve It?” Workplace, Gallup. <https://www.gallup.com/workplace/285674/improve-employee-engagement-workplace.aspx>.
- Government of Canada. 2020a. “2020 Public Service Employee Survey Results.” Government of Canada. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pses-saff/2020/results-resultats/en/bq-pq/index>.
- Government of Canada. 2020b. “Public Service Employee Data Analytics.” Government of Canada. <https://hrdatahub-centredonneesrh.tbs-sct.gc.ca/PSSES/Home/Index?GoCTemplateCulture=en-CA>.
- Government of Canada. 2021. “About the 2020 Public Service Employee Survey.” Government of Canada, January 22, 2021. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/innovation/public-service-employee-survey/2020/about-2020-public-service-employee-survey.html>.
- Heywood, Jeremy. 2017. “Civil Service People Survey 2017—The Results.” *Civil Service* (blog). November 16, 2017. United Kingdom Government. <https://civilservice.blog.gov.uk/2017/11/16/civil-service-people-survey-2017-the-results/>.
- Manzoni, John. 2020. “Civil Service People Survey 2019—The Results.” *Civil Service* (blog). March 26, 2020. United Kingdom Government. <https://civilservice.blog.gov.uk/2020/03/26/civil-service-people-survey-2019-the-results/>.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Christian Schuster, and Kim Sass Mikkelsen. 2018. *Civil Service Management in Developing Countries: What Works?* London: UK Department for International Development. <https://christianschuster.net/Meyer%20Sahling%20Schuster%20Mikkelsen%20-%20What%20Works%20in%20Civil%20Service%20Management.pdf>.
- OPM (Office of Personnel Management). 2020. “Data Reports.” OPM Federal Employee Viewpoint Survey, US Office of Personnel Management, United States Government. <https://www.opm.gov/fevs/reports/data-reports>.
- OPM (Office of Personnel Management). 2021. *Federal Employee Viewpoint Survey Results: Governmentwide Management Report*. Washington, DC: US Office of Personnel Management, United States Government. <https://www.opm.gov/fevs/reports/governmentwide-reports/governmentwide-management-report/governmentwide-report/2021/2021-governmentwide-management-report.pdf>.
- OPM (Office of Personnel Management). 2022. “Special Reports.” OPM Federal Employee Viewpoint Survey, US Office of Personnel Management, United States Government. <https://www.opm.gov/fevs/reports/special-reports/>.
- Pandey, Sanjay, and James Garnett. 2007. “Exploring Public Sector Communication Performance: Testing a Model and Drawing Implications.” Public

- Partnership for Public Service. 2023. 2022 Best Places to Work in the Federal Government Rankings. Washington, DC: Partnership for Public Service. <https://bestplacestowork.org/rankings/?view=overall&size=large&category=leadership&>.
- Penny, Charlotte. 2019. “Case Study: How Google Uses People Analytics.” Sage, December 1, 2019. <https://www.sage.com/en-au/blog/case-study-how-google-uses-people-analytics/>.
- Resh, William, Tima Moldogaziev, Sergio Fernandez, and Colin Angus Leslie. 2019. “Reversing the Lens: Assessing the Use of Federal Employee Viewpoint Survey in Public Administration Research.” *Review of Public Personnel Administration* 41 (1): 132–62. <https://doi.org/10.1177/0734371X19865012>.
- Schuster, Christian, Javier Fuenzalida, Jan Meyer-Sahling, Kim Sass Mikkelsen, and Noam Titelman. 2020. “Encuesta Nacional de Funcionarios en Chile.” Chile Civil Service. <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2020/01/Encuesta-Nacional-de-Funcionarios-Informe-General-FINAL-15ene2020-1.pdf>.
- Te Kawa Mataaho Public Service Commission. 2021. “Workforce Data—Diversity and Inclusion.” Te Kawa Mataaho Public Service Commission, New Zealand Government (accessed December 7, 2021). <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/workforce-data-diversity-and-inclusion/>.
- UK Government. 2018. “Civil Service People Survey Hub.” Civil Service, United Kingdom Government, October 15, 2018. <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-people-survey-hub>.
- Wall, Martin. 2021. “Most Civil Servants Happy with Conditions but Not Promotional Access.” *Irish Times*, May 14, 2021. <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/most-civil-servants-happy-with-conditions-but-not-promotional-access-1.4565595>.

CAPÍTULO 27

Analítica gubernamental utilizando encuestas de hogares

Faisal Ali Baig, Zahid Hasnain, Turkan Mukhtarova y Daniel Rogger

SINOPSIS

Este capítulo presenta un marco rector para utilizar los microdatos de las encuestas de hogares, que están fácilmente disponibles para la mayoría de los gobiernos, para desarrollar conocimientos sobre la estructura de la fuerza laboral en el sector público y las cualidades de sus prácticas de remuneración. Las autoridades nacionales de estadísticas acostumbran llevar a cabo encuestas de hogares con información detallada sobre la participación de la fuerza laboral. Estas encuestas son ampliamente consistentes a lo largo del tiempo y se han elaborado utilizando definiciones estandarizadas mundialmente y nomenclatura para la clasificación. Esto brinda a los gobiernos un discernimiento único con respecto a la fuerza laboral en el sector público que no puede derivarse únicamente de los conjuntos de datos administrativos, lo que incluye la capacidad de yuxtaponer los aspectos demográficos y la composición de destrezas de la fuerza laboral con el sector privado y sopesar la relativa equidad y competitividad de las prácticas de remuneración en el sector público. El capítulo ilustra las apreciaciones en torno al empleo y los salarios en el sector público que pueden generarse con este marco, con ejemplos de los Indicadores de Burocracia Mundial del Banco Mundial (WWBI). Estos conocimientos pueden servir de base para las decisiones políticas relacionadas con la gestión de recursos humanos en el servicio público.

ANALÍTICA EN LA PRÁCTICA

- Los gobiernos realizan encuestas de hogares para conocer a la población que atienden, entender las políticas públicas a las que se apunta e informar los debates de políticas. Muchas de estas encuestas registran un conjunto dedicado y detallado de variables sobre las experiencias en el mercado laboral de los habitantes del país, incluso si los encuestados laboran en el sector público o en el privado. Al recabar los datos comparables en los dos sectores, las encuestas de hogares sientan las bases para apreciar las características de los funcionarios públicos frente a sus colegas en el sector privado, lo cual es imposible con los datos administrativos solamente. Así, la inclusión de indicadores precisos y coherentes acerca del empleo en las encuestas de hogares sirve para comprender las características de los trabajadores en el sector público.

Los nombres de los autores figuran por orden alfabético. Faisal Ali Baig es consultor, Zahid Hasnain es especialista principal en gobernanza y Turkan Mukhtarova es consultora en la Práctica Global de Gobernanza del Banco Mundial. Daniel Rogger es economista principal en el Departamento de Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en el Banco Mundial (DIME).

- Dada la naturaleza única del sector público, los marcos de referencia y las comparaciones cronológicas e internacionales son determinantes para entender el funcionamiento actual del gobierno. La precisión y coherencia con la cual se llevan a cabo las encuestas de hogares a lo largo del tiempo brindan la posibilidad de comprender la dinámica longitudinal del sector público en relación con el sector privado. Igualmente, el asegurarse de que tales encuestas recaben información en concordancia con las definiciones estandarizadas mundialmente y la nomenclatura para la clasificación posibilita las comparaciones entre los países.
- La configuración de las encuestas de hogares de esta manera permite a los gobiernos yuxtaponer cualquier rasgo de las personas en los sectores público y privado, cuyos datos hayan recabado las encuestas. Las variables demográficas facilitan el análisis de cómo las diferencias de remuneración entre los sexos varían entre sectores, regiones, organizaciones y así sucesivamente. Las valoraciones de la composición de destrezas en la fuerza laboral en el sector público con respecto al sector privado identifican aquellas áreas en las que compete el gobierno con más intensidad por tales destrezas con los actores en el sector privado y la incidencia de tal competencia en los salarios.
- Las encuestas de hogares como el fundamento para la analítica en torno a la equidad y la competitividad en las prácticas de remuneración en el sector público constituyen un enfoque económico sobre la analítica de los determinantes de la capacidad estatal en el personal. Sin embargo, su utilidad se apunala en la representatividad del muestreo y de las entrevistas, lo cual garantiza que la información resultante proporcione un cálculo robusto de la fuerza laboral. Esto exige coordinación entre los organismos del empleo público y los organismos nacionales de estadísticas.
- La información detallada de las encuestas de hogares con respecto a la distribución y remuneración de los empleados públicos sirve para identificar reformas más matizadas, dirigidas y factibles políticamente que explicitan los difíciles pros y contras en las políticas de empleo y de remuneración. Tal enfoque empírico es necesario porque, históricamente, las reformas en el empleo en el sector público han ocurrido frecuentemente en el contexto de crisis económicas, haciendo hincapié en ajustes a corto plazo que tendrían un impacto adverso en el crecimiento y el bienestar a largo plazo y a menudo crean distorsiones e incentivos perversos.

INTRODUCCIÓN

La gestión eficaz del empleo y la remuneración en el sector público es una actividad vital de los gobiernos, con amplias implicaciones en la sustentabilidad fiscal, la productividad en el sector público y la competitividad del mercado laboral en general. Los sueldos y salarios de los empleados públicos consumen una proporción importante del gasto gubernamental. En todo el mundo, el gasto gubernamental para cubrir la remuneración de los empleados representa en promedio 30% del gasto total (Hasnain et al. 2019). El pago de los sueldos y salarios de los empleados públicos viene al costo de oportunidad del gasto en los programas en el sector público.

Simultáneamente, los recursos humanos en la función pública son proveedores esenciales de servicios gubernamentales e infraestructura, a la vez que garantizan la eficacia de las regulaciones (Arizti et al. 2020; Ingraham, Joyce y Donahue 2003; Moynihan y Beazley 2016; Rasul y Rogger 2018). El tamaño y la naturaleza de los sueldos y salarios en el sector público inciden en la selección, retención y motivación de los empleados, lo que a su vez repercute en la productividad, la cantidad y calidad de los productos gubernamentales y la prestación de servicios públicos (Finan, Olken y Pande 2017).

Estos aspectos importan no solamente porque tengan un impacto en la calidad del funcionamiento del gobierno. El sector público es un gran empleador, que representa en promedio 37% del empleo formal mundial (Baig et al. 2021). Es probable que los cambios en los sueldos y salarios gubernamentales tengan efectos significativos en el mercado laboral nacional y la economía en general, incluso la posible exclusión de aspirantes en el sector privado (Behar y Mok 2013). En muchas naciones de ingresos bajos a medianos, especialmente las que experimentan fragilidad, el empleo en el sector público es el ingrediente primordial en el aparato político, y las reformas en la nómina salarial tienen implicaciones inmediatas y a menudo severas en lo que concierne a la estabilidad política, la paz y la seguridad (Gifford 2006).

