

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DESDE LOS ACTORES: UN MODELO DE  
CUANTIFICACIÓN APLICADO A CASOS DE  
GOBIERNO DIGITAL EN COSTA RICA Y CHILE**

**PUBLIC POLICIES ANALYSIS BASED ON  
ACTORS: A QUANTITATIVE MODEL APPLIED  
TO E-GOVERNMENT CASES IN COSTA RICA  
AND CHILE**

**Roberto Cortés Morales**

Correo electrónico:

rcortes@itcr.ac.cr

Doctor en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica. Profesor adjunto en la Escuela de Ingeniería en Computación del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR). Coordinador de Posgrados de la Escuela de Ingeniería en Computación del ITCR. Imparte cursos en el uso estratégico de tecnologías de la información y comunicación en la Maestría en Computación. Investigador en el tema de gobierno digital.

**Gabriela Marín Raventós**

Correo electrónico:

gabriela.marin@ucr.ac.cr

Doctora en Sistemas de Información por la Universidad de Texas A&M. Profesora catedrática de la Universidad de Costa Rica en la Escuela de Ciencias de la Computación e Informática. Ha sido Decana del Sistema de Estudios de Posgrado y actualmente es Directora del Centro de Investigaciones en Tecnologías de Información y Comunicación (CITIC) y Presidenta del Centro Latinoamericano de Estudios en Informática (CLEI).

Recibido: 07/09/13- Aceptado: 11/02/14

### **Resumen**

Este artículo describe un modelo de análisis de políticas públicas que se propone para poder explicar y predecir el menor o mayor éxito de éstas, dentro de un contexto global en el cual es más complejo definir el entorno de la acción pública. Dentro de este modelo se caracteriza a los actores involucrados estableciendo el poder de veto y el respaldo de éstos, lo cual permite generar indicadores de factibilidad y legitimidad de una política. Estos últimos reflejan las causas o las posibilidades de éxito de éstas. El modelo se ha aplicado a casos de gobierno digital en Costa Rica y Chile. Aquí se ilustra el modelo utilizando los proyectos de compras públicas llevados a cabo en ambos países.

**Palabras claves:** políticas públicas, modelo de análisis, gobierno digital, Costa Rica, Chile

### **Abstract**

This paper describes an analytical model intended to explain and/or predict the possible success or failure of public policies. Given that it is more difficult to define the context of public actions, this model proposes that actors' characterization involved in potential solutions is a key input to understand policies. Assessing actors' veto power and support provides quantitative indicators such as feasibility and legitimacy for a given policy. The model was applied to analyze some digital government cases on Costa Rica and Chile. In this article state procurement projects in both countries are shown to illustrate the potential of the model.

**Keywords:** public policies, analytical model, digital government, Costa Rica, Chile

## I. LA NECESIDAD DE UN MODELO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LA RESPUESTA A UN ENTORNO MÁS COMPLEJO

Reflexionar sobre las ciencias sociales y su capacidad explicativa y predictiva, supone un reto constante en la búsqueda o la crítica de modelos que logren formularse para ello. Este propósito fue abordado para este tipo de ciencias, donde se observa desde la filosofía, cuestiones relevantes sobre el desarrollo de teorías y modelos<sup>1</sup>.

En el caso particular de las políticas públicas, se han seguido definiciones donde estas se entienden dentro de un proceso que busca resolver un problema público<sup>2</sup>. En un sentido amplio, puede entenderse que avanzar en un proceso colectivo de soluciones, como en las redes de políticas públicas<sup>3,4</sup>, tendría implicaciones en lograr mayores niveles de gobernabilidad, como característica de sociedad y no solo de un gobierno, tal como afirma Prats<sup>5</sup>.

Reflexiones como las citadas, buscan acercarse a comprender cómo el proceso de las políticas es más complejo en la medida en que se han dado grandes transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y políticas de fines del siglo XX, descritas como "megatendencias"<sup>6</sup>, o bien, en un sentido amplio, caracterizadas como una "sociedad informacional"<sup>7</sup>.

El debilitamiento del Estado bienestar, la privatización de servicios públicos y otros procesos de ajuste estructural provocaron que las políticas, tanto por el achicamiento de la administración pública como por la complejidad de los problemas que han venido

- 
- 1 Bunge, M. 1999. *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. México : Siglo XXI, 1999.
  - 2 Pallares, F. 1988. *Las políticas públicas: el sistema político en acción*. 62, Octubre-Diciembre de 1988, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), págs. 141-162.
  - 3 Fleury, Sonia. 2002. *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. 12-13, s.l. : Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2002, Revista Instituciones y Desarrollo, págs. 221-247.
  - 4 Klijn, E. 1998. *Redes de Políticas Públicas: una visión general*. [aut. libro] W.J.M Kickert y J F Koppenjan. [trad.] M Petrizzo. *Managing Complex Networks*. London : Sage, 1998.
  - 5 Prats, Joan. 2001. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. 2001, Revista Instituciones y Desarrollo, págs. 103-148.
  - 6 Tomassini, L. 1994. *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Santiago : Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994.
  - 7 Castells, Manuel. 2005. *La Era de la Información Vol. 1. La Sociedad Red*. Tercera Edición. Madrid : Alianza, 2005.

surgiendo, dejaron de ser abarcadas casi exclusivamente desde la esfera estatal. Para el caso de Costa Rica, un estudio sobre la transformación del modelo económico y sus consecuencias puede encontrarse en Arias y Muñoz<sup>8</sup> y, en cuanto a los aspectos sociopolíticos se puede consultar el trabajo de Urcuyo<sup>9</sup>.

En la agenda política, respondiendo a este panorama, surgieron las iniciativas de Reforma del Estado y la intervención de regímenes internacionales en la configuración de las políticas públicas (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, entre otros).

