

NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-03248

Más allá de las buenas prácticas:

La economía política de la gestión de activos públicos

Martín Alessandro
Leonardo Reyes
Mauricio García Mejía
Paula Brankevich

Banco Interamericano de Desarrollo
Sector de Instituciones para el Desarrollo
División de Capacidad Institucional del Estado

Marzo 2026



Más allá de las buenas prácticas:

La economía política de la gestión de activos públicos

Martín Alessandro
Leonardo Reyes
Mauricio García Mejía
Paula Brankevich

Banco Interamericano de Desarrollo
Sector de Instituciones para el Desarrollo
División de Capacidad Institucional del Estado

Marzo 2026

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2026 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

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

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

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



MÁS ALLÁ DE LAS BUENAS PRÁCTICAS: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA GESTIÓN DE ACTIVOS PÚBLICOS

Martín Alessandro · Leonardo Reyes · Mauricio García Mejía · Paula Brankevich



ÍNDICE

Resumen	6
1. Introducción: acerca de este estudio	8
2. Marco conceptual y metodológico para el análisis de la economía política de la gestión de los activos públicos físicos	13
2.1. Aplicaciones del AEP en la gestión de activos públicos físicos	15
2.2. Elementos y conceptos clave en un análisis de economía política	17
2.3. Métodos para realizar análisis de economía política	20
3. ¿Qué sabemos sobre la economía política de la gestión de activos?	
Resultados de la aplicación del marco conceptual y metodológico	23
4. Lecciones y recomendaciones: cómo diseñar y secuenciar reformas a la gestión de activos	33
4.1. Crear las condiciones para el cambio	34
4.2. Diseñar la reforma estratégicamente	35
4.3. Construir coaliciones de apoyo	37
Anexo I: Protocolo metodológico de AEP para apoyar procesos de reforma de la gestión de activos públicos	39
Anexo II. Guía de Preguntas para entrevistas sobre economía política de la gestión de activos públicos	43
Referencias	44

Resumen

Este informe presenta una primera aproximación sistemática a un tema estratégico pero escasamente explorado: la economía política de la gestión de activos públicos no financieros, como tierras, edificios y vehículos que son propiedad del Estado. El estudio busca entender por qué ciertas “buenas prácticas” en la gestión del patrimonio público se adoptan (o no) y por qué se sostienen en el tiempo (o no). A partir del análisis sintético de siete trayectorias de reforma recientes en América Latina, se muestra que el éxito de estos procesos depende no sólo de aspectos técnicos o gerenciales, sino también de dinámicas político-institucionales entre actores con intereses y capacidades de influencia diferenciadas. Además de los casos de América Latina, los hallazgos se han cotejado también con casos en otras regiones, especialmente en países con altos niveles de madurez en la gestión de activos, registrándose varias similitudes y ciertas especificidades regionales.

Las reformas estudiadas tendieron hacia una gestión estratégica e integrada del portafolio de activos de la administración pública, generalmente a través de la creación o el fortalecimiento de órganos rectores especializados. La aprobación de las reformas requirió, en todos los casos de la región, del respaldo del Centro de Gobierno (Presidencia o Hacienda), motivado por objetivos como racionalizar el sector público, financiar políticas prioritarias, o cumplir con estándares internacionales. Sin un patrocinio activo desde el Centro, las reformas han enfrentado bloqueos por parte de ministerios y agencias sectoriales interesadas en conservar mayor control sobre “sus” activos, especialmente en las etapas de implementación de las reformas. En los casos latinoamericanos estudiados, estas interacciones se han desarrollado principalmente dentro del Poder Ejecutivo, con una participación más acotada de actores externos, una dinámica semejante a la observada en otras reformas de la gestión financiera pública.

Con base en estos hallazgos, el informe propone recomendaciones prácticas para ampliar la viabilidad de futuras reformas, formulando estrategias para crear las condiciones de factibilidad política, para diseñar y secuenciar las reformas, y para ampliar y mantener las coaliciones de apoyo. En los casos analizados también se han identificado las “palancas” y “puntos de entrada” más efectivos para introducir e impulsar las reformas.

Junto con estos hallazgos y recomendaciones, el informe desarrolla un marco conceptual y metodológico para el análisis de economía política como insumo para orientar el diseño de futuras reformas. La metodología combina revisión documental, entrevistas a actores clave y técnicas de Inteligencia Artificial basadas en Procesamiento de Lenguaje Natural para mapear posiciones, influencias y coaliciones. Se incluye un protocolo detallado de recolección y análisis de información, así como una caracterización de actores, factores y dinámicas típicas observadas en los casos analizados. En su conjunto, el informe ofrece herramientas analíticas y lecciones prácticas para apoyar futuras iniciativas de gestión de activos que sean técnicamente sólidas y políticamente factibles.

Palabras clave: Administración pública - Gestión de activos no financieros - Gestión Patrimonial - Economía política - Centro de Gobierno - Inteligencia Artificial - Procesamiento de Lenguaje Natural - América Latina

Agradecimientos

Esta publicación ha sido posible gracias a la contribución de un gran número de personas. El equipo agradece especialmente a Eduardo Pan por su valiosa contribución a través de aplicaciones de Inteligencia Artificial que facilitaron la identificación y el análisis de documentación relevante.

Asimismo, los autores agradecen a los expertos, funcionarios y exfuncionarios responsables por la gestión de activos entrevistados para este informe, quienes generosamente compartieron ideas clave a partir de sus experiencias directas impulsando reformas, entre ellos: Omar Aguilar, ex Director de Incorporación y Desincorporación de Inmuebles de INDAABIN, México; Dennis Cheng, ex Director del Proyecto de Bienes Decomisados en América Latina – BIDAL, CICAD/OEA; Sun Joon Choe, ex Gerente de Finanzas e Inversiones, KAMCO, República de Corea; Nubia Correa Mejía, ex Gerente Nacional de Inmuebles y Otros Activos, CISA, Colombia; Luis del Moral, ex Director de Vinculación Internacional, INDAABIN, México; Stéphan Déry, Presidente y CEO, Canada Lands Company, Canadá; Norman Dong, ex Comisionado del Servicio de Edificios Públicos de la Administración de Servicios Generales, Estados Unidos; Ramón García Llorente, ex Director Nacional de Servicios Inmobiliarios y Asuntos Comunitarios, AABE, Argentina; Arturo Mejía Granizo, ex Director General, INMOBILIAR, Ecuador; César Pastore, Director de la Oficina en Paraguay, American Bar Association; Fabiana Rodopoulos, ex Secretaria de Coordinación y Gobernanza del Patrimonio de la Unión, Brasil; y Francisco Sotelo López, ex Director Nacional de Gestión Inmobiliaria, AABE, Argentina.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición del Banco Interamericano de Desarrollo ni de su Directorio Ejecutivo. Cualquier error u omisión en el informe es responsabilidad de los consultores.

1. Introducción: los desafíos en la gestión de activos públicos no financieros

La gestión de activos públicos no financieros ha sido estudiada principalmente desde un enfoque técnico y normativo, con menor énfasis en el entendimiento de por qué ciertas reformas se adoptan (o no) y por qué se sostienen en el tiempo (o no). Desde las perspectivas de la gestión pública, las finanzas públicas o la ingeniería se han generado diversas guías y manuales sobre las “buenas prácticas” en la gestión de activos no financieros (ver Recuadro 1). Sin embargo, no se ha analizado de forma sistemática por qué dichas prácticas se adoptan en ciertos países pero no en otros, o por qué los impulsos iniciales de ciertas reformas se diluyen o revierten posteriormente. Por ejemplo, dichas guías suelen recomendar “mantener registros actualizados de los bienes del Estado”, pero pocos estudios indagan por qué en la práctica tales registros suelen estar desactualizados o subestimados. ¿Es sólo un problema técnico, gerencial o administrativo? ¿O hay actores que, deliberadamente, prefieren mantener opacidad en los registros? Si fuera lo segundo, ¿cómo se lograron en algunos países construir coaliciones de actores capaces de transformar la situación existente en pos de una mayor eficiencia y transparencia?

Recuadro 1. Buenas prácticas en la gestión de activos no financieros.

Los activos públicos no financieros considerados en este informe incluyen principalmente activos físicos estatales como tierras y bienes de la administración pública (edificios, vehículos, mobiliarios). También se han considerado, en algunos casos, bienes privados incautados y decomisados por orden judicial que, una vez transferidos al Estado, requieren ser administrados. El estudio no se ha enfocado en otros activos de naturaleza distinta, como las infraestructuras de provisión de servicios (carreteras, redes eléctricas, vías férreas, etc.) o los activos productivos (empresas públicas), que suelen contar con esquemas de gobernanza específicos. No obstante, en algunos pasajes se señalan dinámicas de economía política que pueden resultar pertinentes también para esos tipos de activos.

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una gestión eficiente de los activos públicos no financieros se caracteriza por “un marco normativo actualizado, un liderazgo definido, procedimientos operativos estándar, estructuras organizativas claras, financiación y recursos tecnológicos adecuados”, así como “información completa y

actualizada” de los bienes disponibles y planes estratégicos con indicadores medibles para la cartera (García Mejía et al., 2024). Dicho estudio operacionaliza estas prácticas en más de 100 indicadores organizados en seis dimensiones de gestión: (i) la gobernanza de los activos; (ii) los registros e información; (iii) los mecanismos de financiación; (iv) la gestión de riesgos; (v) la medición y auditoría; y (vi) la gestión estratégica.