En consecuencia, se plantean varias interrogantes importantes en torno a la fuerza laboral en el sector público que los gobiernos deben abordar regularmente. ¿Cuál es el nivel apropiado de empleo en el sector público como un todo y para los trabajadores esenciales, tales como los administradores, docentes y médicos, en particular? ¿Los sueldos y salarios en el sector público son competitivos con los del sector privado para atraer talento sin que desplacen los empleos en el sector privado? ¿El sector público promueve la equidad entre los sexos en el empleo, en términos absolutos y relativos con el sector privado? Finalmente, ¿la remuneración y las prácticas de empleo en el sector público robustecen y dinamizan el mercado laboral en la nación y en las regiones?

La respuesta a estas interrogantes exige microdatos de alta calidad sobre el empleo y la remuneración en el sector público, así como datos comparables para el sector privado. La utilización de las encuestas de hogares como fuente de información sobre los empleados públicos ofrece ciertas ventajas por encima de los datos administrativos. Por lo regular, las organizaciones nacionales de estadísticas recaban estos datos para informar acerca de las metas más amplias de políticas y, por ende, constituyen una herramienta rentable para los analistas gubernamentales. Las encuestas de hogares proveen un conjunto rico, uniforme y actualizado de las variables para una gama de características de empleados en los sectores público y privado, lo cual posibilita hacer comparaciones contundentes y controladas entre ambos grupos. Tales encuestas permiten la extracción común de datos desde los sectores público y privado. En tal sentido, estos datos representan una fuente más rica de discernimiento que las que están disponibles de los datos administrativos solamente.

El presente capítulo está dedicado a los funcionarios gubernamentales, especialistas en desarrollo e investigadores que se proponen adquirir conocimiento acerca de la estructura en el mercado laboral en el sector público y sus implicaciones para todo el mercado laboral. Inicia con una introducción de las ventajas de este marco basado en las encuestas y las áreas clave que hay que tener en consideración. Exhibe los rasgos principales de la metodología y presenta una directriz para realizar el análisis con miras a delinear las tendencias a partir de estas encuestas. Prosigue con orientación sobre cómo las mejoras en el diseño y la realización de las encuestas de la fuerza laboral permiten incluso el análisis pormenorizado. Finalmente, ilustra la amplitud de nociones que pueden surgir de un estudio de administración pública fundamentado en los datos de las encuestas de hogares. Los enfoques aquí delineados son un complemento natural a los que se presentan en el Capítulo 10 del *Manual de analítica gubernamental*, al compensar el nivel de detalle de los datos con el nivel de comparación con el sector privado.

EL PODER DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES EN LA ANALÍTICA GUBERNAMENTAL

Las *encuestas de hogares* que son representativas en la nación y que son recabadas por las autoridades nacionales de estadísticas, son algunos de los sondeos que se realizan profesionalmente en el mundo y que se apoyan o mejoran con las consultas con los equipos de datos de organismos multilaterales, los cuales poseen vasta experiencia en tales ejercicios. Al recolectar datos en una muestra representativa de toda la población o de un subconjunto poblacional, estas encuestas ofrecen una ventana hacia las vidas de aquellos cuya información se recaba. Cuando recogen datos sobre si los entrevistados trabajan en el sector público o privado, son un retrato de estos sectores.

El presente capítulo se centra en las variables de empleo en tales encuestas y, por ende, en los *módulos de la fuerza laboral*, que están contenidos en las encuestas de hogares. Cuando estos módulos son el tema predominante, el sondeo se clasifica como *encuesta de la fuerza laboral*. En gran parte del resto del capítulo utilizamos estos términos indistintamente. Sin embargo, muchos de los principios del planteamiento se trasladan a otros elementos de las típicas encuestas de hogares, tales como los patrones de consumo que se extraen de los módulos correspondientes.

Las fortalezas del enfoque basado en las encuestas

Los gobiernos acostumbran sustentarse en las fuentes de las encuestas de hogares para generar indicadores remarcables de la salud del mercado laboral y la economía en general. Las nociones que emergen de estas encuestas se utilizan en la formulación de una amplia gama de políticas económicas y sociales. Por ejemplo: la información sobre la cuota de empleados (y desempleados) a menudo tiene consecuencias directas en las políticas fiscales y monetarias del gobierno. La tasa de desempleo se utiliza como representación de la vitalidad de la fuerza laboral y también la usa el banco central (junto con los índices de inflación) para fijar el tipo de interés.

La calidad de estos datos los convierte en un fundamento atractivo para el diagnóstico gubernamental de las características y dinámicas relativas del mercado laboral. Específicamente, la utilización de los datos emanados de las encuestas nacionalmente representativas de la fuerza laboral para caracterizar el mercado laboral público y privado ofrece al gobierno y a los analistas cinco ventajas únicas por encima de otras fuentes de información.

Primero, las encuestas de la fuerza laboral proporcionan un conjunto rico, coherente y actualizado de variables para toda una caracterización en el mercado laboral. Dadas las inversiones que hacen los gobiernos en el rigor metodológico, la implementación eficaz y el aseguramiento de la calidad, estas encuestas constituyen una de las más ricas fuentes de información que están disponibles en torno a las características poblacionales. Las encuestas de hogares describen de manera fehaciente la composición de los integrantes del núcleo familiar, sus rasgos demográficos y competencias, sus patrones de consumo y la naturaleza y el sector de su participación en el mercado laboral, así como indicadores en detalle sobre los oficios y ocupaciones a los que se dedican y sus salarios y demás fuentes de ingresos (incluso pagos en especie, programas de asistencia gubernamental y beneficios de seguridad social).

Segundo, las encuestas de la fuerza laboral asumen el mismo enfoque de medición en el mercado laboral en los sectores público y privado. Ésta es una ventaja única que tienen estas encuestas para medir la capacidad estatal, ya que los datos se recaban simultáneamente con respecto a los trabajadores en ambos sectores desde el mismo marco de muestras y de manera coherente. Las fuentes de datos administrativos (si bien es una medida potencialmente más exacta y detallada del empleo y de los sueldos y salarios en el sector público) incluyen solamente información sobre los empleados en el sector público y, a veces, solamente los empleados de ministerios u organismos en particular. Es bastante improbable que cualquier conjunto de datos administrativos en sí mismo no solamente abarque a los empleados en toda una gama de actividades económicas (desde la agricultura, pasando por la minería y la manufactura, hasta el sector de servicios), sino que también incluya información sobre la fuerza laboral tanto en el sector público como en el sector privado.¹ Aun cuando exista un conjunto de datos de esta índole, la información difícilmente estará en consonancia con los datos administrativos de otros países, lo que complica las comparaciones internacionales.

Tercero, la naturaleza granular de los datos subyacentes garantiza que los modelos del mercado laboral se sustenten en datos representativos de toda la economía. Estas encuestas a menudo toman muestras de empleados individuales y se fundamentan en un marco de muestreo diseñado meticulosamente y con base en los datos del censo nacional, lo cual posibilita una aproximación más cercana y exacta del mercado laboral. Igualmente, esto reduce las hipótesis sobre las cuales se apuntala el análisis (los datos hablan por sí mismos) y facilita el desglose según las características de los trabajadores cuando el tamaño de la muestra es bastante grande.

Cuarto, las encuestas de hogares pudieran representar una visión de la fuerza laboral en el sector público incluso más completa que los conjuntos de datos administrativos. Los datos administrativos en el sector público suelen ser demasiado restrictivos para definir quién está incluido en su medición. Por ejemplo: los contratistas han pasado a ser parte esencial de la fuerza laboral en el sector público, al trabajar junto con el personal permanente en la promulgación de reglamentos y la prestación de servicios sociales. En muchos países en desarrollo, representan además una proporción abundante de la fuerza laboral de la educación y de la atención médica que forma parte del sector público. Sin embargo, no se cuentan como empleados formales en muchos sistemas administrativos; de allí que esto sea frecuentemente la razón de su situación contractual. Dado que los contratistas están al margen de los límites presupuestarios, su captación permite a los ministerios eludir los condicionamientos con respecto al gasto en exceso en el personal.

Esto debilita la capacidad de los gobiernos de calcular el verdadero tamaño de la fuerza laboral en el sector público. Más aún, dado que estos conjuntos de datos son únicos a cada uno de los organismos en el sector público, la determinación de quién es o no un empleado público puede diferir entre los organismos. Ambos factores sesgarían cualquier estimación del tamaño de la fuerza laboral en el sector público, lo que a su vez debilitaría la capacidad de los gobiernos de rastrear el gasto en la nómina salarial. En otro orden de ideas, tal distinción no limita los datos de las encuestas. Dado que se recogen directamente de las personas, quienes pueden precisar sobre su empleo en el sector, las encuestas sirven para determinar mejor el tamaño y la estructura de la fuerza laboral en el sector público.

Finalmente, los datos de las encuestas de hogares se recaban típicamente teniendo en mente los objetivos de investigación y diagnóstico.

Los conjuntos de datos administrativos se recogen por una variedad de motivos más allá de lo estadístico, tales como la gestión de recursos humanos, la administración de programas y otros fines reglamentarios o de cumplimiento de la ley. Por consiguiente, puede que los datos administrativos y su forma “bruta” no sean aptos para el análisis estadístico.

Áreas de precaución en un enfoque basado en las encuestas

Sirva una advertencia asociada al empleo de los datos de las encuestas. Las encuestas de la fuerza laboral únicamente pueden brindar aportes en cuanto a la naturaleza y organización de los recursos humanos en el sector público con datos ricos, completos y coherentes sobre la fuerza laboral en general y los empleados públicos en particular. Dado el talante de información espontánea que caracteriza a las encuestas de hogares, quizá los entrevistados no estén en capacidad de articular plenamente o comprender los matices dentro de sus respuestas en torno a la naturaleza de su empleo. Si bien estas encuestas están diseñadas y se hacen pruebas piloto con particular esmero a cómo se interpreten las preguntas, en ánimo de garantizar la calidad de las respuestas, tal vez persista la imprecisión dentro de las variables que definen a los individuos dedicados a sectores específicos.

La utilización de un identificador en el sector público de más amplia definición facilitaría el hecho de que los entrevistados respondan con exactitud las preguntas pertinentes en la encuesta y permitiría el análisis comparativo integral entre los sectores público y privado. Sin embargo, quizá con esto la definición de la encuesta del sector público no sea apta para ciertos propósitos en particular. Es difícil diferenciar entre, por ejemplo, los empleados federales y estatales o aquellos que están empleados en determinados ministerios y los empleados en las empresas que son propiedad del Estado.