A partir de los años 1980, el fortalecimiento de políticas económicas liberales (que dentro del contexto latinoamericano puede referirse al llamado "Consenso de Washington"), provocó un surgimiento cada vez más importante de problemas en esferas sociales. En particular para el tema de América Latina puede verse el análisis de Evans<sup>10</sup>.

Consecuencia de ello, el surgimiento de una fuerte oposición a ese tipo de políticas provocó modificaciones en las sociedades. El auge de la izquierda en América Latina hacia los años 2000 en países como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina o Brasil responde a aspiraciones no resueltas en el plano social de la implementación de las políticas económicas-liberales.

Enfrentados a este contexto y dentro de las motivaciones filosóficas en la búsqueda de nuevos modelos teóricos, surgen aspectos interesantes de abordar. En particular, para las políticas públicas, se pueden tener preguntas como: ¿Cómo influyen los actores en éstas? ¿Por qué hay diferencias entre la implementación y la formulación de una política? ¿Por qué los resultados en uno u otro país de una misma iniciativa son desiguales? ¿Cómo puede diseñarse una política a partir de los actores? entre muchas otras.

---

8 Arias, Rafael y Muñoz, Juan José. 2007. Reforma económica y modelo de promoción de exportaciones: logros y vacíos de la política de desarrollo de las últimas dos décadas. 1, 2007, Ciencias Económicas, Vol. 25, págs. 15-40.

9 Urcuyo, Constantino. 2003. *Reforma política y gobernabilidad*. San José, Costa Rica : Juricentro, 2003.

10 Evans, Peter. 2007. El Estado como problema y solución. [aut. libro] Proyecto de Modernización del Estado. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires : Gobierno de la República de Argentina, 2007, págs. 17-54.

Usualmente el análisis de políticas públicas se enfoca, como objeto de estudio, en sus distintas fases, como la puesta en agenda del problema, la formulación, la implementación o la evaluación. Si bien propuestas como en Subirats y otros<sup>11</sup> buscan enfatizar la importancia de los actores, no se llega a caracterizar formalmente a éstos para observar su incidencia en el contexto analizado.

Es de destacar que el concepto de actor es relevante no solo para el caso de las políticas públicas, sino también en las propuestas teóricas que se han mencionado previamente como la gobernabilidad<sup>12</sup>, o el rol de las instituciones en la política, la economía y la sociedad<sup>13, 14</sup>. En estas, además, se busca deducir las capacidades que puedan tener los actores para influir los procesos políticos.

Estas reflexiones pueden considerarse el punto de partida para el modelo que se describirá a continuación. Tratar de responder a la pregunta *¿cómo influyen los actores el desarrollo de las políticas públicas?* es la base que fundamenta dicho modelo.

## II. Principios del modelo analítico de políticas públicas

La unidad de análisis base del modelo es el *actor*. Para definirlo, dentro del contexto de una política pública, se valdrá del concepto provisto en Subirats y otros<sup>15</sup>, el cual dice que un actor es aquel individuo o grupo que defiende un interés único.

La caracterización del actor se hace a través de dos conceptos: su **poder de veto** y el **respaldo** hacia una política pública. El poder de veto se entenderá como una cuantificación de los recursos que tiene un actor. Para el caso estudiado sobre gobierno digital en Costa Rica y Chile, se consideraron los recursos **institucionales**, **económicos**, de **reconocimiento público** y de **acceso mediático**.

Los institucionales se refieren a las reglas establecidas mediante

---

11 Subirats, Joan, y otros. 2008. *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona : Ariel, 2008.

12 Íbid. p. 5.

13 Tsebelis, George. 2001. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princenton, NJ : Princeton University Press, 2001.

14 North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1990.

15 Íbid. p. 11.

leyes, decretos, contratos u otras figuras que pueden dar recursos de poder a un actor.

Los económicos tratan de identificar la capacidad de un actor en sus recursos que pueden cuantificarse financieramente, como propiedades, dinero, entre otros.

El reconocimiento público es la capacidad de influenciar las decisiones que tiene un actor dentro del contexto de una problemática, más allá de un reconocimiento formal como el que se establece mediante los recursos institucionales.

El acceso mediático es la capacidad que tiene un actor para acceder a medios de comunicación con el fin de buscar defender sus intereses.

El respaldo por su parte, se cuantifica a través de las **declaraciones públicas** y las **acciones** emprendidas dentro de la política analizada.

Las declaraciones públicas son aquellas que puedan reconocerse para un actor para valorar su apoyo o rechazo a las soluciones planteadas para una política pública.

Las acciones es el grado de movilización de recursos que puede observarse para respaldar el desarrollo de una política pública.

Con ello se puede formular una tipología básica, la cual se muestra en la Ilustración 1:

### ILUSTRACIÓN 1 TIPOLOGÍA DEL POSICIONAMIENTO DEL ACTOR

		PODER DE VETO	
		Bajo	Alto
RESPALDO	Alto	APOYO	PROMOTOR
	Bajo	INDIFERENTE	BLOQUEO

**Fuente:** elaboración propia.

Los actores **promotores** son aquellos que dentro del contexto analizado poseen un alto poder de veto y muestran alto respaldo (tanto en declaraciones como en acciones). Caso contrario son los actores **bloqueadores**, que son poderosos pero no respaldan la política. Además están los actores con poco poder. Los de **apoyo**, importantes para legitimar la política por su alto respaldo pero que no son decisivos en cuanto a la realización de la política y los **indiferentes** que no son relevantes dado su bajo respaldo y su poco poder.