Las reformas analizadas en el presente informe han procurado consolidar una o más de estas dimensiones en siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Paraguay; ver detalles en sección 3). Dichas iniciativas han incluido la creación de órganos especializados y rectores, posibilitando una gestión estratégica e integrada del portafolio de activos; el desarrollo de marcos normativos y reglamentarios; y la actualización, digitalización y georreferenciación de inventarios de activos, entre otras iniciativas. En palabras de un entrevistado, en general son reformas que han buscado clarificar la autoridad y la rendición de cuentas por la gestión de los activos, así como introducir un sentido de urgencia en la temática.

Cabe resaltar que el foco del estudio está en el modo de gestión de los activos, y no en las decisiones de política pública sobre activos específicos (por ejemplo, decisiones sobre qué uso darle a determinados bienes), que son independientes de las prácticas gerenciales aquí analizadas. De hecho, los esfuerzos por fortalecer la gestión de activos se observan en gobiernos de distinto signo político y con orientaciones de políticas públicas diferentes.

Pese a que las buenas prácticas están definidas en la literatura especializada (Recuadro 1), una de las fallas más persistentes en la gestión de los activos públicos es la fragmentación institucional de responsabilidades y la falta de criterios comunes; es decir, la ausencia de un sistema integrado de gestión. Con frecuencia, distintas entidades (ministerios sectoriales, agencias descentralizadas, empresas públicas, entidades subnacionales, entre otros) intervienen de manera parcial y descoordinada en decisiones sobre inventarios, uso, mantenimiento, financiamiento, movilización y disposición final de los bienes, sin un marco rector común ni criterios homogéneos que orienten dichas decisiones (García Mejía et al., 2024). En ausencia de una gobernanza de conjunto, cada entidad tiende a definir sus propias prácticas de gestión, lo que puede conducir a priorizar objetivos institucionales por sobre una lógica patrimonial integrada que aplique una perspectiva de cartera. Esto puede afectar la capacidad de racionalizar de forma estratégica los inmuebles, de reasignar activos subutilizados, o de orientar decisiones con mirada de largo plazo. La dispersión institucional se refleja también en sistemas de información fragmentados, poco interoperables o directamente inexistentes. En muchos países no hay registros completos y actualizados sobre el inventario, el estado físico, los costos de operación y mantenimiento, o el uso efectivo de los activos públicos. Esta carencia no solo dificulta la toma de decisiones informadas, sino que limita la posibilidad de evaluar el desempeño del gasto, priorizar el mantenimiento preventivo, o transparentar los costos del statu quo. En contextos de alta fragmentación, los procesos suelen ser manuales y dependientes de capacidades individuales, lo que refuerza la opacidad y la inercia institucional.

La dispersión institucional y la falta de criterios comunes otorgan mayor discrecionalidad decisoria a las entidades en la gestión de “sus” activos. La fragmentación institucional les permite definir, con acotada coordinación o supervisión central, cómo se utilizan los bienes, qué prioridades se asignan al mantenimiento, qué información se reporta y en qué condiciones se decide su reasignación o disposición. Así, estas decisiones pueden basarse en lógicas institucionales, administrativas o incluso personales, más que en criterios estratégicos de gestión patrimonial a nivel de gobierno en su conjunto. Esta autonomía se refuerza, además, por la asimetría de información que caracteriza a la gestión fragmentada de activos. Los organismos titulares suelen concentrar el conocimiento actualizado sobre el estado físico de los bienes, sus costos de mantenimiento y su grado de utilización efectiva. En ausencia de sistemas integrados de información y de registros interoperables, dicha información no fluye de manera sistemática hacia instancias centrales, lo que limita la capacidad para revisar decisiones, comparar alternativas, o establecer criterios comunes de eficiencia y sostenibilidad.

Estos desafíos recurrentes en la gestión de activos no financieros permiten anticipar una dinámica clave de las reformas en este tema: las resistencias sectoriales ante los esfuerzos por establecer gobernanza, planes y reglas transversales. En la medida en que las reformas buscan centralizar lineamientos, transparentar información, estandarizar criterios de uso y mantenimiento, o introducir una planificación a nivel de cartera, tienden a afectar directamente la autonomía decisoria de las entidades que controlan activos específicos. Para estos organismos, la reforma puede implicar una pérdida de discrecionalidad sobre recursos que son percibidos como parte clave de su funcionamiento, de su capacidad de influencia interna y, en algunos casos, de su peso institucional relativo dentro del Estado. Para ciertos funcionarios individuales, puede ser una fuente de poder incluso personal. En contraste, los beneficios potenciales de una gestión más eficiente (mayor racionalización del patrimonio, reducción de costos, mejor asignación de recursos o mayor valor fiscal) suelen estar distribuidos de manera difusa entre el gobierno en su conjunto y la sociedad, lo que reduce los incentivos a una movilización activa en favor del cambio. Esta asimetría entre costos concentrados y beneficios difusos ayuda a explicar por qué, aun cuando existen diagnósticos técnicos claros y marcos normativos disponibles, los intentos de reforma enfrentan resistencias persistentes en la práctica.

El análisis de los casos examinados en este informe muestra, sin embargo, que la capacidad de bloqueo de las entidades sectoriales no es constante, sino que varía según el contexto político-institucional en el que se impulsa la reforma. En particular, las resistencias tienden a debilitarse cuando existe un involucramiento activo y sostenido del liderazgo del Centro de Gobierno (la Presidencia, Jefatura de Gabinete, Ministerio de Hacienda, o entidades similares), que otorga respaldo político explícito a la reforma y alinea a los actores internos al Ejecutivo. En estos contextos, la definición de reglas transversales o de nuevos esquemas de gobernanza deja de percibirse como una iniciativa técnica aislada y pasa a formar parte de una agenda gubernamental prioritaria, lo que eleva los costos políticos de oponerse abiertamente o de dilatar su implementación. Asimismo, la capacidad de bloqueo se reduce cuando se logra visibilizar el costo del statu quo, acotando el espacio para resistencias silenciosas. Finalmente, el informe identifica que las reformas ganan tracción en contextos de “ventanas de oportunidad”, como cambios de gobierno, episodios de presión fiscal o procesos más amplios de modernización del

Estado, que reordenan prioridades y alteran temporalmente los equilibrios de poder existentes. En conjunto, estos factores configuran escenarios en los que los actores tradicionalmente beneficiados por la fragmentación institucional cuentan con menor capacidad para bloquear reformas orientadas a fortalecer la gobernanza y la gestión estratégica de los activos públicos. Uno de los desafíos, de todas maneras, es cómo mantener el foco del Centro de Gobierno en estas reformas, especialmente en su fase de implementación, dadas las múltiples prioridades y urgencias que dichas entidades deben atender.

Por estas razones resulta valioso introducir análisis de economía política en esta área de políticas. Como se detalla en la sección 2, el análisis de economía política (AEP) se refiere al estudio de cómo las dinámicas políticas, los marcos institucionales y los incentivos de los actores influyen en las decisiones de gestión y política pública. Los AEP pueden facilitar el diseño de reformas que sean a la vez técnicamente sólidas y políticamente factibles, dos atributos imprescindibles para tener impacto (DFAT, 2022). Esta relevancia de las dinámicas políticas ha sido destacada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su Estrategia Institucional más reciente (BID, 2024), que subraya la necesidad de fortalecer “el entorno autorizador para una implementación eficaz de políticas” mediante una mejor comprensión del contexto político-institucional en que esas políticas se diseñan y ejecutan. Múltiples enfoques recientes adoptados en la agenda del desarrollo internacional, como *Applied Political Economy Analysis* (Harris & Booth, 2013), *Thinking and Working Politically* (Whaites et al., 2023), *Problem-Driven Political Economy Analysis* (Fritz et al., 2014) y *Problem-Driven Iterative Adaptation* (Andrews, Pritchett & Woolcock, 2017), entre otros, enfatizan la necesidad de diseñar reformas atendiendo los contextos específicos de cada iniciativa, incluyendo la configuración de actores con incidencia en las decisiones. La atención a estos factores busca evitar los problemas que surgen de “importar” soluciones probadas en ciertos contextos a otros que difieren en aspectos clave, como la configuración de actores con poder de decisión¹.

En tal sentido, este estudio propone una primera aproximación sistemática a un tema crucial pero hasta ahora apenas explorado: la economía política de la gestión de activos públicos no financieros. Las reformas a la gestión de activos suelen presentar una característica que las hace especialmente susceptibles a desafíos de economía política: son reformas que generan beneficios (por ejemplo, en términos de eficiencia) distribuidos para la sociedad y el gobierno en su conjunto, mientras que implican “pérdidas” concentradas en actores específicos (por ejemplo, quienes previamente gestionaban con mayor discrecionalidad los activos). Como se planteaba ya en los estudios clásicos sobre acción colectiva (Olson, 1965), los beneficiarios difusos no suelen movilizarse activamente por una reforma, mientras que la concentración de costos vuelve más probable que esos “perdedores” sí se involucren. Por eso, las dinámicas de economía política son cruciales para la viabilidad de las reformas a la gestión patrimonial. Para profundizar en su entendimiento, y a partir de la literatura más general sobre economía política en gestión y políticas públicas, así como del conocimiento específico de reformas a la gestión de activos, este informe presenta:

1. Estos problemas son conocidos desde hace décadas. Ver, por ejemplo, World Bank (1996; traducción propia). “*Algunos de los peores fracasos han resultado de replicar diseños en países cuyas necesidades, capacidades de implementación y niveles de compromiso diferían de los de aquellos países donde los diseños originalmente fueron exitosos*”. Como un remedio a esos riesgos, aquel informe ya proponía “analizar el ambiente institucional” para evaluar la probabilidad de éxito de un proyecto o reforma previo a su introducción.