La segunda área de precaución es la representatividad de los entrevistados que forman parte de la población subyacente de trabajadores en el sector público y el sector privado. Las encuestas de la fuerza laboral, por definición, sondean la población económicamente activa. Al momento de diseñar el marco de muestreo, hay un empeño en garantizar una muestra representativa en términos de las características demográficas de edad, sexo, raza y etnia. Algunas encuestas apuntan a una cuota representativa de empleados y desempleados y de quienes no están activos en la fuerza laboral. Sin embargo, rara vez, si acaso, intentan explícitamente lograr una muestra equilibrada de trabajadores en los sectores público y privado. Así, los analistas deben sopesar si el enfoque de muestreo pudiera tener sesgos en la recolección de datos hacia uno u otro sector o de otra manera haber modificado la esencia de la medición en cualquiera de los dos sectores.²

CONFIGURAR EL ANÁLISIS

Aprovechando las actuales encuestas de hogares

¿Cuáles rasgos de la encuesta son necesarios y útiles para la analítica gubernamental? La respuesta a esta pregunta la determinará el análisis que esté previsto específicamente. En consecuencia, este capítulo sigue los requerimientos de un marco analítico que utiliza el Banco Mundial para comprender el mercado laboral en los sectores público y privado en la elaboración de los Indicadores de Burocracia Mundial (WWBI). Los WWBI constituyen un conjunto único de datos transnacionales sobre los sueldos y salarios y el empleo en el sector público que utiliza los archivos de datos correspondientes a las encuestas de hogares provenientes de 202 economías. Así, se presenta un conjunto mundialmente coherente y analíticamente riguroso de indicadores en cinco categorías: aspectos demográficos de la fuerza laboral en los sectores público y privado, primas salariales en el sector público, sueldos y salarios relativos y cocientes de compresión salarial, brechas de remuneración entre los sexos y la nómina salarial en el sector público.³

Los WWBI en el empleo público rastrean las características demográficas fundamentales, tales como el tamaño de la fuerza laboral (en cifras absolutas y relativas), la edad de la fuerza laboral y la distribución de empleados de acuerdo con el sexo, el oficio, los quintiles de ingresos y las calificaciones académicas. Las variables de remuneración captan tanto la competitividad de los sueldos y salarios en el sector público (en comparación con el sector privado) como el diferencial salarial por oficio u ocupación, sexo, educación y quintil de ingresos dentro de los sectores público y privado, además de los cocientes de compresión salarial.

¿Cuáles son los atributos de la encuesta que la hacen apta para su inclusión en los WWBI, y, *grosso modo*, cuáles atributos sirven para la analítica del mercado laboral en los sectores público y privado? Ya que los WWBI se enfocan en los agregados nacionales, la encuesta deberá ser representativa al nivel de país (en lugar de, por ejemplo, incluir solamente las zonas urbanas). En consecuencia, la encuesta deberá asumir un enfoque de muestreo en un intento por representar cada unidad de observación en todo el país por igual. Más allá de los WWBI, si a los analistas les interesa solamente el mercado laboral en el sector público en las zonas urbanas, la encuesta debería tener un muestreo apropiado dentro de las conurbaciones indispensables del país.

Un segundo conjunto de requisitos guarda relación con el tamaño y la composición de las encuestas que se incluyen en los WWBI. Específicamente, se presta atención al tamaño de la muestra en relación con las categorías principales de los encuestados. La capacidad de los WWBI de caracterizar apropiadamente la fuerza laboral en los sectores público y privado depende de que las encuestas subyacentes posean muestras lo suficientemente grandes de estas dos categorías de trabajadores para que cualquier cálculo se aproxime a los aspectos demográficos y a la remuneración de la verdadera fuerza laboral que modelan. Dentro del marco de los WWBI, las encuestas con menos de 200 observaciones para cualquiera de los dos mercados laborales, o en las que cualquiera de los dos comprenda menos del 5% de todos los empleados dentro de la encuesta, se excluyen del análisis. *Grosso modo*, cualquier encuesta debería juzgarse en virtud de su capacidad de permitir inferencias válidas desde el punto de vista estadístico con respecto a la población subyacente.

Tercero, la encuesta debería tener el tamaño de muestra suficiente para las variables fundamentales, de manera tal que los filtros de calidad de los WWBI no las descarten. Hay tres conjuntos de variables que utilizamos para los WWBI, las cuales se presentan en la Tabla 27.1. La encuesta se desestima si no incorpora alguna de las variables que están sombreadas en verde en la Tabla 27.1 o tiene más del 40% de observaciones faltantes o codificadas erróneamente en cualquiera de estas variables. Si en la encuesta falta alguna de las variables que están sombreadas en azul o tiene más del 40% de observaciones faltantes o codificadas erróneamente en cualquiera de estas variables, se excluye específicamente el conjunto de variables en relación con ese módulo. Las variables en gris son adicionales, que no se utilizan universalmente en la construcción de las variables de los WWBI, por lo que no las requerimos. Sin embargo, aquellas variables relacionadas con el muestreo se requieren si se utilizaron pesos de muestreo. Finalmente, las variables que no están sombreadas se utilizan frecuentemente para investigar los valores atípicos, por lo que resultan de utilidad si es que están disponibles.⁴

La disponibilidad de las variables que se señalan en la Tabla 27.1 brinda a los analistas una configuración básica del análisis del mercado laboral. Muchos de estos análisis se dirigen a comparar los resultados contemporáneos con el tiempo entre países. Esto exige la disponibilidad y armonización de las variables entre las encuestas. Los WWBI están destinados a generar estadísticas que puedan compararse a lo largo del tiempo y del espacio, motivo por el cual tienen ante sí los temas de la clasificación de empleados, la definición del sector público y la formulación de sueldos y salarios.

La clasificación de los empleados independientes, los empleados asalariados y los empleados públicos asalariados se fundamenta en la condición laboral y de empleo y el tipo de sector. Las definiciones de empleo total, asalariado y formal se basan en la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esto hace que las bases de datos de los WWBI y de la ILOSTAT sean compatibles (con todo y las diferencias fundamentales en cobertura de la encuesta, representación, tamaño de la muestra y momento oportuno). Según la CISE, el empleo total se define de la siguiente manera:

Todas las personas en edad de trabajar, quienes, durante un breve período de referencia, participaron en una actividad para producir bienes o prestar servicios por una remuneración o lucro. Comprenden a los empleados “trabajando”, es decir, quienes trabajaron en un empleo durante al menos una hora, y las personas “con empleo, pero sin trabajar” debido a la ausencia temporal de un empleo o por arreglos laborales de tiempo (tales como turnos, horario flexible y licencia compensatoria por sobretiempo). (OIT 2013, 6)

El empleo remunerado se refiere a una subsección del empleo total, incluye únicamente a los trabajadores asalariados y excluye a los empleados no asalariados o por cuenta propia (con base en comisiones), los empleadores y los empleados independientes. El empleo formal es otro subconjunto del empleo remunerado y cuenta a quienes están empleados en ocupaciones formales (que poseen un contrato escrito o que tienen acceso a beneficios tales como seguro médico, fondo de pensión o afiliación a un sindicato).

Se imposibilita establecer una definición armonizada internacionalmente del sector público por temas de comparación que surgen de la definición heterogénea de los empleados públicos entre los países. Para evitar esto, los WWBI, como principio rector, utilizan la definición más amplia de sector público frente al gobierno general, que establece el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (FMI 2014). Específicamente, el sector público consta de todas las unidades institucionales que controlan los gobiernos centrales y subnacionales, así como las empresas públicas que llevan a cabo actividades en el mercado. Esta definición más amplia permite una comparación más nítida entre las encuestas nacionales.

TABLA 27.1 Variables exigidas para incluir una encuesta en los WWBI

| |
|--|
| Variables de metadatos |
| ID de la encuesta |
| ID del país |
| Año de la encuesta |
| Mes de la entrevista |
| ID del hogar |
| ID de la persona |
| Peso de muestreo del hogar |
| Estrato |
| ID de las unidades principales del muestreo |
| Datos demográficos |
| Tamaño del hogar |
| Sexo |
| Edad |
| Urbano/rural |
| Edad de aplicación del módulo de educación |
| Asistió a la escuela |
| Asiste a la escuela |
| Años de instrucción |
| Grado de instrucción (ninguna educación, primaria, secundaria, terciaria) |
| Módulo de trabajo |
| Edad de aplicación del módulo de trabajo |
| Situación laboral <ul style="list-style-type: none"> • Empleado • Desempleado • No está en la fuerza laboral |
| Situación de empleo <ul style="list-style-type: none"> • Empleado asalariado • Empleado sin salario • Patrono • Empleado por cuenta propia • Otro, trabajador no clasificable por situación |
| Número de empleos adicionales |
| Sector de actividad (público vs. privado) <ul style="list-style-type: none"> • Sector público, gobierno central, fuerzas armadas, ONG, empresa estatal • Privado |
| Clasificación del ramo en el sector (mínimo nivel de un dígito, aunque se requiere el nivel de tres dígitos para el desglose ocupacional) |
| Clasificación ocupacional (mínimo nivel de un dígito, aunque se requiere el nivel de tres dígitos para el desglose ocupacional) |
| Módulo de salarios |
| Horas de trabajo en la última semana |
| Último pago del salario |

Fuente: Tabla inédita para esta publicación, con base en el Banco Mundial 2021.

Nota: La tabla muestra los tres conjuntos de variables que se utilizan. La encuesta se descarta si no contiene ninguna de las variables sombreadas en verde o tiene más del 40% de observaciones faltantes o codificadas erróneamente en cualquiera de esas variables. Si en la encuesta falta alguna de las variables que están sombreadas en azul o tiene más del 40% de observaciones faltantes o codificadas erróneamente en cualquiera de estas variables, se excluye específicamente el conjunto de variables en relación con ese módulo. Las variables en gris son adicionales, que no se utilizan universalmente en la construcción de las variables de los WWBI, por lo que no se requieren. ID = identificación; ONG = organización no gubernamental; WWBI = Indicadores de Burocracia Mundial (Banco Mundial).

Para que la información salarial sea lo más comparable posible entre las encuestas, los WWBI denotan únicamente los ingresos asociados a la ocupación que se utiliza en el análisis (a la cual la persona dedicó la gran parte de su tiempo en la semana que precedió a la encuesta) y excluye las bonificaciones, las prestaciones y demás pagos en efectivo o en especie que devenguen del mismo empleo, así como todas las demás fuentes de ingresos (de otros empleos) o inversiones y transferencias. Debido a la falta casi total de información fiscal en la mayoría de las encuestas de hogares, los sueldos y salarios del empleo principal no son netos de impuestos. Para quienes estén empleados por cuenta propia o tengan un negocio propio, esto corresponde a la renta neta de todos los costos, con excepción de los impuestos, o el monto del salario derivado del negocio.⁵

La información salarial en las encuestas se suministra en la moneda local de cada país, con una amplia gama de periodicidad. Debería tenerse extrema precaución para identificar la frecuencia exacta de los ingresos por cada persona dentro de las encuestas y convertir todos los sueldos y salarios a uno semanal (u otra unidad común) que represente la variedad de horas trabajadas para garantizar comparaciones fidedignas entre individuos y grupos. Adicionalmente, para discriminar el efecto de valores atípicos y posiblemente espurios, las variables salariales en los WWBI se “winsorizan” (recortan) al limitar los valores extremos en los datos de la encuesta en el nivel tope de 0.01%.⁶ En términos más amplios, los analistas querrán ser precavidos con la información salarial que luce como un valor atípico frente a la distribución general de una encuesta en particular.

En general, para que sean de utilidad en la analítica gubernamental, las encuestas existentes de hogares deberían tener suficiente cobertura de la población y las variables pertinentes, tener el tamaño suficiente y, cuando se precisen las comparaciones con las encuestas internacionales, tener preguntas armonizadas como es debido con las pautas internacionales. Habiendo ajustado estos criterios, los esfuerzos de cada país siempre podrán integrarse en los indicadores existentes, tales como los WWBI, o compararse con las encuestas pertinentes en otros países de interés.