Esta sencilla tipología da pie a ciertas premisas de alto valor analítico de las políticas públicas, tanto para la explicación como para la predicción. La primera de ellas, llamada **factibilidad**, puede enunciarse como *entre más actores promotores existan, más factible será una política pública*.

La segunda, denominada **legitimidad** indica que *entre más actores muestren alto respaldo (como actores de apoyo o promotores), más legítima será una política*.

Con ello el reto del modelo pasa por cuantificar las características del actor (poder de veto y respaldo) con el fin de obtener indicadores que permitan valorar o comparar políticas públicas o fases específicas de éstas (por ejemplo, entender por qué hay brechas entre la formulación y la implementación).

### III. Cuantificación de variables

Como se indicó anteriormente, el poder de veto de un actor se caracteriza por los recursos que este posea. Cada uno de estos recursos (institucional, económico, reconocimiento y mediático) tiene una importancia mayor o menor según el periodo de tiempo considerado.

Por ejemplo, si dentro de una coyuntura se observa una estabilidad política importante, entonces los recursos institucionales pueden ser más importantes que el recurso de reconocimiento público. Contrariamente, si se observara mucha agitación social y política, podría ser que este último recurso, el reconocimiento público, adquiriera mayor relevancia.

De igual forma las declaraciones públicas o las acciones tendrán mayor relevancia según la coyuntura. En momentos en que hay una fuerte discusión política sobre el tema, por ejemplo en

las fases de formulación o decisión, las declaraciones son más importantes que las acciones. Caso contrario podría considerarse en la fase de implementación.

Un ejemplo de cómo se cuantifica el recurso institucional y las acciones de un actor se muestran en los **CUADROS 1 Y 2** a continuación:

### CUADRO 1

#### VALORACIÓN DEL RECURSO INSTITUCIONAL

VALOR	INTERPRETACIÓN
Máximo = 1	Interpretado como el poder máximo que se otorga dentro de un contexto definido institucionalmente. En un país se puede ver como la máxima autoridad (dictador en un régimen dictatorial, en democracia, cuando por excepción se otorgan plenos poderes al jefe del poder ejecutivo o la decisión del Soberano en un plebiscito, mayoría calificada en un parlamento). Pueden existir actores que tienen, mediante decretos u otros mecanismos, la potestad "absoluta" en contextos definidos (el "zar" de una política antidroga, un concesionario que a través de un contrato administra un espacio público y tiene autoridad máxima para ello).
Muy alto = 0,75	No tiene poder "absoluto", pero tiene una gran capacidad de ejercerlo. Por ejemplo, una fracción legislativa no tiene mayoría calificada pero sí mayoría simple dentro del congreso. Un presidente no tiene plenos poderes, sino que debe negociar con otros poderes del Estado, pero que políticamente le favorecen.
Alta = 0,6	Tiene facultades institucionales favorables, pero lo obliga a alianzas puntuales para desarrollar sus intereses en la política.
Mediana = 0,5	Debe entrar en alianza con otros actores, incluso en principio opositores, para poder desarrollar su agenda dentro de la política. Tiene que realizar más concesiones en el marco institucional establecido (por ejemplo, arreglos entre fracciones opuestas dentro del parlamento, presidentes o ministros con los sindicatos)
Baja = 0,4	La institucionalidad o el resultado de un proceso electoral, no otorgan margen para defender sus intereses dentro de una política. Requiere ceder ante otros actores para poder mantener algunos objetivos de su interés.
Muy baja = 0,25	Tiene muy poco respaldo institucional y debe buscarlo en otros actores con más poder.
Nula = 0	No tiene ningún respaldo institucional formal.

**Fuente:** elaboración propia.



## CUADRO 2

### VALORACIÓN DE LAS ACCIONES DE UN ACTOR

VALOR	INTERPRETACIÓN
Apoyo total = 1	Moviliza gran cantidad de recursos dentro de la política. Los objetivos de esta se traducen en los planes de acción del actor. Es la máxima prioridad para el actor.
Apoyo con reservas = 0.75	Se establece un aporte significativo con respecto a la política en cuanto a recursos o acciones realizadas en pro de esta. Tiene alta prioridad para el actor.
Medio = 0.5	Realiza acciones y aporta recursos, pero también atiende otras prioridades al mismo nivel. Prioridad media.
Rechazo con reservas = 0.25	Tiene baja prioridad, aunque pueda identificarse que el actor ha puesto algunos recursos.
Rechazo total = 0	Ninguna prioridad. No hay recursos puestos a favor de la política.

**Fuente:** elaboración propia.

En cada uno de los recursos para el poder de veto y las declaraciones y acciones para el respaldo, se busca obtener un valor entre 0 y 1.

El poder de veto de un actor se formaliza mediante la siguiente fórmula:

$$V(t) = \frac{\sum_{i=1}^N r(t)_i * p(t)_i}{\sum_{i=1}^N p(t)_i}$$

donde  $V(t)$  es el poder de veto de un actor en un momento del tiempo  $t$ ,  $r(t)_i$  es el valor calculado para el "i-ésimo" recurso de poder del actor en un momento del tiempo  $t$ ,  $p(t)_i$  es el peso asignado al "i-ésimo" recurso de poder en un momento del tiempo  $t$  y  $N$  es la cantidad de recursos de poder considerados.

Por su parte, el respaldo de un actor hacia una política pública se formaliza como sigue:

$$R(t) = D(t) * p_D(t) + A(t) * p_A(t)$$

donde  $R(t)$  es el respaldo de un actor a una política pública en un momento del tiempo  $t$ ,  $D(t)$  es el valor calculado para el posicionamiento público de un actor con respecto a una política pública en un momento del tiempo  $t$ ,  $p_D(t)$  es el valor del peso para el posicionamiento público en un momento  $t$ ,  $A(t)$  son las acciones efectivas que ha realizado de un actor en el contexto de una política pública en un momento del tiempo  $t$ ,  $p_A(t)$ : es el peso para las acciones efectivas en un momento  $t$  del tiempo y  $p_D(t) + p_A(t) = 1$ .