- Un **marco conceptual** que define los elementos clave de los Análisis de Economía Política (AEP): los actores relevantes, sus intereses, el marco institucional (formal e informal), los incentivos que derivan de dicho marco, y las coaliciones que se forman alrededor de los procesos de reforma
- Un **marco metodológico** para guiar AEP orientados a apoyar el diseño y la secuenciación de reformas a la gestión de activos, mediante entrevistas, revisión documental (utilizando herramientas de Inteligencia Artificial), mapeo de actores y análisis contextual
- Una **sistematización inicial de actores, factores y dinámicas habitualmente presentes en la economía política de la gestión de activos**, basado en la aplicación del marco conceptual y metodológico al estudio de una serie de reformas (e intentos de reforma) recientes en países de América Latina y el Caribe
- Y finalmente **recomendaciones prácticas para ampliar la factibilidad política de futuras reformas**, a ser consideradas durante las etapas de diseño, negociación e implementación de dichas iniciativas, y adaptándolas en cada contexto político e institucional. Las recomendaciones se enfocan en identificar “palancas” para crear las condiciones para introducir la reforma, criterios para diseñarla y secuenciarla de forma estratégica, y acciones para forjar coaliciones de apoyo que favorezcan la implementación y sostenibilidad de los cambios.

Cabe notar que este informe no se propuso realizar estudios de casos individuales en profundidad, sino llevar a cabo un relevamiento sintético y comparado de trayectorias de reforma en distintos países. El objetivo ha sido el de identificar patrones comunes de economía política que influyen en los intentos de reforma, y no reconstruir con exhaustividad la historia de cada caso. Esta aproximación transversal permite extraer lecciones generalizables y orientar futuros análisis prospectivos que sean incluidos como parte del proceso de diseño de reformas.

El informe se organiza del siguiente modo:

- La sección 2 presenta el marco conceptual y metodológico.
- La sección 3 resume los hallazgos y aprendizajes derivados de su aplicación a casos concretos. El lector interesado específicamente en los resultados del análisis podría omitir la sección 2 (conceptual y metodológica) y proceder directamente a la sección 3.
- La sección 4 ofrece recomendaciones y estrategias para orientar reformas futuras maximizando su viabilidad, derivados del análisis de los casos.
- Finalmente, los Anexos detallan el protocolo y los instrumentos metodológicos propuestos para realizar AEP durante las etapas iniciales de un proceso de reforma.

2. Marco conceptual y metodológico para el análisis de la economía política de la gestión de los activos públicos no financieros

El análisis de economía política (AEP) se refiere al estudio de cómo las dinámicas políticas, los marcos institucionales y los incentivos de los actores influyen en las decisiones de gestión y política pública. Dependiendo de su foco, el AEP puede concentrarse en el nivel macro (por ejemplo, para entender la estructuración de las políticas en un país; ver Spiller et. al, 2008); en un nivel meso (con foco en un sector de políticas, como la gestión de activos), o en un nivel micro (enfocado en determinadas políticas o reformas en particular) (Harris & Booth, 2013; Whaites et al., 2023). En cualquiera de estos niveles el AEP ofrece un marco para entender por qué algunas iniciativas o transformaciones prosperan mientras otras se estancan, al examinar quiénes son los decisores clave, qué preferencias e intereses los movilizan, y cómo las “reglas de juego” (instituciones formales e informales) moldean su comportamiento. En las últimas décadas se ha reconocido ampliamente que los factores de economía política son determinantes para el éxito o fracaso de las reformas de políticas y de gestión pública (Alessandro, 2017; Fritz, Levy & Ort, 2014).

Gráfico 1. Niveles de análisis de economía política

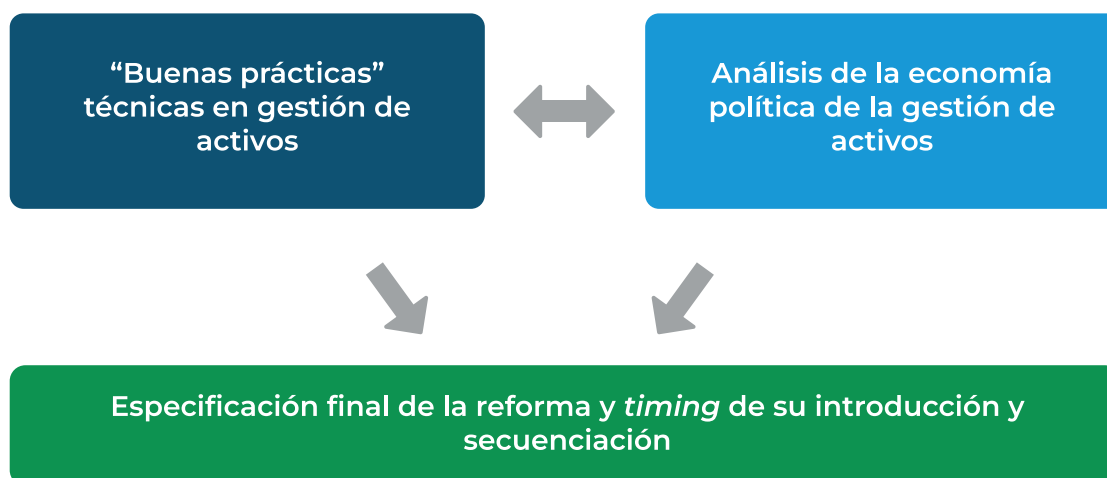


Fuente: elaboración propia, adaptado de Whaites et al., 2023.

El AEP no refiere a un enfoque único o rígido, sino a una familia de enfoques analíticos que comparten la idea de entender las decisiones de policy a partir de la interacción entre actores con intereses distintos bajo estructuras de incentivos institucionales. Las instituciones (leyes, normas, procedimientos, aunque también prácticas no formalizadas pero ampliamente arraigadas) alientan ciertos comportamientos y sancionan otros, condicionando así las decisiones de individuos y organizaciones. De este modo, el AEP aplicado a lo público busca iluminar cómo la distribución del poder y los incentivos en un contexto dado explican las decisiones de políticas y sus efectos. En suma, el AEP enfatiza la importancia de entender las fuerzas políticas subyacentes en juego, más allá de los análisis puramente técnicos, al momento de diseñar e implementar políticas públicas.

Un AEP realizado antes de encarar un proceso de reformas aporta un insumo importante para su diseño y secuenciación, especialmente en sectores complejos como la gestión de activos públicos. Antes de lanzar una intervención, el AEP prospectivo permite anticipar su viabilidad, mapear actores clave y coaliciones potenciales, identificar posibles resistencias, y detectar ventanas de oportunidad política y “palancas” disponibles para modificar la posición de los actores y así transformar el statu quo prevaleciente. Coincidiendo con este enfoque, WHO (2024) propone utilizar el análisis político como insumo para adaptar tanto el contenido técnico como la estrategia de implementación de reformas complejas. Así, el AEP ofrece una guía práctica para adaptar las características y la secuencia de la reforma a las realidades del poder, los incentivos y las restricciones institucionales. También ayuda a diseñar estrategias para minimizar costos políticos, construir apoyos, identificar los contextos y ámbitos más favorables para introducir una reforma (“puntos de entrada”), y alinear los objetivos técnicos con los intereses de los actores relevantes, incrementando así las probabilidades de éxito y sostenibilidad de la reforma. El gráfico 2 resume el carácter iterativo que debe existir entre el diseño técnico de la reforma y el análisis político de su factibilidad, para definir la especificación final y la secuenciación de la iniciativa.

Gráfico 2. Iteración entre análisis técnico y político en la preparación de una reforma



Fuente: elaboración propia

2.1 Aplicaciones del AEP en la gestión de activos públicos no financieros

La gestión de activos públicos no financieros suele involucrar a múltiples actores y afectar intereses relevantes, por lo cual entender la economía política del sector resulta de particular importancia. La gestión de los activos públicos no financieros suele involucrar recursos públicos de alto valor económico donde intervienen múltiples actores e intereses, lo que los hace propensos a desafíos políticos. A su vez, como se indicó en la sección 1, la difusión de los beneficiarios por las reformas y la concentración de los “perdedores” intensifica los riesgos de bloqueo. Para algunos subconjuntos específicos de activos no financieros (como las infraestructuras para la provisión de servicios públicos y los activos productivos pertenecientes a empresas públicas) se han estudiado múltiples dinámicas políticas que impactan en su gestión, como la primacía de incentivos particulares de corto plazo, los conflictos distributivos entre grupos, o la presencia de actores sectoriales con poder de veto. En esta sub-sección se revisa la literatura específica de AEP sobre esos tipos de activos para extraer intuiciones iniciales sobre la gestión de activos no financieros que son el foco principal de este informe, como los terrenos, los edificios, los vehículos y los mobiliarios propiedad del Estado.