Extender la recolección de los datos

¿Y si no existen encuestas de hogares que sean apropiadas? Los gobiernos, las organizaciones independientes y hasta los analistas estarían en posición de crearlas y emplazarlas. En muchos casos, los equipos de proyectos del Banco Mundial han procedido a realizar ellos mismos encuestas de hogares que han sido de magnitud y nacionalmente representativas para recabar información con miras a asistir en la orientación de políticas. En la India, una organización del sector privado, el Centro para la Supervisión de la Economía India (CMIE), complementa la encuesta de la fuerza laboral gubernamental. Al operar la “encuesta de hogares más grande del mundo”, con más de dos millones de encuestados equivalentes a 236.000 hogares tres veces al año, el CMIE aumenta la frecuencia de los datos actualizados de la fuerza laboral para el gobierno y demás partes interesadas.⁷

Las encuestas de hogares que se optimizan para la analítica gubernamental podrían resolver los temas antes identificados en torno al muestreo representativo al apuntar a las poblaciones de trabajadores en los sectores público y privado de tal manera que se garantice igual probabilidad de inclusión. Tal muestreo podría efectuarse al nivel subnacional y apuntar a las secciones del mercado laboral donde el gobierno sea particularmente prevaeciente o se proponga hacer hincapié en la captación de personal. Podría compilarse aquella información que no se acostumbre recabar en las encuestas de hogares, pero que sea de sumo interés para quienes se planteen entender el mercado laboral en el sector público, tal como la información sobre las percepciones del proceso de captación de personal para el sector público a diferentes niveles del gobierno y cómo los atributos del sector público (tales como la noción de salarios y beneficios de jubilación) influyen en las elecciones más amplias de los encuestados en cuanto al mercado laboral. Finalmente, las variables en el sector, tales como dónde en el gobierno (o en su comparador en el sector privado) trabaja específicamente el encuestado, permitirían el análisis que apunte con mayor precisión a categorías de empleos en particular.

NOCIONES DERIVADAS DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES

Tal utilización sistemática de los datos de la fuerza laboral permite delinear hechos estilizados únicos respecto al empleo y la remuneración en el sector público con aportes valiosos para los gobiernos. La presente sección ofrece ejemplos que ilustran el discernimiento en cuanto a la naturaleza (relativa) del mercado laboral gubernamental que surge de las encuestas de hogares.

El tamaño del sector público en el mercado laboral en general

La piedra fundacional de la analítica gubernamental es el tamaño del sector público como cuota del mercado laboral nacional, regional o local. Este tema se relaciona con las cuestiones en torno al tamaño del gobierno y su impacto en el mercado laboral en el sector privado.

Los WWBI revelan que el sector público constituye una fuente importante de empleo en la mayoría de los países; a menudo, es el empleador más grande. Más específicamente, el sector público representa en promedio 16% del empleo total y más del 30% y del 37% del empleo remunerado y formal, respectivamente. El primer parámetro mide la impronta en el mercado laboral en general en el sector público, en tanto que los otros dos son medidas más precisas del tamaño relativo del sector público dentro de los segmentos de trabajo asalariado y formal en el mercado laboral.

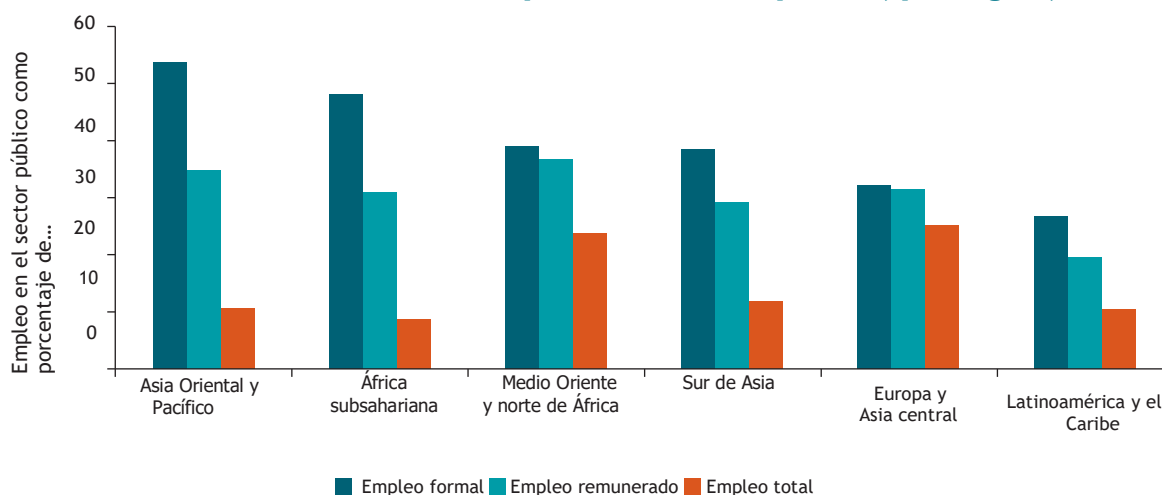
El tamaño y la importancia del sector público varían ampliamente por país y región (consulte la Figura 27.1). Mientras menos del 9% de la fuerza laboral total del promedio por nación en el África subsahariana está empleado en el sector público, los gobiernos del Medio Oriente y del norte de África emplean a la cuarta parte de toda la fuerza laboral. Esta diferencia es aún más patente cuando se mira al empleo formal. Tales comparaciones pueden hacerse al nivel subnacional, lo que le daría al gobierno una idea de cuán “imponente” es su empleo en el inventario total del empleo formal.

Tales estadísticas básicas ilustran el cúmulo de información contenida en las encuestas de hogares y que permitiría a los gobiernos apreciar la relevancia del sector público, no sólo como proveedor de servicios públicos esenciales, sino también como determinante clave en la salud del mercado laboral. Esto posibilitaría las decisiones bien informadas por parte de los especialistas.

Más aún, el seguimiento de estos índices conforme pase el tiempo enseñaría a los gobiernos la forma en que ha evolucionado la cuota en el sector público. La Figura 27.2 ilustra que, en todo el mundo, tiene lugar una convergencia en términos del tamaño relativo del sector público. Si bien la cuota del sector público dentro del empleo total se ha expandido, el empleo público como cuota del empleo formal ha disminuido constantemente durante el período en estudio de 18 años.

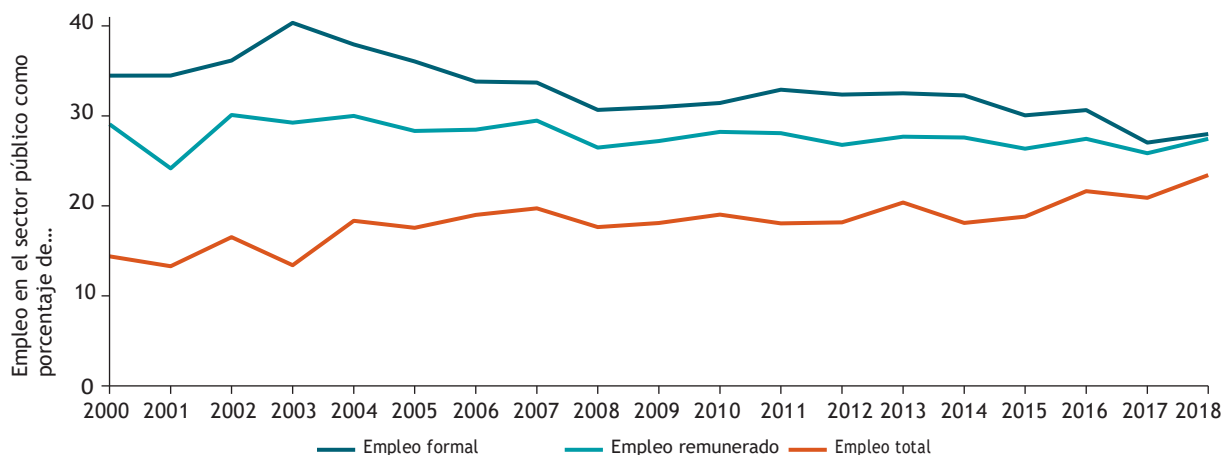
Lo primero quizá se deba al hecho de que, en la medida que los países se desarrollan, se urge al sector público a que preste servicios cada vez más complejos. Al contrario, el declive en la importancia del sector público dentro de la fuerza laboral formal se debe en parte a la penetración creciente de la contratación formal y de los beneficios dentro del sector privado. El análisis regional demuestra que la importancia relativa del sector público dentro del empleo formal en los países de medianos ingresos cayó más rápido y con más profundidad que en los países de ingresos bajos o altos, ambos de los cuales experimentaron una tasa de crecimiento más lenta en la productividad de la fuerza laboral y en el ingreso per cápita (Cho et al. 2012).

FIGURA 27.1 Diferencias en el empleo en el sector público, por región, 2000–18



Fuente: Indicadores de Burocracia Mundial, versión 2.0, <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132>

FIGURA 27.2 Tamaño relativo de la fuerza laboral en el sector público, 2000–18



Fuente: Indicadores de Burocracia Mundial, versión 2.0, <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132>.

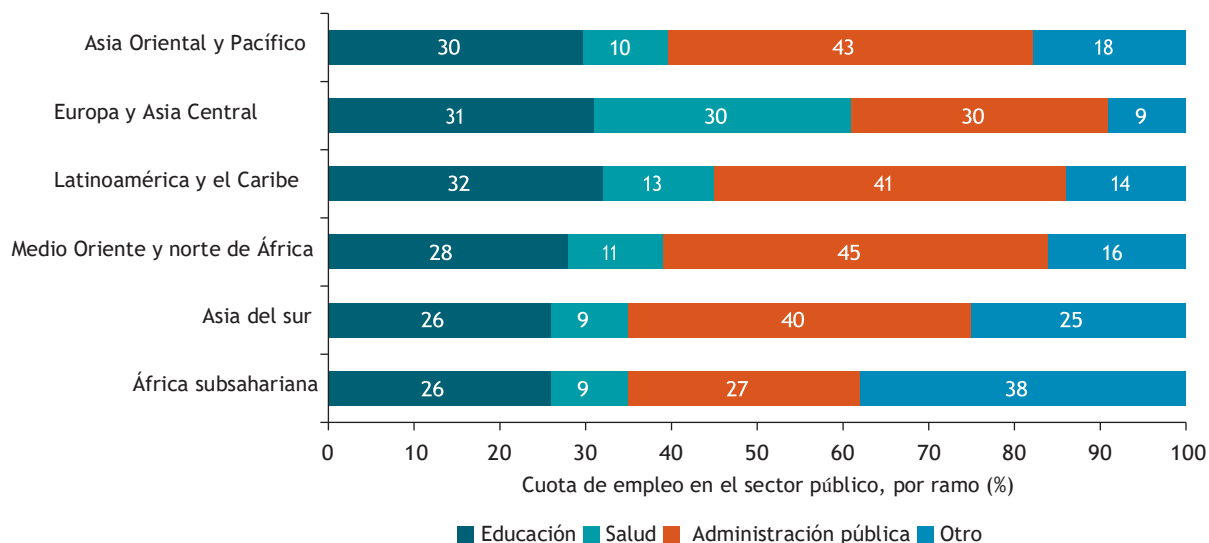
Por añadidura, las encuestas de hogares permiten que los especialistas en políticas desagreguen aún más el empleo en el sector público por oficio. Los países a menudo tienen clasificaciones únicas legales y ocupacionales para los empleados en el sector público, lo que complica las comparaciones entre naciones. En algunos países, todos los empleados gubernamentales se clasifican como funcionarios públicos, lo que significa que gozan de distintas salvaguardas legales. En otros países, solamente los directores y policías se catalogan de funcionarios públicos, mientras que otros, particularmente el personal encargado de la prestación de servicios, disfrutan de menos privilegios y se rige por códigos laborales semejantes a los empleados en el sector privado.