Estos valores del poder de veto y el respaldo luego pueden usarse para deducir otros indicadores relacionados con la factibilidad y la legitimidad, los cuales fueron explicados anteriormente. Como se mencionó, la factibilidad se pondera más sobre el poder de veto de los actores. Por lo tanto para formalizarlo, se expresa como sigue:

$$F(t) = \frac{\sum_{i=1}^N R(t)_i V(t)_i^{o(t)}}{\sum_{i=1}^N V(t)_i}$$

donde  $o(t)$  es un número natural y para cada actor  $i = 1, 2, \dots, N$  se cumple que  $F(t)$  es la factibilidad de una política pública en un momento del tiempo  $t$ ,  $R(t)$  es el respaldo hacia una política pública  $R(t)$  del "i-ésimo" actor en un momento del tiempo  $t$ ,  $V(t)$  es el poder de veto del "i-ésimo" actor en un momento del tiempo  $t$  y  $o(t)$  es el número de opciones divergentes de soluciones en el contexto analizado por la cuales un actor puede optar en un momento  $t$ .

Si existen más de dos opciones divergentes  $o(t)$ , en general la factibilidad de la política pública tenderá a ser menor. Lo que busca reflejar es que entre mayor acuerdo haya hacia una solución, más factible será. Más adelante se ejemplificará con el caso de las compras públicas en Costa Rica.

Por su parte, la legitimidad se refiere a cuántos actores respaldan la política. En ese sentido también debe considerarse la representatividad del actor (por ejemplo, si representa a un colectivo, qué cantidad de afiliados tiene, qué reconocimiento público posee, entre otros). La legitimidad se formaliza como sigue:

$$L(t) = \frac{\sum_{i=1}^N R(t) * pr_i(t)}{\sum_{i=1}^N pr_i(t)}$$

donde para cada actor  $i = 1, 2, \dots, N$  se cumple que  $L(t)$  es la legitimidad de una política pública en un momento del tiempo  $t$ ,  $R(t)$  es el respaldo hacia una política pública  $R(t)$  del "i-ésimo" actor en un momento del tiempo  $t$ ,  $N$ : es el número de actores involucrados y  $pr_i(t)$ : es el peso de representación del i-ésimo actor en un momento  $t$ .

Es importante considerar, para la comprensión de estos indicadores y del modelo globalmente, que no toda política factible necesariamente es legítima y viceversa.

Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que el análisis que se haga también debe establecer una relación entre estos dos conceptos. Es así que se añade el concepto de sostenibilidad.

La sostenibilidad se aplica a políticas públicas con alta factibilidad. Sin embargo, dado que la legitimidad puede variar, se afirma que entre más alta sea esta, la política tenderá a ser una **política de Estado** y entre más baja sea, se verá como una **política clientelista**. En el **CUADRO 3** se establece los valores de la sostenibilidad.

### CUADRO 3

#### SOSTENIBILIDAD DE UNA POLÍTICA

LEGITIMIDAD	TIPO DE POLÍTICA	DESCRIPCIÓN
Muy alta legitimidad = 0.8 – 1	Política de Estado	Existe un amplio consenso de actores que dan apoyo y recursos a una política pública, lo cual puede garantizar su aplicación a lo largo del tiempo y del cambio de actores en el poder.
Alta legitimidad = 0.6 – 0.8	Política pública de amplio alcance	Política pública que tiene una acogida entre una parte significativa de actores, lo cual puede llevar a que tenga un amplio alcance ya sea en el tiempo o entre los sectores a los cuales estos actores representan. No obstante, los cambios políticos pueden tener cambios importantes.
Baja legitimidad = 0.5 -0.6	Política pública de alcance limitado	Política pública respaldada solamente por sectores en el poder que tienen capacidad de control mayoritario del Estado y alianzas con un número limitado de actores. Podría considerarse como un programa muy específico del gobierno y sus aliados políticos.
Muy baja legitimidad = menos de 0.5	Política pública clientelista	Política pública que tiene solo el respaldo de un grupo muy reducido de actores, si bien tiene la factibilidad de implementarse.

**Fuente:** Elaboración propia.

#### IV. Aplicando el modelo: la solución de gobierno digital en compras del Estado

El caso que se explica a continuación es parte de una investigación más amplia acerca del desarrollo del gobierno digital en un análisis comparado entre Costa Rica y Chile entre los años 2002 y 2010<sup>16</sup>.

En esta investigación se estableció que ambos países, al inicio de dicho periodo, presentaban condiciones similares en términos del desarrollo y penetración de las TIC. Sin embargo, de acuerdo con las evaluaciones realizadas por la Red de Naciones

<sup>16</sup> Cortés-Morales, Roberto. 2013. *Análisis comparado de las políticas públicas de gobierno digital en Costa Rica y Chile entre los años 2002 y 2010*. San José, Costa Rica : Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica, 2013.

Unidas para la Administración Pública (UNPAN), el desarrollo del gobierno digital mostró una brecha importante.

Tal observación sirvió para afirmar que el desarrollo del gobierno digital no depende directamente de aspectos tecnológicos, sino que debían observarse otro tipo de variables. Para ello, se seleccionaron algunos casos que podían dar ciertas evidencias de algunos factores críticos importantes.

Para cada país se seleccionaron dos casos, uno considerado exitoso y otro no (a partir de criterio de expertos en Chile y Costa Rica). Además dos de esos casos tendrían una población beneficiaria semejante y por último, dos de ellos buscarían el mismo objetivo como servicio.