La gestión de la infraestructura pública es uno de los temas vinculados a la gestión de activos que resultan más conocidos desde la óptica de economía política (Detter & Fölster, 2016). Las decisiones sobre qué proyectos de infraestructura se priorizan, cómo se asignan los recursos y cómo se mantienen los activos existentes suelen responder no solo a análisis costo-beneficio técnicos, sino también a incentivos políticos. Por ejemplo, es común que los gobernantes tengan incentivos para inaugurar nuevas obras visibles alineadas al ciclo electoral, mientras que el mantenimiento rutinario de infraestructuras existentes reciba menor atención. Esto puede conducir a un sesgo hacia la inversión en nuevas infraestructuras en detrimento del mantenimiento, generando acumulación de infraestructura deteriorada. A su vez, la asignación de infraestructura puede obedecer a lógicas clientelares o de reparto territorial de acuerdo con intereses políticos, más que a las necesidades objetivas de desarrollo. Asimismo, la gestión directa de infraestructuras por parte del Estado a veces ha mostrado ineficiencias debido a interferencias políticas: por ejemplo, subejecución de presupuestos de mantenimiento, retrasos y sobrecostos causados por decisiones políticamente motivadas en lugar de técnicas (García Mejía, Pareja & Farías, 2021). Este tipo de hallazgos refuerza la necesidad de aplicar AEP a otros tipos de activos públicos no financieros: comprender quiénes se benefician y quiénes pierden con distintas decisiones de inversión o mantenimiento permite explicar por qué, por ejemplo, ciertas reformas orientadas a la eficiencia (como reequilibrar el gasto hacia el mantenimiento preventivo) enfrentan mayor resistencia.

Las empresas públicas constituyen activos productivos del Estado cuya gestión está profundamente entrelazada con factores políticos. La literatura de economía política ha estudiado, por ejemplo, las reformas de empresas estatales en sectores como electricidad, petróleo, telecomunicaciones y transporte, revelando factores políticos recurrentes en diversos contextos (Fritz, Levy & Ort, 2014). Un hallazgo habitual es que las empresas públicas a menudo cumplen también funciones político-sociales: proveen empleo a grupos afines, sirven para mantener tarifas

bajas a ciertos consumidores o para realizar inversiones en regiones de interés político. A su vez, cualquier reforma de la gestión de las empresas estatales suele generar “ganadores y perdedores” claros: por un lado, la ciudadanía general podría beneficiarse de una empresa más eficiente; por otro, ciertos grupos beneficiarios del statu quo (como sindicatos fuertes, directivos nombrados políticamente, proveedores favorecidos, clientes que reciben subsidios, etc.) pueden resultar perjudicados y oponerse a los cambios. En democracias con partidos políticos escasamente programáticos, como sucede en varios países de América Latina y el Caribe, el peso de estos factores clientelares y de discrecionalidad política es particularmente probable (Keefer, 2007; Cruz & Keefer, 2015). A menudo, las reformas exitosas se logran mediante un cambio en la configuración de la coalición impulsora de los cambios: por ejemplo, cuando se logra articular una coalición reformista suficientemente amplia (ministerios de hacienda o finanzas, usuarios descontentos con malos servicios, organismos internacionales, etc.) que supere a la coalición partidaria del statu quo.

La administración de tierras públicas y bienes inmuebles (edificios gubernamentales, propiedades fiscales, etc.) y muebles (vehículos, mobiliarios) del Estado es otro ámbito donde el análisis de economía política puede aportar entendimientos relevantes, aunque a la fecha ha sido menos estudiada. Pese a que tradicionalmente ha recibido menos atención que otras áreas, recientemente se ha puesto de relieve la magnitud financiera de estos activos y el potencial de su mejor gestión para las finanzas públicas (García Mejía, Pareja & Farías, 2021). Retomando los hallazgos de áreas como la gestión de infraestructuras y de empresas estatales que podrían ser pertinentes también en la gestión de este tipo de activos, pueden considerarse fenómenos de economía política como la tensión entre políticas de corto plazo y el valor patrimonial de largo plazo. Por ejemplo, gobiernos bajo presión fiscal podrían recurrir a la venta de propiedades del Estado para obtener ingresos inmediatos, aún a costa de perder patrimonio que podría ser rentable a largo plazo. De forma similar, las decisiones de privatizar o retener bienes estatales podrían responder a cambios ideológicos o agendas políticas más que a criterios técnicos o gerenciales. Aunque no existe literatura específica sobre la economía política de la gobernanza de los activos no financieros de este tipo, en varios países de América Latina existe una fragmentación institucional entre múltiples agencias con mandatos solapados que puede dificultar intentos de reforma de la gobernanza, al existir distintos organismos públicos que no quieren perder control de “sus” activos. Del mismo modo, la opacidad informativa que prevalece en varios países (por ejemplo: la falta de registros catastrales completos) puede beneficiar a coaliciones informales de actores (políticos locales, desarrolladores privados, etc.) que obtienen “rentas”² de la situación vigente, lo que dificultaría introducir reformas. En síntesis, aplicar un análisis de economía política en este sector puede echar luz sobre un fenómeno relevante y que permita alinear los incentivos para una gestión más estratégica del patrimonio público.

2. Este concepto refiere a los beneficios que extraen ciertos actores a partir de su posición privilegiada en el control de recursos escasos.

2.2 Elementos y conceptos clave en un AEP de la gestión de activos no financieros

El análisis de la economía política de la gestión de activos no financieros puede basarse en un nivel meso (para entender reformas de la gobernanza general del tema) o en un nivel micro, enfocado en el análisis de reformas específicas dentro del sector. En ambos casos, a partir de la literatura revisada en áreas de políticas conexas (gestión de infraestructuras y de empresas estatales) se identifican una serie de elementos que un AEP debería contemplar, resumidos en el gráfico 3:

Gráfico 3. Conceptos clave de un AEP



Fuente: elaboración propia

- **Actores:** Identificar *quiénes* son los actores relevantes, tanto individuales (líderes políticos, funcionarios, empresarios, usuarios) como colectivos (ministerios, agencias reguladoras, sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, etc.). Cada actor tiene un rol e influencia diferente en el proceso de política. Por ejemplo, en la gestión de activos públicos pueden figurar Ministerios de Hacienda (preocupados por el valor fiscal), Ministerios sectoriales que tradicionalmente han gestionado gran cantidad de activos no financieros (infraestructura, vivienda, transporte, defensa), gobiernos locales (con competencia

sobre usos del suelo), usuarios ciudadanos, empresas contratistas, entre otros. Mapear los actores es el primer paso para comprender la dinámica política. Un análisis riguroso no solo lista los actores, sino que estima su poder de influencia, su postura frente a la reforma o política en cuestión, y su interés por movilizarse activamente en la decisión (Alessandro, 2017). Herramientas como matrices de actores o “mapeos de poder” permiten visualizar quiénes son aliados, opositores o neutrales ante una iniciativa, y cuán decisivos pueden ser según su influencia e interés.

- **Intereses:** Para cada actor, es fundamental entender *qué está en juego para él o ella*. Los actores buscan generalmente maximizar algún interés, sea material (recursos, ingresos, patrimonio) o intangible (poder, reputación, ideales). El AEP indaga qué beneficios o costos percibidos tiene cada actor respecto a la política o reforma analizada. Por ejemplo, un ministerio puede estar interesado en maximizar ingresos por venta de activos, mientras un sindicato se interesa en proteger los puestos de trabajo en una empresa pública, y un político local en mantener el control sobre terrenos de su municipio. Estos intereses determinan en buena medida las posiciones (apoyo o resistencia) de los actores. Un punto importante es que los intereses no siempre son obvios ni monolíticos: pueden existir intereses ocultos o divergentes dentro de una misma organización. La literatura enfatiza escudriñar más allá del discurso oficial para ver los intereses reales que motivan la acción de cada jugador.
- **Instituciones (formales e informales):** Las reglas del juego, tanto formales (leyes, reglamentos, políticas establecidas) como informales (prácticas no escritas, tradiciones organizativas y gerenciales, clientelismo, cultura política), conforman el contexto en el que interactúan los actores. Las instituciones establecen restricciones y oportunidades: definen qué está permitido, qué procedimientos seguir, qué sanciones o incentivos existen. En síntesis: las instituciones proveen el marco de incentivos que moldea el comportamiento: delimitan qué estrategias les resultan más convenientes a los actores dado el entorno institucional vigente. Un buen análisis de economía política debe examinar tanto las instituciones formales (por ejemplo, un marco legal que obliga a licitar públicamente la venta de un terreno estatal, o la normativa de presupuestos que condiciona la reasignación de recursos de capital a mantenimiento) como las informales (por ejemplo, el entendimiento tácito de que cierta agencia “pertenece” a un partido político y es fuente de empleos para sus miembros, aunque la ley no lo prevea). La literatura recomienda identificar estas reglas no escritas porque suelen explicar desviaciones entre la política “en el papel” y la implementación real³.
- **Incentivos:** En AEP, “incentivos” se refiere a las motivaciones inducidas por el entorno institucional y las circunstancias, que empujan a los actores a comportarse de cierta manera. Por ejemplo, si los alcaldes locales obtienen más rédito político inaugurando obras nuevas que manteniendo las existentes, *tienen un incentivo* a priorizar lo primero

3. Ver, por ejemplo, Hallerberg, Scartascini & Stein (2010): “Es importante mirar más allá de las reglas formales e incorporar el estudio de las prácticas reales en el análisis... Aunque las leyes y regulaciones contribuyen a determinar el comportamiento de los actores... Un enfoque limitado a las reglas formales llevaría a una caracterización muy incompleta”.

sobre lo segundo. Los incentivos pueden ser electorales (ganar votos, complacer a la base), económicos (bonificaciones, expectativas de lucro futuro), burocráticos (ascensos, prestigio dentro del Estado) o incluso sociales (evitar conflictos, quedar bien con aliados). Un análisis de economía política eficaz desentraña estos incentivos y evalúa cómo podrían cambiar si se modifican las reglas. Muchas recomendaciones de reforma buscan justamente *realinear incentivos*: por ejemplo, crear incentivos para que las agencias administren mejor sus inmuebles, asignando presupuestos en función del ahorro generado (García Mejía, Pareja & Farías, 2021). Vale aclarar que los incentivos institucionales no son deterministas; en la práctica, un actor puede obrar en base a otras creencias y motivaciones intrínsecas, incluido un compromiso moral o ideológico con la mejora del servicio público.