Los WWBI revelan que los empleados en la administración pública (que incluye a las personas a cargo de la administración general del gobierno; la provisión de la defensa, la administración de justicia, la policía y los asuntos externos, y la gestión del seguro social obligatorio) forman el segmento más grande de la fuerza laboral en el sector público en la mayoría de los países. En promedio, el 35% está empleado en la administración pública, seguido por los sectores de educación y atención médica, los cuales absorben, en promedio el 30% y el 19% de la fuerza laboral en el sector público, respectivamente. Juntos, estos tres renglones representan más del 80% de todos los empleados en el sector público (Figura 27.3). La naturaleza descomunal del sector de atención médica en la región de Europa y Asia Central se orienta primordialmente por los amplios sistemas de salud pública dentro de los países que integran la Unión Europea.

Adicionalmente, la categoría “otros” en la Figura 27.3 representa el empleo en el sector público en todas las áreas restantes de la actividad económica, lo que va desde la construcción e infraestructura hasta la provisión de servicios públicos, o los empleados en las empresas estatales, aparte de los que ya participan en la administración pública, la educación o la atención médica. Aquí, los países dentro de la región del África subsahariana son a todas luces valores atípicos, un fenómeno motivado por la gran penetración del sector público en los sectores de minería, manufactura y servicios. Dados los niveles relativamente inferiores de desarrollo económico en muchos países dentro de la región, esto apunta a la función importante que desempeña el sector público en muchas naciones con un sector privado subdesarrollado. Con todo, aun cuando puede que no exista ninguna fórmula universal con respecto a la composición ideal de la fuerza laboral en el sector público, las encuestas de hogares permiten al gobierno comparar la organización de su fuerza laboral en el sector público con países semejantes, e incluso históricamente, para rastrear su evolución.

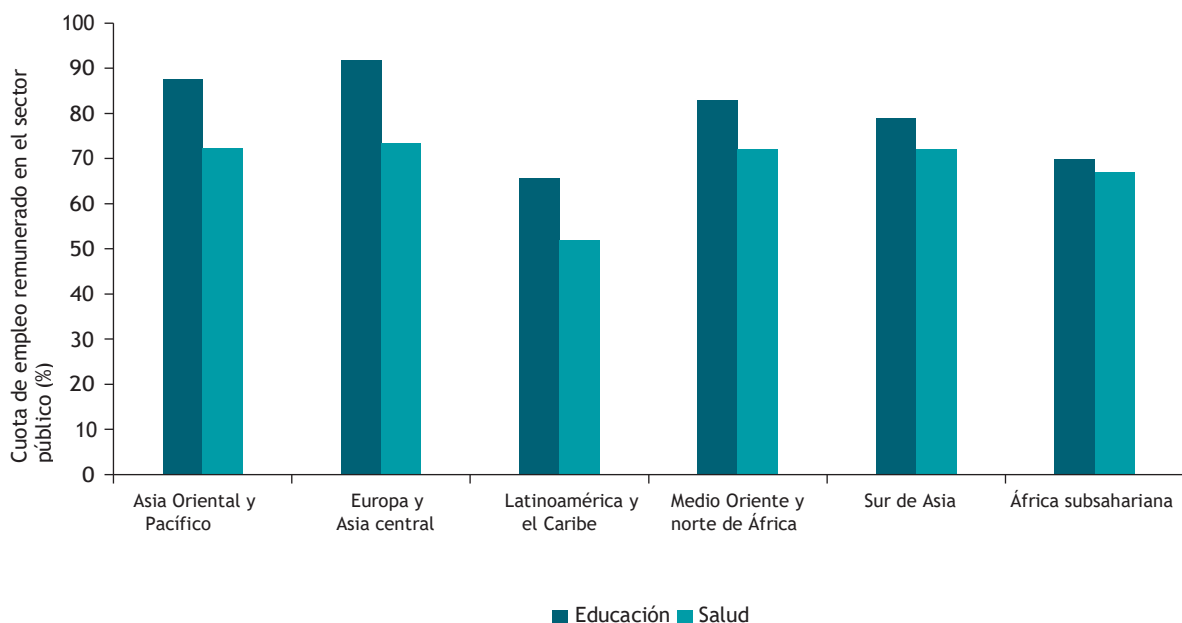
Los trabajadores de educación y de salud son esenciales para la habilidad de un país de satisfacer sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en cuanto a la adecuación y el carácter universal de la cobertura de la atención médica y la impartición de la educación. La cuota del sector público que se dedica a la prestación de servicios sociales difiere de acuerdo con la renta del país. Una mirada de cerca a la educación y atención médica a través de las encuestas de la fuerza laboral explica la importancia del sector público en el suministro de estos servicios. Mundialmente, más de tres cuartas partes y dos tercios de la fuerza laboral remunerada en los sectores de educación y salud respectivamente están empleados en el sector público (Figura 27.4). Esto en parte está determinado por la importancia que los gobiernos de todo el mundo colocan en la educación y la atención médica conforme al mandato de los ODS. También se debe parcialmente a la capacidad limitada dentro del sector público de saciar la demanda nacional por estos servicios.

FIGURA 27.3 Áreas de actividad económica como segmento del empleo en el sector público, por región, 2000-18



Fuente: Indicadores de Burocracia Mundial, versión 2.0, <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132>.

FIGURA 27.4 Empleo en los ramos de educación y salud en el sector público, por región, 2000-18



Fuente: Indicadores de Burocracia Mundial, versión 2.0, <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132>.

Ambos segmentos de la fuerza laboral han sido objeto de bastante atención como resultado de la pandemia de COVID-19, toda vez que los proveedores de atención médica, los académicos e investigadores, los epidemiólogos, los expertos en salud pública y los ingenieros han sido un baluarte esencial para combatir la crisis de salud pública. Su importancia y contribución no se pueden destacar lo suficiente. Las encuestas de hogares arrojan luz sobre el papel que desempeña la educación y la atención médica dentro de la fuerza laboral en el sector público. Los WWBI detectan una variación substancial por región (tal como se ilustra en la Figura 27.4). Mientras que más del 91% de la fuerza laboral en la educación y 73% de la fuerza laboral en la atención médica en la región de Europa y Asia Central está empleada en el sector público, la región de Latinoamérica y el Caribe emplea menos del 66% y del 52% de estos trabajadores, respectivamente.

El sector público es un empleador importante de personal con estudios superiores. Dado el enfoque particular que colocan las encuestas de hogares en recabar sistemáticamente información sobre las calificaciones académicas de la población activa, por medio de las medidas armonizadas internacionalmente de logro académico, estas encuestas brindan un panorama de la composición de destrezas de la fuerza laboral en los sectores público y privado. A partir de los datos emanados de los WWBI, donde se hace seguimiento de las calificaciones académicas de los trabajadores internacionalmente, observamos que en el sector público hay mayor proporción de personal con estudios universitarios. De los trabajadores en el sector público, el 47% tiene un título de educación superior, frente al 21% en el sector privado. (La Figura 27.5 ofrece un diagrama de puntos de los países en los WWBI, donde se compara la cuota nacional de los trabajadores con estudios universitarios en los sectores público y privado). Estas diferencias entre la fuerza laboral en los sectores público y privado tienen sus implicaciones para cualquier análisis comparativo entre ambos mercados laborales, especialmente diferenciales salariales.

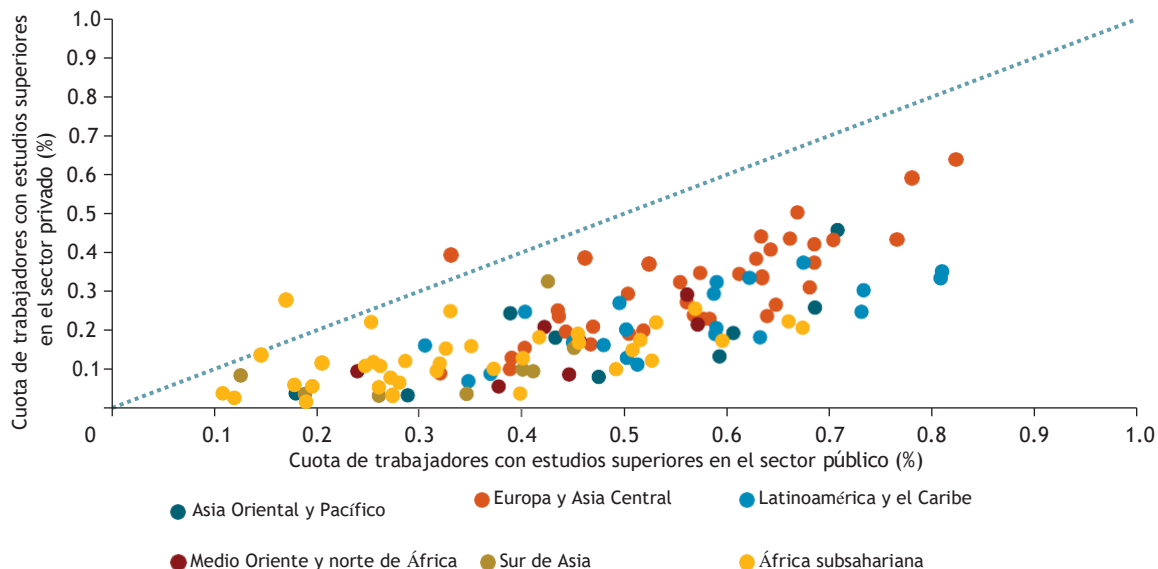
La proporción de los trabajadores en el sector público con educación superior varía por nivel de ingresos del país. En los países de bajos ingresos, el 19% de los trabajadores en el sector público no tiene ningún grado de instrucción o solamente educación primaria, mientras que en los países de altos ingresos, esta cuota es despreciable. La elevada proporción de los trabajadores poco calificados apunta al hecho de que el sector público desempeña la función de bienestar social. La consecuencia de la alta proporción de trabajadores poco calificados es la elevada proporción de asignaciones administrativas o de apoyo. En el otro extremo del espectro educativo, la cuota de empleados con estudios superiores se ha incrementado en todo el mundo en aproximadamente 20 puntos porcentuales en ambos sectores en la década pasada, aunque el sector público sigue empleando a más trabajadores titulados.

Al generar información comparativa con respecto a los dos sectores, quizá con el tiempo y entre regiones y países, las encuestas de hogares también sirven para que los analistas gubernamentales comprendan los amplios atributos del mercado laboral en el sector público y el papel que desempeña dicho sector en el mercado laboral de diversos países. Un *corpus* creciente de bibliografía confirma esta habilidad y la importancia del sector público en el empleo de trabajadores altamente calificados (Gindling et al. 2020; Grindle y Hilderbrand 1995; Tummers y Knies 2013). Así, las encuestas de la fuerza laboral están en posición de permitir comparaciones internacionales coherentes que proporcionen un marco de referencia para sopesar la situación actual y la dinámica del país.