En Costa Rica se seleccionaron los casos de la Plataforma de Servicios para Licencias y Pasaportes del Banco de Costa Rica (como caso exitoso) y Compras del Estado. En Chile se escogió el servicio de Compras Públicas (como experiencia positiva) y la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Nótese que los dos casos de Chile se han orientado a beneficiar sectores empresariales, no obstante que uno ha podido realizarse bien y el otro no. Por otra parte se han comparado directamente dos proyectos con resultados diferentes en su éxito y con fines similares (compras públicas). Por último, se han podido comparar dos casos exitosos en contextos distintos.

Tal como se mencionó previamente, para mostrar la aplicación del modelo propuesto, en este artículo se ilustrará mediante los casos analizados de compras públicas en Costa Rica y Chile.

Previamente es necesario comentar algunos aspectos metodológicos de la investigación.

## **V. Breve descripción metodológica**

Al ser la caracterización de los actores la base fundamental del modelo, se requiere para cada uno de éstos establecer los valores de su *poder de veto* y *respaldo*.

Para la definición de los actores involucrados se recurre a la tipología descrita por Subirats y otros<sup>17</sup>. En esta se identifican

---

17      *Íbid.*, p. 11.

cuáles actores públicos y privados están inmersos dentro de la política pública y, dentro de los actores privados, quiénes son beneficiados y cuáles son los afectados (llamados también, actores “objetivo”).

En la investigación se definieron dimensiones de análisis en el orden político, económico, social, administrativo y tecnológico, las cuales permitieron plantear preguntas y buscar fuentes de información pertinentes<sup>18</sup>. Por ejemplo, ¿qué normativa, ley, contrato u otra disposición formal-institucional ha facultado a un actor particular? ¿Qué campañas en medios se han promovido para implementar una solución de gobierno digital? ¿Cuál ha sido el nivel de gasto en TIC dentro de la Administración Pública? ¿Qué capacitaciones se han dado funcionarios para los nuevos servicios digitales desarrollados?

Para cada una de esas preguntas se buscaron fuentes de información documentales (encuestas de opinión pública, informes oficiales de gobierno, artículos periodísticos y académicos, entre otros). Además se entrevistó a varias personas expertas en el tema, o bien, directamente involucradas en lo que fue el desarrollo de las políticas de gobierno digital en cada país.

El análisis de la información permitió asociar los datos con algún concepto particular de los atributos de los actores (recurso institucional, económico, mediático o reconocimiento para el poder de veto; o bien declaraciones o acciones para el respaldo). La cuantificación, finalmente, se valoró a partir de tablas como las descritas previamente en el Cuadro 1 y en el Cuadro 2, para el recurso institucional y las acciones respectivamente.

Una vez calculados los valores de poder de veto y respaldo para cada actor involucrado (en distintos momentos del tiempo), se procedió aplicar las formulas para obtener los indicadores de factibilidad y legitimidad. Estos se observarán específicamente en los casos de compras públicas analizados.

## **VI. ChileCompra**

---

18 Cortés Morales, Roberto y Marín Raventós, Gabriela. 2012. *An analytical model to measure feasibility on e-government policies*. Perth, Australia : IADIS Press, 2012. Internet Technologies & Society 2012. págs. 69-76.

Varios objetivos se buscan con las soluciones de gobierno digital en compras públicas<sup>19</sup>. Desde una óptica económica, se trata de consolidar al Estado como un actor poderoso del mercado capaz de poner condiciones a sus proveedores. Esto significa que mediante el uso de TIC, se pueden homologar procesos de compra, así también consolidar requerimientos entre varias agencias de gobierno, con el fin de generar economías de escala. En ese sentido, se esperaría que hubiera ahorros producto de ello.

Por otra parte, se busca promover la transparencia en los procesos de adquisición, al mismo tiempo que estimular la participación de más empresas en los concursos, favoreciendo aspectos como el emprendedurismo. Se describirá a continuación el caso de Chile, el cual ha sido valorado, a nivel mundial, como una referencia de buenas prácticas en este tipo de soluciones.

Desde el año 1997, en el marco de la Modernización del Estado, Chile emprendió a través de la llamada Dirección de Adquisiciones del Estado (DAE), la transformación de los procesos de aprovisionamiento público. Se buscó impulsar un marco único de compras usando TIC. Procurando que ello fuera obligatorio a todo el Estado, el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle envió un proyecto de ley al Congreso, casi al final de su mandato, hacia finales de 1999. Esto último imposibilitó que esa legislatura resolviera la necesidad planteada.

Con el ascenso del Presidente Lagos en 2000, se continuaron ciertas acciones que permitieron el avance gradual de los procesos. Sin embargo esto no fue suficiente con respecto al objetivo máximo de lograr estandarizar a todo el Estado chileno bajo los mismos procesos y solución tecnológica. Los primeros años, entre 2000 y 2002 el trámite legislativo fue lento.

Sin embargo, hacia el último trimestre del 2002 se dieron a conocer los escándalos de corrupción por coimas dadas a altos funcionarios de la administración pública chilena. Buscando mantener la imagen de transparencia y en acuerdo con los partidos de la oposición, el gobierno de Lagos buscó acelerar el trámite legislativo para la Ley de Compras Públicas, la cual aprobó sus últimos dos trámites en un plazo de tres días del

---

19 Krysiak, Mark E., y otros. 2004. E-Procurement: State Government Learns from the Private Sector. [aut. libro] Alexei Pavlichev y G. David Garson. *Digital Government: Principles and Best Practices*. Hershey, PA : Idea Group, 2004, págs. 149-168.