- **Coaliciones:** Rara vez los actores operan solos; tienden a formar alianzas o coaliciones para aumentar su influencia. Un aspecto central del AEP es detectar qué coaliciones existen o pueden formarse en torno a la política analizada (Fritz, Levy & Ort, 2014). Las coaliciones pueden ser alianzas explícitas (p.ej., varias empresas públicas uniendo fuerzas para pedir mayor presupuesto) o implícitas (p.ej., un ministerio y un sindicato objetando juntos cierta reforma por distintas razones). Importa mapear tanto las coaliciones a favor del cambio como las coaliciones defensoras del statu quo. La capacidad de coordinarse con otros actores determina en gran parte el poder efectivo, dado que *“la influencia de los actores no es aditiva, depende de su capacidad de coordinar acciones con otros y construir coaliciones”* (Alessandro, 2017). Herramientas como el análisis de redes ayudan a ilustrar las conexiones entre actores y grupos, identificando quiénes tienden a actuar en bloque. En el análisis de activos públicos, podría haber, por ejemplo, una coalición reformista (Ministerio de Hacienda + tecnócratas + bancos multilaterales promoviendo una gestión más profesional) frente a una coalición opositora (direcciones administrativas tradicionales + proveedores existentes + políticos locales que pierden poder). Entender la composición y fortaleza de estas alianzas permite anticipar dónde habrá mayores conflictos y qué actores podrían ser “persuadidos” de cambiar de coalición mediante ajustes en la propuesta⁴.

4. Como indican Fritz, Verhoeven & Avenia (2017), *“es importante evitar la categorización demasiado simple de ‘impulsores de la reforma’ y ‘opositores a la reforma’, dado que la mayoría de los actores tiene motivaciones algo más complejas; por ejemplo, pueden avalar ciertas reformas, pero ser cautos de llevarlas demasiado lejos...”* (traducción propia).

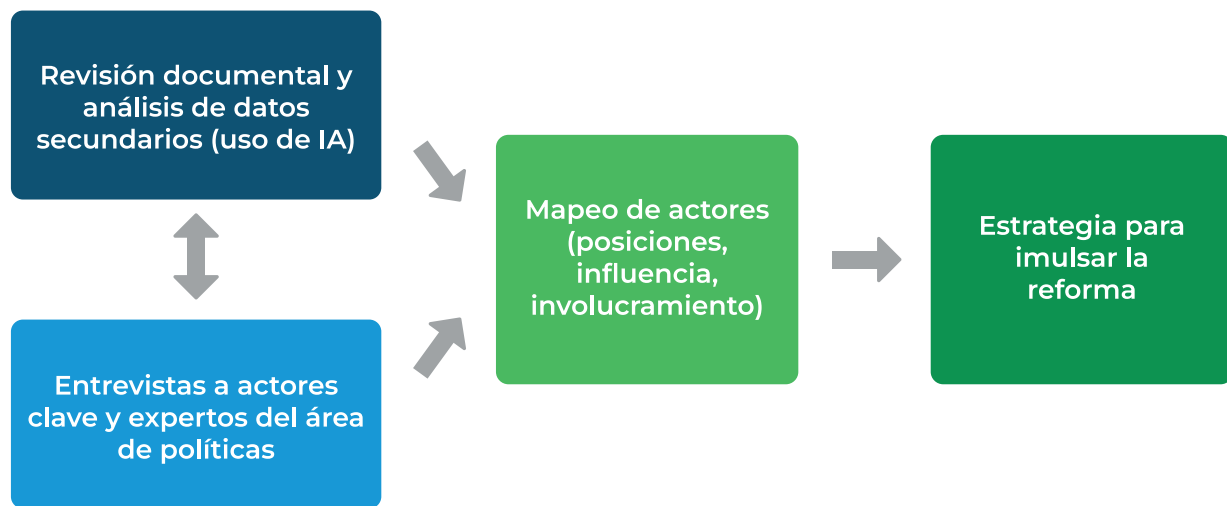
2.3 Métodos para realizar AEP de la gestión de activos no financieros

La literatura académica y aplicada ha desarrollado diversos métodos y enfoques para llevar a cabo un análisis de economía política. Dada la naturaleza compleja y contextual de estos estudios, normalmente se recurre a una combinación de herramientas cualitativas y cuantitativas, adaptadas al caso específico. En este informe se propone además la utilización de desarrollos recientes de Procesamiento de Lenguaje Natural (PLN). A continuación, se describen los instrumentos más habituales en la práctica reciente de AEP

- **Revisión documental y análisis de datos secundarios:** Todo AEP típicamente comienza con recopilar información existente sobre el sector o política en cuestión. Esto incluye leyes y regulaciones vigentes, documentos de planificación y política, minutas y versiones taquigráficas, evaluaciones previas, informes oficiales, datos estadísticos relevantes, estudios académicos, noticias periodísticas, entre otras fuentes posibles. Este análisis situacional permite entender el contexto institucional y algunos de los actores e intereses en juego antes de profundizar en el trabajo de campo. Los desarrollos de Inteligencia Artificial basados en PLN permiten, a su vez, procesar grandes volúmenes de información (por ejemplo, provenientes de versiones taquigráficas de discusiones legislativas o audiencias públicas) para registrar a los actores involucrados, clasificar su posición ante el tema, y sistematizar su nivel de influencia (medido, por ejemplo, según su frecuencia de aparición y la relevancia que los demás actores le asignan). De todas maneras, como se indicará en la sección siguiente, la prevalencia de dinámicas intra-Ejecutivo en los procesos de reforma de gestión patrimonial puede limitar la disponibilidad de fuentes documentales que registren la posición de distintos actores, a diferencia de otras reformas con mayores debates públicos, legislativos, etc.
- **Entrevistas a informantes clave:** La investigación cualitativa mediante entrevistas semi-estructuradas o no estructuradas es una herramienta central del AEP. A través de entrevistas a diferentes actores (funcionarios actuales y pasados, políticos, expertos, miembros del sector privado, líderes sociales, etc.), el analista busca captar percepciones, información cualitativa sobre relaciones de poder, motivaciones ocultas y dinámicas informales que no están registradas en documentos escritos. Muchas de las prácticas informales y conflictos latentes sólo emergen preguntando directamente a quienes participan en el proceso. Es importante incluir una muestra diversa de informantes para obtener múltiples perspectivas (“triangulación”) y contrarrestar los sesgos de un informante en particular. La información de las entrevistas también permite cotejar lo registrado en el análisis documental; si las distintas fuentes coinciden sobre la posición o influencia de un actor, esto da una mayor certeza sobre los hallazgos. Dada la sensibilidad de la temática, asegurar la confidencialidad de las entrevistas puede facilitar diálogos francos con los actores clave.
- **Mapeo de actores y de incentivos:** Como se mencionó en la sección de elementos

clave, una técnica frecuente es plasmar en esquemas o matrices la posición y poder de los actores principales. Una metodología citada en la literatura es asignar a cada actor una valoración según si apoya o no la reforma, qué nivel de poder tiene para influir, y qué tan importante es el asunto para ese actor (Alessandro, 2017). A partir de estas dimensiones, se infiere el grado de motivación o incentivo que tendría cada actor para movilizarse a favor o en contra del cambio. Este tipo de mapeo permite identificar a actores críticos (por su poder e intereses) y planear estrategias (¿a quién involucrar desde el inicio?, ¿a quién neutralizar mediante compensaciones?). La literatura recomienda hacer este ejercicio de forma iterativa: empezar con un mapeo inicial basado en información disponible, e ir afinándolo conforme se recaba evidencia (entrevistas, datos nuevos). Herramientas visuales (diagramas de Venn de poder, matrices de influencia/interés) suelen emplearse para comunicar estos hallazgos de manera clara a tomadores de decisión. Cuando la información lo permite, el análisis de redes permite representar la relaciones y alianzas entre los actores. El gráfico 4 resume la secuencia del análisis sugerido.