Entendiendo la discriminación sexual

El sector público es una fuente importante de empleo formal para la mujer. La gran impronta del sector público en el mercado laboral significa que puede ser un líder estratégico en cambiar las normas y conductas y en promover

FIGURA 27.5 Educación superior entre los trabajadores en los sectores público y privado, por región, 2000–18



Fuente: Indicadores de Burocracia Mundial, versión 2.0, <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132>.

Nota: No hay estimaciones para el sector privado en Norteamérica, por lo que esta región no se incluye en el gráfico.

la equidad en el empleo en el mercado laboral en general. Sin embargo, entender la situación actual de la participación de la mujer en los distintos mercados laborales exige información detallada sobre la calidad de la representación sexual en los sectores público y privado.

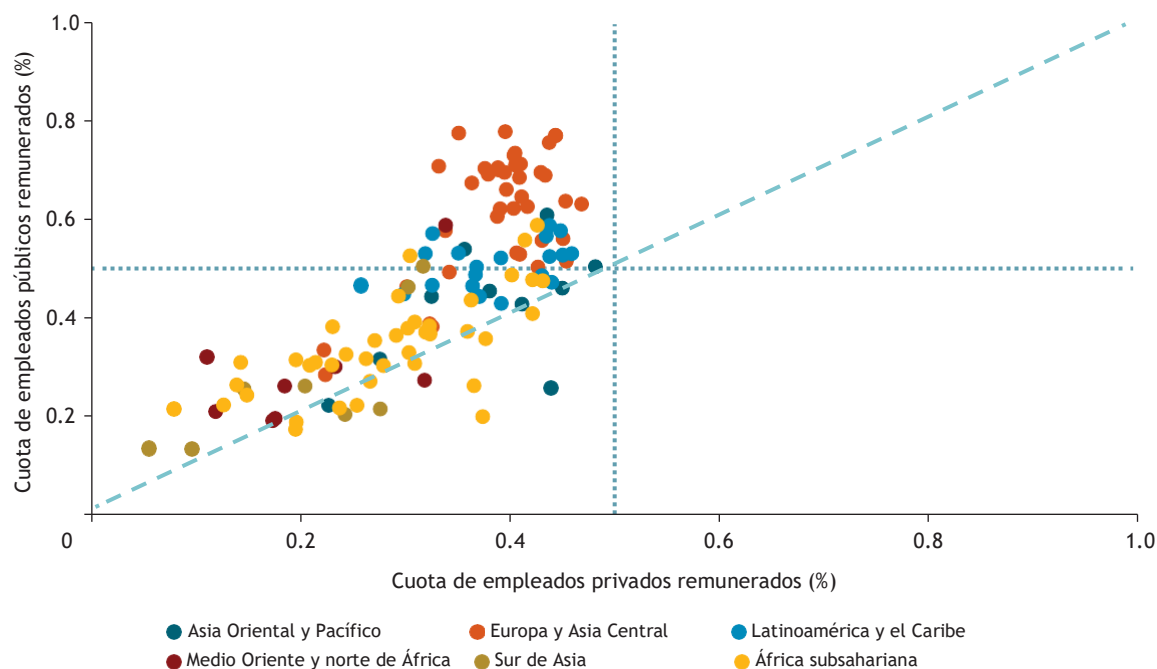
En muchos países en desarrollo, el sector público, en general, y los sectores de educación y salud, en particular, han estado entre las pocas opciones para el empleo formal que están disponibles para la mujer (Yassin y Langot 2018). La mujer representa en el mundo el 46% de la fuerza laboral en el sector público, comparado con 33% en el sector privado. (La Figura 27.6 despliega un diagrama de puntos de países en los WWBI, donde se comparan las cuotas nacionales de las trabajadoras en los sectores público y privado). Mientras los hombres superan en número a las mujeres en el sector privado en los 130 países cuyos datos están disponibles, las mujeres sobrepasan a los hombres en el sector público en 55 países.

La representación de la mujer en el sector público se correlaciona fuertemente con la renta del país. Un gran *corpus* de bibliografía halla una relación en forma de U entre el empleo femenino en el sector privado y el desarrollo económico (Goldin 1995; Goldin y Polachek 1987).⁸ Las encuestas de la fuerza laboral que se incluyen en los WWBI evidencian una relación positiva y significativa entre la participación de la mujer en la fuerza laboral en el sector público y la renta del país. Múltiples factores influyen en la tasa de participación de la mujer en la fuerza laboral.⁹ Un *corpus* de bibliografía en aumento confirma la relación positiva entre las burocracias más representativas (incluso a través de la participación de la mujer) y los mejores resultados socioeconómicos en todo un amplio espectro, tales como la reducción de la violencia de género (Johnston y Houston 2016), mejoras en el rendimiento académico (Zhang 2019) y mayor productividad en el sector público (Andrews et al. 2005; Park 2013).

La pertinencia de los sueldos y salarios en el sector público

Los sueldos y salarios en el sector público constituyen un determinante importante de la calidad y motivación del personal y, por ende, un determinante clave de la capacidad estatal. Sin embargo, ¿cuál es el nivel y la estructura apropiados de estos sueldos y salarios? La respuesta a esta pregunta implica una valoración de quién conforma el grupo idóneo para la comparación dentro de los trabajadores en el sector público. La primera opción es contrastar directamente los sueldos y salarios de los trabajadores en los sectores público y privado dentro de un país en particular, dado que la opción externa más probable al empleo en el sector público es el correspondiente sector privado.

FIGURA 27.6 Cuota de trabajadoras en el sector público vs. privado, por región, 2000–18



Fuente: Indicadores de Burocracia Mundial, versión 2.0, <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132>.

Note: La línea diagonal punteada representa la equidad entre los dos sectores. No hay estimaciones para el sector privado en Norteamérica, por lo que esta región no se incluye en el gráfico.

El cálculo de los diferenciales salariales entre los sectores público y privado dentro de un país se ha explorado en un *corpus* inmenso de bibliografía académica y de políticas.¹⁰

El segundo enfoque implica comparar los sueldos y salarios de los trabajadores en el sector público en un país con sus pares en otros países (comparables). Dado que son las contrapartes más parecidas en la fuerza laboral en el sector público de un país, éste es otro método importante para ponderar si los empleados públicos en un país están sobrepagados o subpagados. Estas comparaciones son de especial utilidad en el caso de los oficios u ocupaciones donde los trabajadores tienen destrezas transferibles, tales como los proveedores de atención médica que migran internacionalmente o los trabajadores en cargos administrativos o directivos que rotan dentro del sector público.

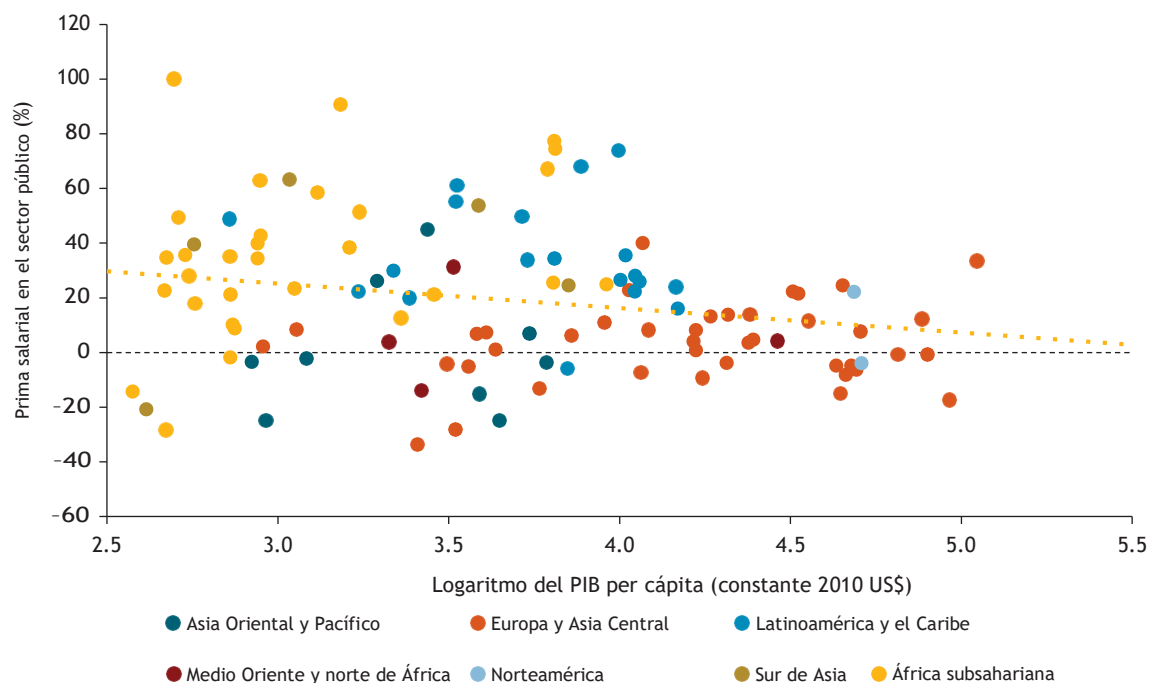
La tercera opción es comparar a los individuos que realizan diferentes tareas o que están empleados en diferentes ocupaciones dentro del sector público del mismo país. Esto serviría si los funcionarios públicos se desplazan por la función pública de un organismo a otro o de una región a otra.

Las encuestas de hogares posibilitan cada uno de los enfoques anteriores, y ese análisis se ha realizado en los WWBI. El conjunto de datos indica que los empleados públicos en la mayoría de las naciones reciben una prima salarial en comparación con sus contrapartes en el sector privado. La Figura 27.7 muestra la prima cuando el sector público se compara con todos los empleados asalariados en el sector privado, independientemente del tipo de cargo y discriminando solamente las características del trabajador (sexo, edad, grado de instrucción y ubicación). La cifra se ordena por logaritmo natural del PIB per cápita para dar una indicación de que las primas varían conforme a la riqueza económica. Los trabajadores en el sector público tienen un salario básico aproximadamente 19% más alto (excluyendo prestaciones y bonificaciones) en los 111 países de donde se extrajeron los datos de las encuestas de hogares, donde 80 países tienen una prima positiva.

Existe una heterogeneidad considerable en el tamaño de esa prima entre los países, que varía desde una penalidad de 33% hasta una prima de 100%. El tamaño de la prima se correlaciona negativamente con la renta del país, un hallazgo que corrobora los estudios académicos que informan primas más altas en los países en desarrollo (Finan, Olken y Pande 2017).

Es importante que el gobierno entienda cómo se distribuyen las primas salariales entre los grupos de trabajadores. La prima salarial en el sector público no es uniforme y varía según las características del personal.