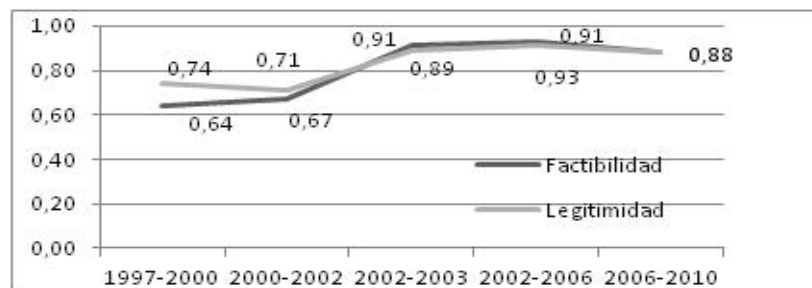
mes de mayo del 2003.

Posteriormente, con el servicio de ChileCompra creado, se destinaron importantes esfuerzos técnicos y políticos para la consolidación del mismo.

Se puede seguir de la descripción anterior varios momentos importantes para los cuales aplicar el modelo. La **ILUSTRACIÓN 2** muestra los cinco periodos analizados y los resultados en términos de factibilidad y legitimidad para el proyecto.

### **ILUSTRACIÓN 2**

#### **EVOLUCIÓN DE LA FACTIBILIDAD Y LEGITIMIDAD EN ChileCompra**



**Fuente:** Íbid, p. 16.

Puede apreciarse un primer momento donde inicia el proyecto, con una alta legitimidad (mayor a 0,7) por parte de los actores involucrados (impulsado desde el Poder Ejecutivo), pero sin el respaldo suficiente del Congreso. La acción de este último es fundamental en los tres primeros periodos estudiados. El poco avance es notorio en términos de factibilidad entre 1997-2000 y 2000-2002.

Sin embargo, al estallar los escándalos y al llegarse a acuerdos políticos, el periodo 2002-2003 marca un salto importante en los dos indicadores. Ya con la ley aprobada, los siguientes periodos muestran el buen sostenimiento de la implementación, cruzando incluso, cambios de gobierno (2006).

En un primer momento, hasta el 2003, el recurso más importante por considerar fue el institucional, dado que era el requerimiento más crítico del proyecto (la creación de la ley que hiciera obligatorio a todo el Estado – incluyendo las municipalidades).



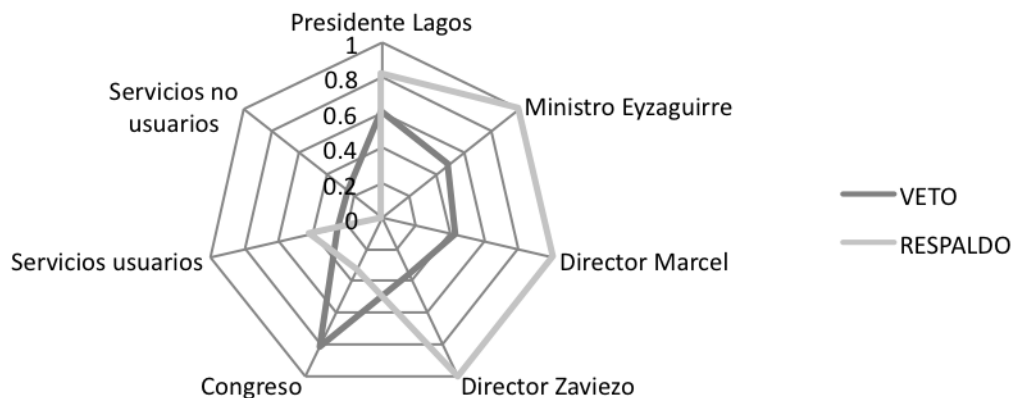
Para los años posteriores a 2003, con la ley aprobada, los recursos económicos necesarios para la implementación, fueron los recursos más relevantes.

Este peso relativo de los recursos de los actores (para el cálculo del poder de veto), es una fortaleza importante para dar flexibilidad en cómo los indicadores deben reflejar el contexto.

En la **ILUSTRACIÓN 3** y siguientes para el caso chileno, se aprecia el poder de veto y respaldo reflejado para cada uno de los actores identificados.

### ILUSTRACIÓN 3

#### VALORACIÓN DE ACTORES EN CHILECOMPRA 2000-2002

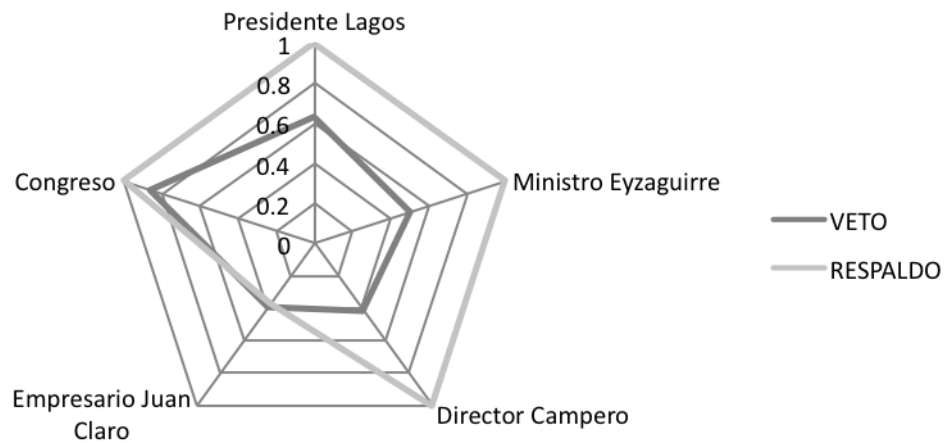


Fuente: Íbid. p. 16.