Gráfico 4. Secuencia metodológica sugerida



Fuente: elaboración propia

- **Estudios de caso y comparación:** El AEP a menudo se realiza mediante estudios de caso profundos, ya sea de un país, de un sector de políticas en un país, o casos comparados entre varios países. La comparación entre casos (por ejemplo, ¿por qué cierto país logró implementar con éxito un sistema moderno de gestión de activos y otro no?) es útil para aislar factores clave y generar hipótesis, sobre todo en temáticas todavía menos estudiadas desde la óptica de la AEP, como la gestión de activos no financieros. Vale notar que tales hipótesis, aunque surgidas de casos específicos,

buscarían construir un marco analítico generalizable a otros casos: ¿quiénes son los actores típicos de la gestión de activos? ¿Qué posiciones, intereses e influencia suelen tener? Esto debería permitir que futuros AEP, sobre todo aquellos orientados a definir los contenidos y secuencias de reformas, no deban empezar “de cero”, sino que puedan apoyarse en el conocimiento acumulado en la temática. Este es justamente el tipo de hallazgos que se presenta en la sección siguiente.

El Anexo I presenta un protocolo metodológico para guiar, en la práctica, la realización de un AEP como apoyo al proceso de diseño de una reforma a la gestión de activos en un caso en particular.

3. ¿Cómo impactan las dinámicas políticas en la gestión de los activos en América Latina? Resultados de la aplicación del marco conceptual y metodológico

Esta sección presenta hallazgos iniciales sobre la economía política de la gestión de activos a partir de un relevamiento de intentos de reforma recientes en países de América Latina y el Caribe. Estos hallazgos buscan guiar análisis de economía política más profundos de casos individuales, que brinden insumos prospectivos para el diseño y secuenciación de reformas específicas. En particular, los hallazgos orientan sobre qué tipos de actores, factores y dinámicas conviene considerar en estos procesos. Se busca presentar a los actores típicos que intervienen en la gestión de activos, sus posiciones y niveles de influencia, brindando pistas sobre las “palancas” y ventanas de oportunidad disponibles para aumentar las probabilidades de éxito de un intento de reforma. Los hallazgos se han elaborado a partir de un análisis sintético de reformas recientes en siete países de América Latina (Ver Tabla 1), que han tenido diferentes niveles de avance en su implementación efectiva, y se han cotejado con tres casos adicionales de países de la OCDE (Canadá, Corea, Estados Unidos). Según lo descripto en la sección 2.2., se ha revisado documentación utilizando técnicas de Inteligencia Artificial y se han realizado entrevistas con protagonistas de estas reformas en diferentes países. Las entrevistas se realizaron entre julio y agosto de 2025. Esas fuentes han permitido generar los hallazgos iniciales presentados a continuación.

Tabla 1. Casos analizados en este informe.

PAÍS	PROCESO DE REFORMA
Argentina	<ul style="list-style-type: none">Creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (Decreto de Necesidad y Urgencia N°1.382/2012 y Ley N°11.672) y acciones subsiguientes de reglamentación y fortalecimiento, incluyendo el Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional (Resolución N°213/2018) y el Inventario Nacional de Bienes Muebles y Semovientes del Estado (Decreto Reglamentario N°895/2018).

PAÍS	PROCESO DE REFORMA
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Mejora de los procesos de gestión y venta de los bienes inmuebles de la Unión a partir de la sanción de la Medida Provisoria N°915/2019 y de la Ley N°14.011/2020.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> Implementación del Programa de Gestión de la Edificación Pública (proyecto BID CH-L1006).
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la Central de Inversiones S.A. a través de diferentes actos de reglamentación de la gestión de activos, como la Ley N°795/2003, la Ley N°1.450/2011 y el Decreto N°1.778/2016.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (Decreto N°798/2011) y subsiguientes actos de reglamentación, como el Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los Bienes y Existencias del Sector Público de 2015.
México	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales a partir de la Ley General de Bienes Nacionales de 2004, incluyendo actos subsiguientes como el Reglamento del Instituto y las Normas y Procedimientos para la Integración y Actualización del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal de 2012.
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la Secretaría Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados a partir de la Ley N°5.876 de 2017.

¿Qué actores impulsan las reformas a la gestión de activos?

En los casos en que se han podido aprobar e implementar (al menos parcialmente) reformas en línea con las “buenas prácticas” descritas en la Introducción (especialmente en cuanto a crear o fortalecer órganos y lineamientos rectores con competencia transversal a la administración pública), se verifica el impulso de un actor clave: el Centro de Gobierno⁵. En particular, el impulso de actores dentro de la Presidencia, la Jefatura de Gabinete, o el Ministerio de Hacienda / Finanzas

5. Este concepto refiere a las instituciones y equipos de gobierno que reportan directamente al Presidente y desempeñan funciones transversales internas al gobierno (como planificación, coordinación, seguimiento, etc). A diferencia de los ministerios de línea y de otras agencias públicas, no tienen un foco sectorial específico ni prestan directamente servicios a la ciudadanía. Ministerios u Oficinas de la Presidencia, Jefaturas de Gabinete, y Ministerios de Hacienda o Finanzas, entre otros, son ejemplos de este tipo de instituciones (Shostak et al., 2023).

aparece como condición necesaria para que los procesos de reforma avancen. Este fenómeno se registra en los casos latinoamericanos analizados y también fuera de la región (como en Estados Unidos y Canadá), lo cual sugiere que es una dinámica generalizada y recurrente en la gestión de activos. Si se consideran tres dimensiones relevantes (la postura de un actor ante la reforma, su nivel de influencia, y su interés por involucrarse activamente en el tema), el Centro de Gobierno podría ser caracterizado de la siguiente manera:

a. *Postura ante la reforma:* en los casos analizados, el Centro de Gobierno ha adoptado posiciones favorables a reformas que crean o fortalecen órganos rectores de la gestión de activos, especialmente en determinados contextos:

- Ante la necesidad de movilizar estratégicamente activos públicos para habilitar y financiar políticas públicas prioritarias, como vivienda e infraestructura. Por ejemplo, la creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) en la Argentina ha estado motivada por la necesidad de disponer terrenos públicos (cuya gestión estaba fragmentada en distintas instituciones) para posibilitar la ejecución de un programa prioritario de construcción de viviendas, mientras que el fortalecimiento posterior de la Agencia, en un gobierno de signo político diferente, estuvo motivada en parte por el intento de así financiar proyectos de infraestructura. De forma similar, la creación de la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (INMOBILIAR) en Ecuador respondió al objetivo de disponer de forma más ágil de suelo y de inmuebles para la ampliación de infraestructuras de servicios públicos, como escuelas, unidades de policía comunitaria, y centros integrados de servicios al ciudadano. En todos estos casos, se trataba de fortalecer y agilizar la gestión de activos para contribuir así en el logro de objetivos de políticas priorizadas desde la Presidencia.
- En el intento de racionalizar el gasto público, especialmente en contextos de estrechez fiscal o en el marco de reformas más amplias del sector público. Por ejemplo, la transformación de la Central de Inversiones (CISA) en Colombia a partir de la Ley N°795/2003 fue la respuesta a un contexto de crisis financiera, ante la necesidad de movilizar recursos a partir de activos improductivos. De forma similar, el fortalecimiento de la Secretaría de Patrimonio de la Unión (SPU) en Brasil a partir de la Ley 14.011 se dio en un contexto de reforma y racionalización más amplia del sector público, como mecanismo para acelerar la des-estatización de activos y de reducir los gastos orientados a su operación y mantenimiento. En ambos ejemplos, el Ministerio de Hacienda fue el actor clave que impulsó las reformas.
- Por la necesidad de cumplir con estándares internacionales de alta importancia para el país. Esta motivación se ha encontrado en un tipo específico de activos (los incautados), en el caso de Paraguay. Para salir de la “lista gris” del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que ubicaba al país y a sus instituciones financieras en una situación de mayor riesgo, el Centro de Gobierno impulsó la creación de un órgano rector especializado, la Secretaría Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados (SENABICO), en línea con las buenas prácticas

internacionales.

- b. Nivel de influencia:** los actores del Centro de Gobierno típicamente poseen un alto nivel de influencia en la toma de decisiones interna al Poder Ejecutivo. Por su reporte directo a la máxima autoridad y por su control sobre procesos clave de gestión (la asignación de recursos presupuestarios, la validación política y jurídica de decisiones de política pública, etc.), se trata de un actor con alta influencia sobre los ministerios y agencias sectoriales, capaz de orientar las decisiones de gobierno aun ante la resistencia de otros actores.

- c. Nivel de involucramiento:** en contextos habituales, el Centro de Gobierno tiene un involucramiento acotado en la temática de la gestión de activos. La prioridad de otras áreas de políticas (económicas, sociales, de seguridad ciudadana, entre otras), así como las urgencias propias del día a día en la cima del Poder Ejecutivo, suelen relegar a la gestión patrimonial de la atención de estas instituciones. Sin embargo, como se indicó previamente, cuando se detecta que algún asunto de alta prioridad puede ser apoyado mediante la movilización de activos públicos (la financiación de políticas de alta importancia, la racionalización del gasto en contextos de crisis, la verificación de estándares internacionales) entonces este tema sí puede entrar a la agenda del Centro⁶. En tales situaciones, su posición favorable a la reforma y su elevado nivel de influencia lo convierten en el impulsor más efectivo. Pero, cuando otros asuntos distraen su atención y el involucramiento del Centro decae, las resistencias (descriptas a continuación) tienden a bloquear esos intentos de reforma. En Chile, se había diseñado un proyecto de reforma a la gestión de la edificación pública en un contexto de estrechez fiscal, a inicios de los 2000. El proyecto incluía medidas tendientes a una consolidación institucional de la gestión de activos, hasta entonces fragmentada en varias instituciones. En los años siguientes, durante la implementación del proyecto, un contexto de mayor holgura fiscal redujo el interés del Ministerio de Hacienda por la reforma, y ante esa falta de impulso del Centro de Gobierno el proyecto terminó siendo discontinuado (BID, 2009).