FIGURA 27.7 Prima salarial en el sector público comparada con la renta del país, por región, 2000–18



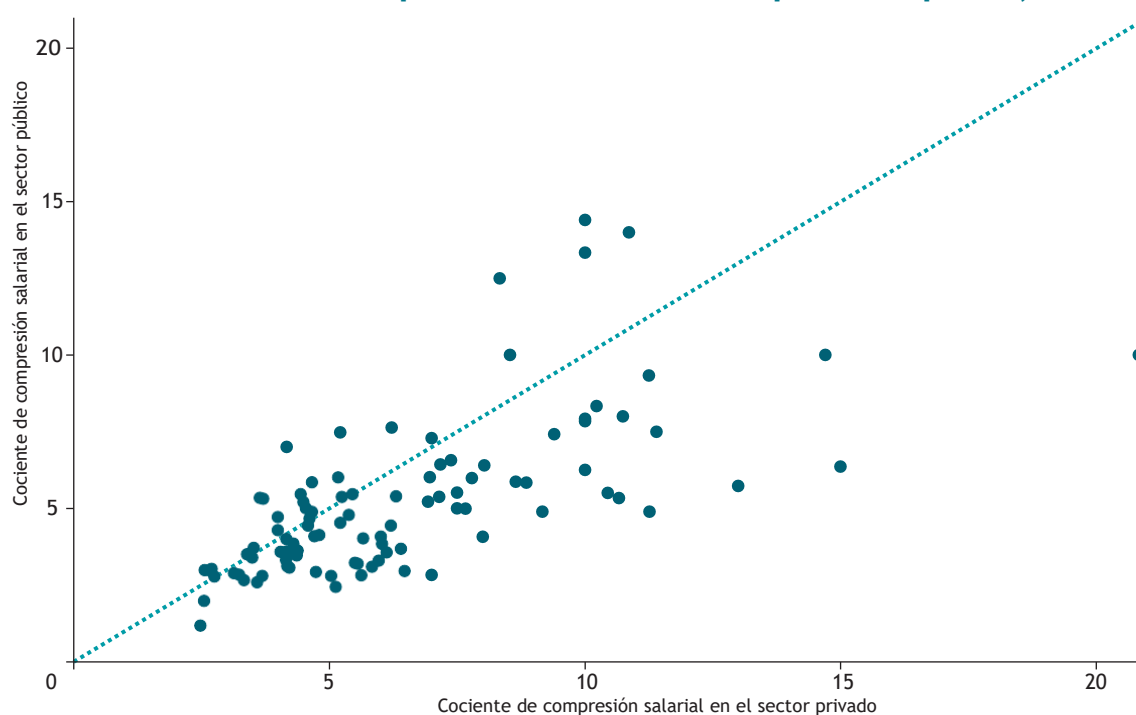
Fuente: Indicadores de Burocracia Mundial, versión 2.0, <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132>.

La magnitud de la prima salarial en el sector público depende de las calificaciones educativas del empleado y es la más baja en los funcionarios con estudios superiores. La principal razón de que perciban una prima baja, o ninguna, en comparación con los trabajadores en el sector privado es la posibilidad de devengar salarios más elevados en el sector privado. Igualmente, la gran prima salarial que reciben las mujeres en el sector público tiene mayores implicaciones en cuanto a la brecha de remuneración entre los sexos que existe en el sector privado.

Si bien los diferenciales salariales entre los típicos trabajadores en los sectores público y privado que se presentan arriba merecen la atención de los funcionarios públicos en términos de su impacto en la competitividad de los sueldos y salarios en el sector público, la fuerza laboral en dicho sector representa un subconjunto específico de la fuerza laboral nacional como empleo. Los trabajadores en el sector público están concentrados dentro de un puñado de ramos (administración pública, educación y salud) y ciertos grupos ocupacionales (gerencial, profesional y administrativo). Por consiguiente, otro elemento igual de importante para los funcionarios gubernamentales con respecto a la estructura salarial en el sector público es la diferencia en los sueldos y salarios para los trabajadores en diferentes segmentos de la fuerza laboral en el sector público. Los estudios han demostrado que los trabajadores comparan sus salarios con los de sus pares en una organización, justo como lo hacen con el sector privado, y los diferenciales salariales que no se perciban como justificables pudieran ser desmotivadores (Borjas 2002). Adicionalmente, la equidad salarial (sea que el personal en cargos semejantes, con destrezas similares y desempeño parecido, perciban una remuneración por igual) repercute en la motivación y la productividad del trabajador y pudiera ser un gran impulsor de la nómina salarial.

A grandes rasgos, la dispersión salarial en el sector privado es mayor que en el sector público. Un parámetro común es el cociente de compresión salarial, que es la relación del 90° percentil al 10° percentil en la distribución salarial. Este cociente es menor en el sector público en 70 de 99 países cuyos datos se encuentran en los WWBI (Figura 27.8). El cociente promedio de compresión salarial en el sector público en 101 países es de 4.9, frente a 6.3 en el sector privado. La menor dispersión en el sector público revela una compensación entre la equidad y la remuneración competitiva en la cúspide de la distribución salarial que manejan los gobiernos. Tal información serviría para que los gerentes en el sector público determinen nuevos escalafones salariales destinados a atraer y mantener un cuadro de funcionarios altamente calificados.

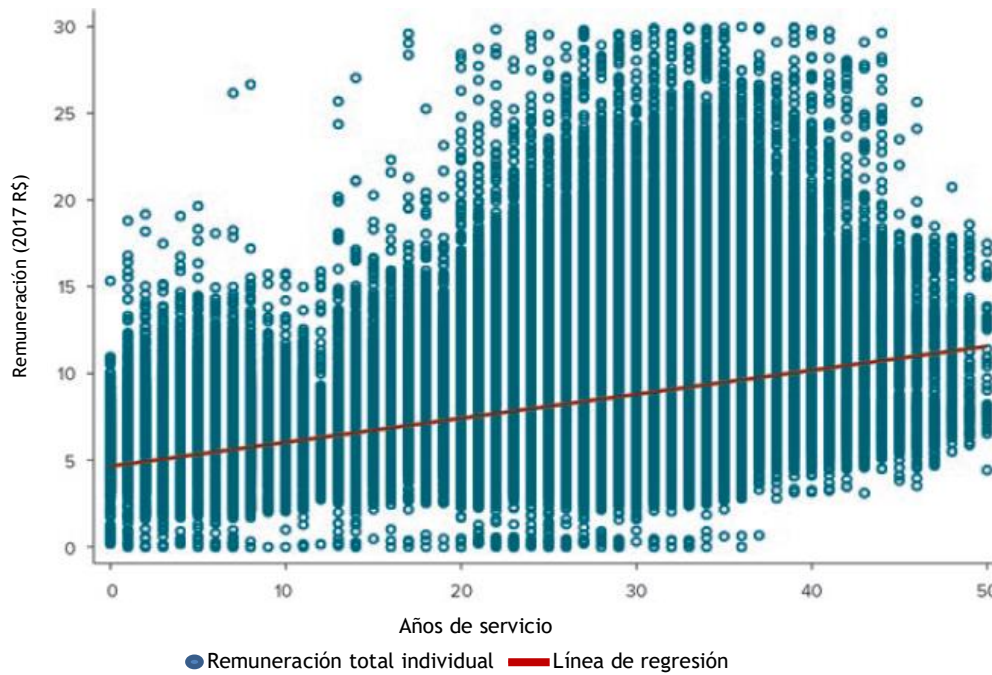
FIGURA 27.8 Cociente de compresión salarial en el sector público vs. privado, 2000-18



Fuente: Indicadores de Burocracia Mundial, versión 2.0, <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132>.

Note: Cada punto representa un país.

FIGURA 27.9 Inequidad salarial en el sector público brasileño, 2020



Fuente: Banco Mundial 2020.

Note: Cada punto representa a un empleado.

Las encuestas de hogares también suministran información sobre el grado de variación inexplicable en los sueldos y salarios para los empleados con ocupaciones semejantes en el sector público. La Figura 27.9 demuestra que la remuneración bruta que reciben puede variar diez veces en los trabajadores con niveles similares de experiencia, lo que es en gran parte el resultado de pagos que no están relacionados con el desempeño y que no forman parte del sueldo básico. Si bien estas diferencias pueden deberse en parte a los datos demográficos del personal (edad, sexo o calificaciones educativas) o a la naturaleza del cargo (familiar, ramo o escala), en verdad apuntan a que los sueldos y salarios en el sector público tienen una asociación endeble con la experiencia de los trabajadores. Con todo, estas diferencias salariales entre los empleados que realizan tareas parecidas y de grados similares, pero que trabajan en distintos emplazamientos u organizaciones pueden actuar como distorsiones en la fuerza laboral.

Entender la variación regional

Para mayor ilustración de la potencia de las encuestas de hogares, si el tamaño de la muestra es lo bastante grande y el muestreo está estratificado apropiadamente, este enfoque analítico puede reproducirse a nivel subnacional. Por ejemplo: el equipo ha aplicado la metodología para analizar el mercado laboral en los sectores público y privado a nivel de provincia en Indonesia. Dos variables a partir de este esfuerzo se ilustran en relación con las provincias de Indonesia en el mapa 27.1. Estos esfuerzos sirven para entender en detalle las disparidades regionales en la escala, composición y remuneración en los sectores público y privado en las divisiones administrativas dentro de los países. En el caso de Indonesia, por ejemplo, el sector público comprende casi el 60% del empleo remunerado en las provincias orientales del este de Nusa Tenggara, norte de Maluku, Papúa oriental y Papúa, comparado con menos del 15% en las provincias occidentales (mapa 27.1, panel a). La cuota de participación de la mujer en el empleo en el sector público (que se sitúa en 44% a nivel nacional) está más concentrada en las provincias orientales y centrales (mapa 27.1, panel b). Factores estilizados como estos arrojan luz en muchos aspectos del mercado laboral en los sectores público y privado entre las unidades subnacionales dentro de un país.

MAPA 27.1 Patrones subnacionales en el empleo en el sector público, Indonesia, 2018

a. Empleo en el sector público como cuota del empleo remunerado

Porcentaje



b. Cuota de participación de la mujer en el empleo remunerado

Porcentaje



Fuente: Mapas inéditos para esta publicación, con base en los datos de las encuestas de hogares.

CONCLUSIÓN

Hemos presentado un enfoque de microdatos para que los gobiernos adquieran mayor conocimiento de la fuerza laboral y del mercado laboral en el sector público. Tal conocimiento asiste en el diseño de estrategias con fundamento empírico de remuneración y empleo en la función pública. Hemos demostrado la manera en que los analistas gubernamentales pueden aprovechar las encuestas de hogares que existen para adquirir nociones novedosas sobre el gobierno y cómo orientarlas para que los formuladores de políticas hagan mejores elecciones fiscales. Así, la gama de datos que deberían considerarse en los sistemas de información de gestión de recursos humanos, que se señala en el Capítulo 9, incluye las encuestas de hogares. El aprovechamiento de las encuestas de hogares en la analítica gubernamental es un complemento potente para el análisis de la nómina (que se describe en el Capítulo 10) y para una analítica más amplia del presupuesto.