Nótese cómo el actor más poderoso es el Congreso, puesto que es el llamado a resolver la nueva institucionalidad. El Presidente Lagos tiene capacidades limitadas de impulsar el proyecto de forma amplia en el marco del Poder Ejecutivo. Nótese también que hay servicios que usan los nuevos procedimientos y otros que no. Si bien el respaldo es alto en los actores ligados al Poder Ejecutivo (Presidente, Ministro y Directores), el alto peso del Congreso es suficiente para restar con su bajo respaldo, factibilidad a la solución. Esto cambia significativamente, como se aprecia en la **ILUSTRACIÓN 4**, en el periodo 2002-2003, con la acción llevada a cabo por el Congreso (vista como respaldo).

## ILUSTRACIÓN 4

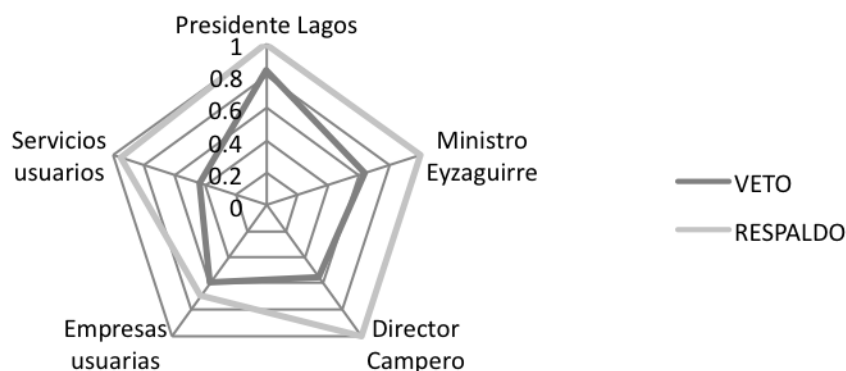
### VALORACIÓN DE ACTORES EN CHILECOMPRA 2002-2003



**Fuente:** Íbid. p. 16.

Esta coyuntura de alta discusión política hace casi irrelevante el hecho que haya servicios que usen o no la nueva solución. Se encuentra un actor representando al empresariado chileno (críticos con los escándalos), pero la acción del Congreso refleja en gran medida el consenso logrado (todas las votaciones sobre el proyecto fueron unánimes).

En el proceso de implementación, la acción queda en la esfera del nuevo servicio y del Poder Ejecutivo en general, por lo cual el actor Congreso "desaparece", tal como se muestra en la **ILUSTRACIÓN 5**. Como usuarios de la nueva plataforma y procedimientos, se refleja el alto apoyo de los servicios públicos usuarios y de las empresas que se inscriben en ChileCompra.

**ILUSTRACIÓN 5****VALORACIÓN DE ACTORES EN CHILECOMPRA 2003-2006**

**Fuente:** Íbid. p. 16.

Esto último evidencia cómo, posteriormente a las fases de elaboración y decisión, la implementación tuvo un gran apoyo por parte de los actores más importantes para que el servicio pudiera consolidarse en sus aspectos operativos.

A continuación se describe la situación en torno de la digitalización de las compras del Estado en Costa Rica.

## VII. Compras públicas en Costa Rica

El proceso de compras públicas en Costa Rica como solución de gobierno digital, se ha venido desarrollando desde 2001, originalmente desde el Programa Impulso del Presidente Miguel Ángel Rodríguez, que trató de hacer más fáciles los procesos de apoyo a la producción desde el Estado.

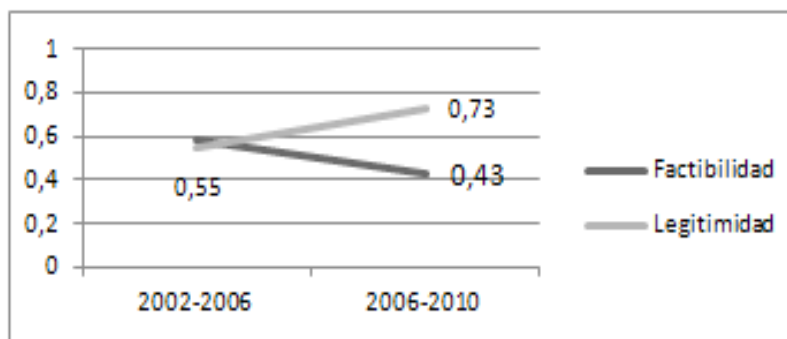
En 2005, se produjo una versión para tramitar compras públicas llamada CompraRed (cuya primera versión había salido en 2002, como una pizarra electrónica de licitaciones y concursos de compra). La limitación de la solución se reflejó que su uso era obligatorio solo en la Administración Central (Poder Ejecutivo), dejando por fuera a grandes instituciones públicas, como el Instituto Costarricense de Electricidad o la Caja Costarricense de Seguro Social.

Para 2008 se decidió por parte de un sector del gobierno,

buscar una nueva solución basada en la experiencia de Corea del Sur (producto que se denominó Mer-link). Es importante recalcar que al mismo tiempo, el Ministerio de Hacienda siguió impulsando y fortaleciendo CompraRed.

Es así que la siguiente ilustración muestra la evolución de la factibilidad y la legitimidad de las compras públicas en Costa Rica en dos periodos:

**ILUSTRACIÓN 6**  
**EVOLUCIÓN DE LA FACTIBILIDAD Y LEGITIMIDAD DE**  
**COMPRAS DEL ESTADO EN COSTA RICA**



**Fuente** Íbid. p. 16.

La baja factibilidad y legitimidad del periodo 2002-2006 puede explicarse en la medida que la solución CompraRed estuvo gestándose en una primera versión capaz de manejar en sus procesos las compras públicas. Adicionalmente, la limitación de su obligatoriedad, como se indicó anteriormente, restó su capacidad como solución que se aceptara en distintos actores.