Una pregunta relevante es por qué la gestión de los activos no es siempre de alta relevancia para un Ministerio de Hacienda o Finanzas. Si bien la respuesta excede los alcances de este informe, es posible que dichas autoridades perciban que el beneficio fiscal potencial de movilizar los activos no justifica los costos políticos de enfrentar las resistencias, o que dicho beneficio demoraría demasiado en materializarse para atender necesidades presupuestarias urgentes. Un entrevistado mencionó que, ante ciclos político-electorales cortos, resulta difícil para los gobiernos embarcarse en reformas que en ocasiones implican un costo político inicial, dado que los beneficios demoran más en fructificar. Una respuesta más certera requeriría una indagación específica en dichas instituciones.

6. Debe notarse que, si bien el “Centro de Gobierno” aparece en general como un actor unificado y favorable a las reformas, esta postura puede obedecer a razones y contextos diferentes. Mientras que en los ejemplos mencionados el Ministerio de Hacienda aparece sobre todo motivado por la necesidad de ahorro fiscal o mayor eficiencia, la Presidencia resulta interesada en posibilitar la ejecución de políticas prioritarias. Esta dinámica entre la Presidencia y Hacienda es habitual en el Centro de Gobierno (Shostak et al., 2023).

¿Qué actores tienden a oponerse a las reformas?

La renuencia más importante a constituir y fortalecer órganos y lineamientos rectores de la gestión patrimonial suele provenir de las instituciones sectoriales que procuran mantener un mayor control sobre “sus” activos. Mientras que el Centro de Gobierno tiene un interés transversal al gobierno en su conjunto (ya sea para posibilitar políticas o para racionalizar el gasto), los ministerios y agencias sectoriales buscan mantener mayor discrecionalidad en la forma en que administran los activos de su jurisdicción. Por la percepción de que los activos son parte del “poder” de la institución, o para mantener autonomía presupuestaria o de uso de los bienes, en prácticamente todos los casos latinoamericanos relevados se ha encontrado resistencia sectorial a las reformas. En particular, las entidades con grandes portafolios inmobiliarios (entidades como Infraestructura, Transporte, Ferrocarriles, o Fuerzas Armadas, entre otras) tienden a presentar un involucramiento mayor en el tema, ya que “ponen en juego” recursos importantes ante una reforma.

Su nivel de influencia es variable en cada país. Como tendencia general, se observa que cuando el Centro de Gobierno se involucra activamente las resistencias sectoriales tienden a ser superadas, pero cuando ese involucramiento decae éstas son suficientes para bloquear los avances. Aquí no sólo importa la aprobación inicial de las reformas sino también su implementación efectiva: los “juegos burocráticos” para ralentizar o aletargar la implementación de reformas (por ejemplo, demorando el envío de información necesaria para conformar o actualizar inventarios de bienes inmuebles) son un mecanismo usual para plantear obstáculos sin explicitar una oposición abierta que el Centro de Gobierno podría penalizar.

Otro actor burocrático a considerar son las oficinas y los funcionarios que, previo a la reforma, tenían la facultad de gestionar los activos. Excepto en situaciones puntuales de incorporación al nuevo órgano siendo creado o revitalizado, tales actores también han sido una fuente de oposición a las reformas, por la evidente razón de mantener su poder de decisión sobre los activos y eventuales beneficios o “rentas” derivados de dicho poder. Esto también evidencia un aspecto que se resaltaré más adelante: la importancia de considerar “compensaciones” en el diseño de la reforma tendientes a matizar la resistencia de actores previsiblemente opuestos, o incluso para atraerlos a la coalición reformista.

¿Qué rol tienen los actores externos al Poder Ejecutivo?

En los casos latinoamericanos relevados, las principales dinámicas político-institucionales influyentes en la gestión de activos han ocurrido al interior del Poder Ejecutivo. Este fenómeno no parece ser exclusivo de la gestión patrimonial; Fritz et al. (2017) han encontrado que las reformas a la gestión financiera pública no suelen provenir de demandas externas, sino que son procesos intra-gubernamentales. Por lo tanto, los hallazgos de este informe son consistentes con la literatura más amplia sobre la economía política de la gestión financiera pública.

Es cierto que varias de las reformas analizadas han requerido aprobación del Poder Legislativo, y que, al menos en algunos de estos casos, el Congreso ha introducido ciertos ajustes al diseño

original de la reforma. La Ley 14.011 de 2020 en Brasil, que convalidó un decreto presidencial (“medida provisoria”) de 2019, recibió múltiples enmiendas durante el proceso legislativo, aun si algunas de estas fueron luego vetadas en la promulgación del Ejecutivo. Pero la postura de los actores en los procesos legislativos analizados ha seguido o bien una previsible dinámica oficialismo-oposición (como en la creación de AABE en Argentina)⁷ o bien reflejado un consenso amplio multipartidario (como la creación del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales -INDAABIN- en México o de SENABICO en Paraguay), por lo que resulta difícil observar un rol decisivo del Congreso en el diseño de las reformas; de hecho, prácticamente ningún entrevistado destacó tal intervención en los casos de América Latina⁸. De todas maneras, pueden identificarse ciertas dinámicas de interés:

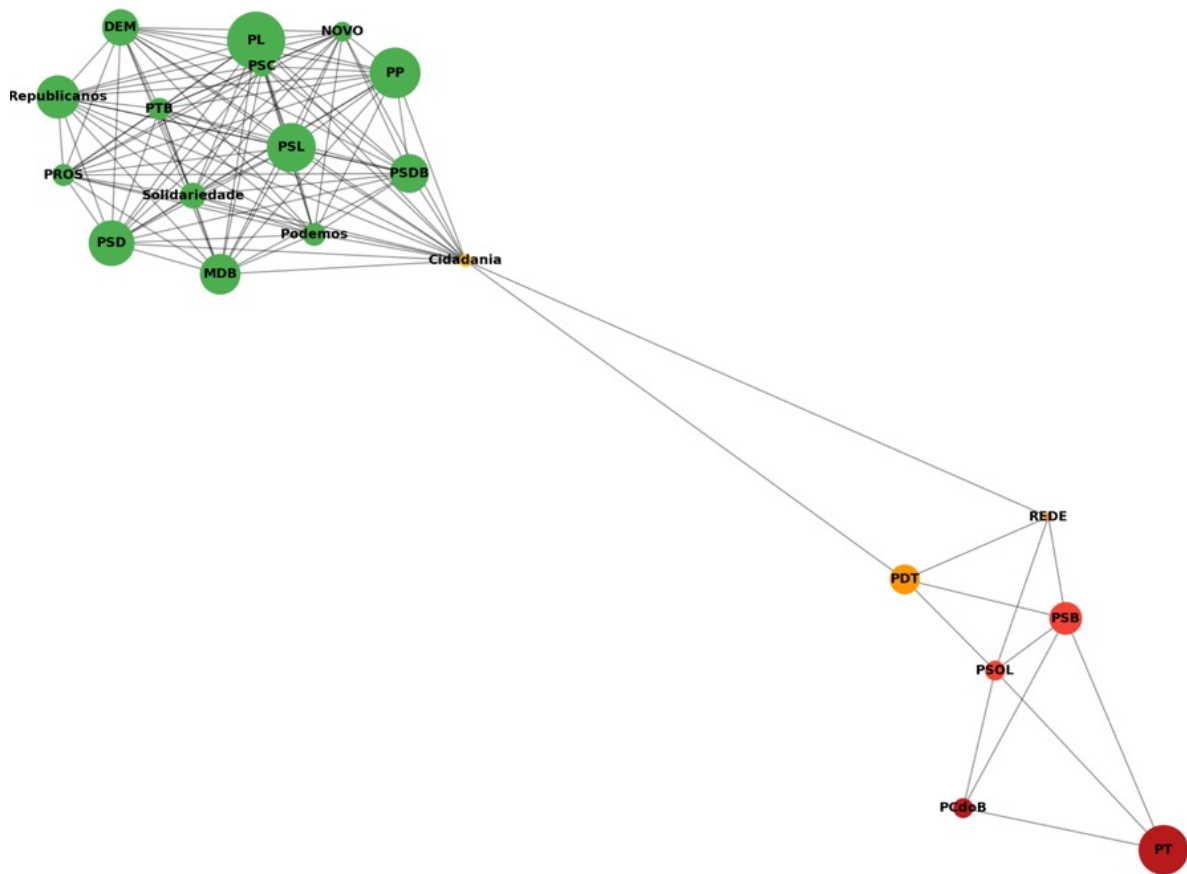
- El proceso de debate sobre la creación de SENABICO incluyó actividades de lobby de los impulsores del proyecto sobre el Congreso, incluyendo por ejemplo actividades de comunicación y sensibilización a los legisladores sobre el mal aprovechamiento hasta entonces de los activos incautados (con visitas “al terreno” en algunos casos) y sobre los potenciales beneficios sociales de una mejor gestión. Esto sugiere que el Congreso era entendido como un actor clave a persuadir, y que su aprobación no podía descontarse.
- En la Ley 14.011 de Brasil, si bien la amplia mayoría de los bloques adoptó una postura predecible ante el proyecto (de apoyo en los bloques oficialistas, y de rechazo en los bloques opositores), se han identificado ciertas sutilezas. Analizando con Inteligencia Artificial (GPT-4.1) las votaciones de los bloques ante el proyecto y sus múltiples enmiendas, así como el “tono” de los discursos en la discusión, es posible clasificar las posturas con mayor precisión que un simple posicionamiento a favor o en contra. El gráfico 5 permite visualizar “clusters” de bloques legislativos que acompañaron el proyecto (en verde) y otros que se opusieron (en rojo, con distintos niveles de intensidad según su grado de rechazo), junto a otros bloques con posturas más matizadas o intermedias (en naranja). Como se observa en el gráfico, al menos un bloque que no era parte del oficialismo (PSDB) aparece entre los bloques de apoyo, siendo incluso el bloque “relator” que argumentó la defensa de la reforma. Esto sugiere que el oficialismo entendió que ampliar la coalición favorable al proyecto por fuera de la división gobierno/oposición, incluyendo a actores que en esta iniciativa pudieran tener acuerdos técnicos, podría favorecer el consenso sobre la iniciativa. Esta es una estrategia de ampliación