Esta clase de analítica importa para la gestión eficaz del estado, pero también cuenta para el impacto del sector público en el mercado laboral del sector privado. Dado el tamaño del sector público, la remuneración debería fijarse con conocimiento de su influencia en el mercado laboral más amplio. Si bien los mecanismos para la fijación de sueldos y salarios en el sector público no responden automáticamente a las fuerzas del mercado, deberían diseñarse con esmero de tal manera de considerar los aspectos distributivos de los sueldos y salarios. Los formuladores de políticas deben velar por que los sueldos y salarios en el sector público se mantengan lo suficientemente competitivos para atraer y retener personal de alta calidad, cuidando de no crear desequilibrios en el mercado laboral en el sector privado a través de efectos de aglomeración. De cara a una política óptima de remuneración, los sueldos y salarios en el sector público serán competitivos sin crear distorsiones y ya no habrá déficit de competencias en ninguno de los dos sectores.

Hemos recurrido a una serie de ejemplos de los WWBI del Banco Mundial para demostrar de qué manera la utilización de los datos de las encuestas de hogares serviría para que los formuladores de políticas aprecien mejor la situación presente y futura de sus políticas gubernamentales de empleo y remuneración. Este enfoque permite que los investigadores, los especialistas en desarrollo y los legisladores respondan algunas de las preguntas más importantes acerca del nivel y la distribución apropiada del empleo en el sector público; la equidad, la transparencia y la competitividad que ostentan los sueldos y salarios del sector público, y su impacto en la sostenibilidad fiscal, el mercado laboral y la prestación de servicios.

NOTAS

El enfoque aquí delineado se apalanca en las directrices metodológicas y operativas que sigue el Laboratorio de la Burocracia en la construcción de los Indicadores de Burocracia Mundial del Banco Mundial (WWBI), un novedoso conjunto de datos transnacionales fundamentado en las prácticas de empleo y de remuneración en los sectores público y privado. El conjunto de datos se deriva de más de 1.000 encuestas de hogares nacionalmente representativas de 202 países y territorios entre 2000 y 2020, donde se ofrecen más de 300 indicadores granulares sobre la composición, la información demográfica y la remuneración de los trabajadores en el sector público. Así las cosas, este capítulo trasciende ese esfuerzo de exhibir la manera en que los investigadores, los especialistas en desarrollo y los formuladores de políticas pueden reproducir este enfoque con mayor conocimiento de las dimensiones del personal en cuanto a la capacidad estatal, la impronta del sector público dentro del mercado laboral en general y las implicaciones fiscales de la nómina salarial del sector público.

1. Hay excepciones notables, como el conjunto de datos de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) del Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil, que contiene información acerca de empleados y empresas para el 97% del mercado formal brasileño.
2. Para contrarrestar estas dos inquietudes, los gobiernos pueden limitar la presencia de estos sesgos de dos maneras. Primero, pueden velar por que la selección de los encuestados se fundamente en datos de alta calidad provenientes de los censos, lo cual garantice que la muestra seleccionada sea una buena representación de la población general del país y, lo que es más importante, sea una representación realista de la fuerza laboral en los sectores público y privado. Segundo, pueden indagar en aquellas encuestas que incorporen a decenas de centenares (e incluso más) de encuestados para que cualquier posible deficiencia se alivie con un tamaño grande de la muestra.
3. Más detalles de la construcción de los WWBI están disponibles en una nota técnica (Banco Mundial 2022), en el sitio web: <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132>. Los datos de los WWBI están desplegados en un tablero en [https://databank.worldbank.org/source/worldwide-bureaucracy-indicators-\(wwbi\)](https://databank.worldbank.org/source/worldwide-bureaucracy-indicators-(wwbi)). El código analítico subyacente también está disponible en los archivos del Banco Mundial, en GitHub at <https://github.com/worldbank/Worldwide-Bureaucracy-Indicators>.
4. Los umbrales que se utilizan en los WWBI son el resultado de la investigación empírica de la contundencia de los indicadores a distintos niveles de ausencia. Hay más detalles en los diversos informes técnicos que acompañan las distintas versiones de los WWBI (consulte, por ejemplo, Banco Mundial 2022).
5. Ciertas encuestas sí contienen información sobre beneficios laborales, tales como seguro médico y seguridad social, pero no están monetizados y no pueden añadirse a los salarios para ofrecer una estimación de la remuneración total.
6. “Winsorizar” o “winsorización” significa la transformación de las estadísticas al limitar los valores extremos en los datos estadísticos para paliar el efecto de posibles valores atípicos espurios.
7. Hay más información acerca del CMIE en su sitio web <https://consumerpyramidsx.cmie.com/>.
8. La participación de la mujer es mayor en los países de bajos ingresos, y desciende a medida que las naciones se industrializan, a la vez que se recupera a altos niveles de desarrollo económico, a medida que crece el sector de servicios.
9. Consulte Jayachandran (2021) para un debate enjundioso de esta bibliografía.
10. Consulte Bales y Rama (2001), Bargain, Etienne y Melly (2018), Campos et al. (2017), Christophides y Michael (2013), Coppola y Calvo-Gonzalez (2014), Gibson (2009) y Lausev (2014).

REFERENCIAS

- Andrews, Rhys, George A. Boyne, Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole, and Richard M. Walker. 2005. "Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government." *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (4): 489–504.
- Arizti, Pedro, Daniel J. Boyce, Natalia Manuilova, Carlos Sabatino, Roby Senderowitsch, and Ermal Vila. 2020. *Building Effective, Accountable, and Inclusive Institutions in Europa y Asia Central: Lessons from the Region*. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/34031>.
- Baig, Faisal Ali, Xu Han, Zahid Hasnain, and Daniel Rogger. 2021. "Introducing the Worldwide Bureaucracy Indicators: A New Global Dataset on Public Sector Employment and Compensation." *Public Administrative Review* 81 (3): 564–71.
- Bales, Sarah, and Martin Rama. 2001. "Are Public Sector Workers Underpaid? Appropriate Comparators in a Developing Country." Policy Research Working Paper 2747, World Bank, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/19338>.
- Bargain, Olivier, Audrey Etienne, and Blaise Melly. 2018. "Public Sector Wage Gaps over the Long-Run: Evidence from Panel Administrative Data." IZA Discussion Paper 11924, Institute of Labor Economics, Bonn, Germany. <https://www.iza.org/publications/dp/11924/public-sector-wage-gaps-over-the-long-run-evidence-from-panel-administrative-data>.
- Behar, Alberto, and Junghwan Mok. 2013. "Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment?" IMF Working Paper WP/13/146, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Borjas, George J. 2002. "The Wage Structure and the Sorting of Workers into the Public Sector." NBER Working Paper 9313, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Campos, Maria M., Domenico Depalo, Evangelia Papapetrou, Javier J. Pérez, and Roberto Ramos. 2017. "Understanding the Public Sector Pay Gap." *IZA Journal of Labor Policy* 6 (7). <https://doi.org/10.1186/s40173-017-0086-0>.
- Cho, Yoonyoung, David N. Margolis, David Newhouse, and David A. Robalino. 2012. "Labor Markets in Low and Middle-Income Countries: Trends and Implications for Social Protection and Labor Policies." Social Protection and Labor Discussion Paper 1207, World Bank, Washington, DC.
- Christophides, Louis N., and Maria Michael. 2013. "Exploring the Public-Private Sector Wage Gap in European Countries." *IZA Journal of European Labor Studies* 2 (15). <https://doi.org/10.1186/2193-9012-2-15>.
- Coppola, Andrea, and Oscar Calvo-Gonzalez. 2014. "Higher Wages, Lower Pay: Public vs. Private Sector Compensation in Peru." Policy Research Working Paper 5858, World Bank, Washington, DC. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5858>.
- Finan, F., B. Olken, and R. Pande. 2017. "The Personnel Economics of the Developing State." In *Handbook of Economic Field Experiments*, vol. 2, edited by Abhijit Vinayak Banerjee and Esther Duflo, 467–514. <https://doi.org/10.1016/bs.hefe.2016.08.001>.
- Gibson, John. 2009. "The Public Sector Pay Premium, Compensating Differentials and Unions: Propensity Score Matching Evidence from Australia, Canada, Great Britain and the United States." *Economics Bulletin* 29 (3): 2325–32.
- Gifford, Brian. 2006. "The Camouflaged Safety Net: The U.S. Armed Forces as Welfare State Institution." *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 13 (3): 372–99.
- Gindling, T. H., Zahid Hasnain, David Newhouse, and Rong Shi. 2020. "Are Public Sector Workers in Developing Countries Overpaid? Evidence from a New Global Dataset." *World Development* 126: 104737. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104737>.
- Goldin, Claudia. 1995. "The U-Shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History." In *Investment in Women's Human Capital*, edited by T. P. Schultz, 61–90. Chicago: University of Chicago Press.
- Goldin, Claudia, and S. Polachek. 1987. "Residual Differences by Sex: Perspectives on the Gender Gap in Earnings." *American Economic Review* 77 (2): 143–51.
- Grindle, Merilee S., and Mary E. Hilderbrand. 1995. "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?" *Public Administration and Development* 15 (5): 441–63.
- Hasnain, Zahid, Daniel Rogger, John Walker, Kerenssa Mayo Kay, and Rong Shi. 2019. *Innovating Bureaucracy for a More Capable Government*. Washington, DC: World Bank.
- ILO (International Labour Organization). 2013. *Resolution Concerning Statistics of Work, Employment and Labour Underutilization*. Adopted by the 19th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, October 2–11, 2013. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--stat/documents/normativeinstrument/wcms_230304.pdf.
- IMF (International Monetary Fund). 2014. *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington, DC:

- International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.
- Ingraham, Patricia W., Philip G. Joyce, and Amy Kneedler Donahue. 2003. *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Jayachandran, Seema. 2021. "Social Norms as a Barrier to Women's Employment in Developing Countries." *IMF Economic Review* 69 (3): 576–95.
- Johnston, Kate, and John Houston. 2016. "Representative Bureaucracy: Does Female Police Leadership Affect Gender-Based Violence Arrests?" *International Review of Administrative Sciences* 84 (1): 3–20.
- Lausev, Jelena. 2014. "What Has 20 Years of Public-Private Pay Gap Literature Told Us? Eastern European Transitioning vs. Developed Economies." *Journal of Economic Surveys* 8 (3): 516–50.
- Moynihhan, Donald, and Ivor Beazley. 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. Washington, DC: World Bank.
- Park, Sanghee. 2013. "Does Gender Matter? The Effect of Gender Representation of Public Bureaucracy on Governmental Performance." *American Review of Public Administration* 43 (2): 221–42.
- Rasul, Imran, and Daniel Rogger. 2018. "Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service." *The Economic Journal* 128 (608): 413–46.
- Tummers, Lars G., and Eva Knies. 2013. "Leadership and Meaningful Work in the Public Sector." *Public Administration Review* 73 (6): 859–68.
- World Bank. 2020. "Brazil: Public Sector Wage Bill and Personnel Management." Unpublished manuscript. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2021. *Worldwide Bureaucracy Indicators Version 2.0: Codebook and Explanatory Note*. Last updated May 26, 2021. Washington, DC: World Bank. <https://datacatalog.worldbank.org/int/search/dataset/0038132/Worldwide%20Bureaucracy%20Indicators?version=2>.
- Yassin, Shaimaa, and François Langot. 2018. "Informality, Public Employment and Employment Protection in Developing Countries." *Journal of Comparative Economics* 46 (1): 326–48.
- Zhang, Youlang. 2019. "Representative Bureaucracy, Gender Congruence, and Student Performance in China." *International Public Management Journal* 22 (2): 321–42.