Por otra parte, el periodo 2006-2010 muestra un mayor apoyo de los actores involucrados (mayor legitimidad), pero la factibilidad es menor dado que existen dos propuestas de solución en las cuales los actores divergen (CompraRed y Mer-link). Recuérdese en la fórmula de la factibilidad, que a mayor opciones divergentes existan, menos factible será la política. Nótese en la Ilustración 7 que el respaldo de los actores es importante.

**ILUSTRACIÓN 7****VALORACIÓN DE ACTORES EN COMPRAS DEL ESTADO DE COSTA RICA 2006-2010**

Fuente: Íbid. p. 16.

A partir de ese hecho, de haberse adoptado una solución única, la factibilidad hubiera crecido hacia un valor alrededor de 0,7.

Aún así, de haberse seguido el proceso con una sola solución, no pareciera que hubiese sido posible llegar a niveles muchos más altos (como en Chile que tanto la factibilidad como la legitimidad es cercana al 0,9, que le confiere un nivel de "política de Estado"). Esto se explica por cuanto ninguna de las soluciones propuestas ha sido acompañada de un requerimiento de orden institucional de hacer obligatorio su uso en todo el sector público.

## VII. Conclusiones

Con base en un ejemplo puntual de la aplicación del modelo de análisis, puede constatarse cómo los indicadores y la forma en que se generaron éstos, reflejan la dinámica seguida por los proyectos a partir de la caracterización de los actores involucrados.

Es importante anotar que aun cuando el modelo se centra en los actores, como ya se ha visto, no deja en ningún momento de considerar las dimensiones del contexto institucional, económico o social, entre otros, lo cual busca dar insumos para valorar los recursos de éstos.

La aplicación del modelo puede brindar no solamente explicaciones retrospectivas, sino que suministraría eventualmente información que puede generar escenarios prospectivos. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica de compras del Estado, el hecho de haberse centrado (en ese momento) en una solución pudo haber elevado significativamente la factibilidad del proyecto.

En forma general, los tomadores de decisión podrían establecer una situación actual con la caracterización de los actores y buscar cómo favorecer una política pública a partir de modificar recursos o estimular el respaldo a partir de declaraciones y acciones. Así, podrían buscar llegar a niveles de factibilidad y legitimidad deseados.

Reforzando lo anterior, para el caso de gobierno digital en Costa Rica, puede realizarse una investigación en prospectiva, buscando establecer cómo los actores deben modificar aspectos de sus recursos y respaldo para elevar el éxito de esta política.

Por último, debe quedar claro que el modelo no se limita en el tipo de políticas que pueden estudiarse. Es esperable que a través de nuevos estudios puedan identificarse o refinarse otro tipo de recursos a los ya presentados para caracterizar a los actores. Sin embargo, es importante observar que, más allá de la modificación de algunas variables y parámetros, la estructura fundamental de dicha caracterización, es decir, valorar a los actores desde su poder de veto y respaldo, tiene un potencial explicativo y predictivo importante para el análisis de las políticas públicas.

### **Trabajos consultados**

ARIAS, Rafael y MUÑOZ, Juan José. 2007. Reforma económica y modelo de promoción de exportaciones: logros y vacíos de la política de desarrollo de las últimas dos décadas. 1, 2007, Ciencias Económicas, Vol. 25, págs. 15-40.

BUNGE, Mario. 1999. *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. México : Siglo XXI, 1999.

CASTELLS, Manuel. 2005. *La Era de la Información Vol. 1. La Sociedad Red*. Tercera Edición. Madrid : Alianza, 2005.

CORTÉS-MORALES, Roberto. 2013. *Análisis comparado de las políticas públicas de gobierno digital en Costa Rica y Chile entre los años 2002*

y 2010. San José, Costa Rica : Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica, 2013.

CORTÉS-MORALES, Roberto y MARÍN-RAVENTÓS, Gabriela. 2012. *An analytical model to measure feasibility on e-government policies* Perth, Australia : IADIS Press, 2012. Internet Technologies & Society 2012. págs. 69-76.

EVANS, Peter. 2007. El Estado como problema y solución. [aut. libro] Proyecto de Modernización del Estado. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires : Gobierno de la República de Argentina, 2007, págs. 17-54.

FLEURY, Sonia. 2002. *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. 12-13, s.l. : Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2002, Revista Instituciones y Desarrollo, págs. 221-247.

KLIJN, Elko. 1998. Redes de Políticas Públicas: una visión general. [aut. libro] W.J.M Kickert y J F Koppenjan. [trad.] M Petrizzo. *Managing Complex Networks*. London : Sage, 1998.

KRYSIAK, Mark E., y otros. 2004. E-Procurment: State Government Learns from the Private Sector. [aut. libro] Alexei Pavlichev y G. David Garson. *Digital Government: Principles and Best Practices*. Hershey, PA : Idea Group, 2004, págs. 149-168.

NORTH, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, MA : Cambridge University Press, 1990.

PALLARES, Francesc. 1988. *Las políticas públicas: el sistema político en acción*. 62, Octubre-Diciembre de 1988, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), págs. 141-162.

PRATS, Joan. 2001. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. 2001, Revista Instituciones y Desarrollo, págs. 103-148.

SUBIRATS, Joan, y otros. 2008. *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona : Ariel, 2008.

TOMASSINI, Luciano. 1994. *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Santiago : Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994.

TSEBELIS, George. 2001. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princenton, NJ : Princeton University Press, 2001.

URCUYO, Constantino. 2003. *Reforma política y gobernabilidad*. San José, Costa Rica : Juricentro, 2003.