7. AABE fue creada por el Decreto presidencial 1.382/2012, el cual fue refrendado en la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo del Congreso por la mayoría oficialista de dicha Comisión, en tanto que los miembros de bloques opositores emitieron dictámenes contrarios al Decreto. De todas maneras, el análisis de los dictámenes opositores sugiere que se enfocaron en razones del proceso (por ejemplo, la facultad o no del Presidente de crear la Agencia por decreto) más que en una oposición a la Agencia en sí misma. De hecho, el siguiente gobierno, integrado por dichos partidos, fortaleció a la AABE en el período 2015-2019 mediante reglamentos de gestión de activos, actualización y digitalización de los inventarios, y profesionalización del personal, entre otras acciones.

8. Esto ha sido diferente en los Estados Unidos, donde el Congreso sí ha sido un impulsor frecuente de reformas a la gestión de activos, tanto por impulso de congresistas individuales como de los propios asesores permanentes de las comisiones legislativas vinculadas al tema. Este papel en la gestión de activos es consistente con el rol más proactivo e influyente del Congreso estadounidense en política pública en general cuando se lo compara con los Congresos de países latinoamericanos, típicamente más reactivos (ver, por ejemplo, Morgenstern y Nacif, 2002). En el caso estadounidense, además del propio Congreso, el órgano de contralor basado en el Poder Legislativo (Government Accountability Office) ha sido un catalizador de reformas a partir de sus auditorías de la gestión de activos; por ejemplo, al evidenciar que la ocupación de oficinas públicas era en promedio de sólo el 25% en 2023 (GAO, 2023). La difusión de dichos datos catalizó reformas legislativas tendientes a simplificar los procesos de relocalización de oficinas y a exigir metas específicas de ocupación.

de la coalición reformista similar a la que Schuster (2014) encuentra en una reforma al servicio civil en República Dominicana. Como se comenta en la sección 4, esta puede ser una estrategia efectiva también para fortalecer la sostenibilidad de una reforma ante futuros cambios de gobierno, un desafío registrado en varios de los casos analizados en este informe.

Gráfico 5. Mapa de redes de actores legislativos en la aprobación de la Ley 14.071 en Brasil



Fuente: elaboración propia. Cada nodo del gráfico representa un bloque político, y su tamaño el número de diputados del bloque. El color representa la posición ante la ley, inferida de sus votaciones y discursos en el recinto legislativo (verde: apoyo; amarillo: intermedia; rojo: rechazo, con distintos niveles de intensidad). Las conexiones entre nodos indican afinidad basada en posición compartida ante la Ley (criterio principal) y transiciones entre grupos adyacentes (por ejemplo, entre apoyo y ambigüedad). La posición central de ciertos bloques en el gráfico (como PSDB) surge de su rol de relatoría del proyecto y de las menciones de miembros de otros bloques, destacando su relevancia en el tratamiento de la Ley.

Otros actores han aparecido como relevantes en reformas específicas, aunque su influencia es generalmente baja. Por ejemplo, el sector financiero privado⁹ fue uno de los impulsores de la creación de SENABICO en Paraguay para mejorar la calificación del país ante el GAFI. En Colombia, ciertos gobiernos subnacionales han sido renuentes al rol de CISA en centralizar la gestión de inmuebles pero, en general, los entes subnacionales parecen involucrarse solo en decisiones sobre activos específicos en los que tienen interés, y no necesariamente en reformas “macro” al modo en que se gestiona el patrimonio. Del mismo modo, la opinión pública general y las comunidades locales tienden a movilizarse ante decisiones puntuales (por ejemplo, en el rechazo a la venta de un inmueble específico) pero no ante reformas a la gobernanza o la gestión de los activos. Si bien tales movilizaciones episódicas podrían catalizar o generar una “ventana de oportunidad” para reformas de gestión más estructurales, en los casos analizados esto no ha aparecido como un fenómeno usual. De todas maneras, dado que se analizaron solamente reformas nacionales, podría ser que tal influencia ciudadana sea mayor a nivel municipal o provincial/estadual, que no ha sido incluido en este análisis.

Finalmente, con la excepción ya mencionada del GAFI en Paraguay, los organismos internacionales también han aparecido con una influencia acotada. Si bien entidades como el BID y la Organización de Estados Americanos (OEA) han sido identificadas por distintos entrevistados como diseminadoras de buenas prácticas, ninguno de los bancos multilaterales ni otras organizaciones potencialmente influyentes (como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- o el Fondo Monetario Internacional -FMI) han sido indicados como impulsores decisivos de las reformas aquí estudiadas. De todas maneras, con excepción de Paraguay, todos los casos analizados corresponden a países cuyas economías están entre las diez más grandes de América Latina y el Caribe, incluyendo las cinco más grandes (Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile); podría suceder que los organismos internacionales sean más influyentes en países más pequeños, no incluidos en este informe. Finalmente, al igual que con los Ministerios de Hacienda, una pregunta relevante es por qué organismos como el FMI no han dado típicamente una preeminencia mayor a este tema. Es posible que el foco en activos financieros limite su atención hacia otro tipo de activos públicos, o incluso que les preocupe “iluminar” en las cuentas públicas el valor de una fuente adicional de recursos a gobiernos con poca propensión a la disciplina fiscal. Responder esta pregunta requeriría una indagación en profundidad al interior de dicho organismo internacional.

En síntesis, pese a las especificidades de cada país y cada reforma, es posible identificar una serie de tendencias generales en el mapa de actores relevantes y en la dinámica entre ellos.

La aprobación de reformas en los países latinoamericanos ha compartido, en todos los casos, el impulso de un actor de alta influencia y favorable a la centralización y estructuración de la gestión de activos: el Centro de Gobierno (Presidencia, Hacienda). Tal impulso, sin embargo, ha existido sólo en contextos específicos; cuando esos contextos se modificaron, el involucramiento del Centro de Gobierno se redujo y la aprobación o implementación de las reformas enfrentó bloqueos más fuertes. Tales bloqueos provinieron principalmente de las entidades sectoriales

9. Otros actores del sector privado, como desarrolladores inmobiliarios, fueron mencionados en ciertas entrevistas pero enfocados a decisiones puntuales sobre activos específicos, sin un involucramiento activo en reformas de gestión.

con grandes carteras de bienes físicos, renuentes a ceder control en el manejo de “sus” activos. En ausencia de seguimiento estricto desde el Centro, e incluso sin manifestar oposiciones explícitas, las tácticas de dilación burocrática adoptadas por esas instituciones sectoriales han sido suficientes para impedir reformas efectivas. Así, la dinámica entre el Centro de Gobierno y los ministerios y agencias sectoriales con importantes portafolios de activos es la principal interacción de economía política que anticipa el éxito, o el fracaso, de una reforma. Los actores externos al Ejecutivo parecen tener influencias más puntuales o sólo en contextos específicos, aunque para ciertas reformas el Poder Legislativo es un actor cuya aprobación resulta necesaria. La Tabla 2 resume los hallazgos antes presentados.

Tabla 2. Matriz de actores clave típicos: posturas, niveles de influencia, e involucramiento

ACTOR	POSICIÓN	INFLUENCIA	INVOLUCRAMIENTO
Centro de Gobierno (Presidencia, Hacienda, Jefatura de Gabinete, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> A favor: para desarrollar/financiar políticas (vivienda, infraestructura), para controlar y racionalizar el gasto, o para cumplir con estándares internacionales. 	Alta, por influencia política, gerencial y presupuestaria intra Ejecutivo.	Generalmente baja (no perciben su impacto fiscal potencial). Cuando se involucra, es decisivo para impulsar la reforma.
Ministerios sectoriales con grandes portafolios de activos (ej., Infraestructura, FFAA, FFCC)	<ul style="list-style-type: none"> En contra: para evitar ceder control sobre recursos propios. 	Media. Aun si no tienen poder formal de veto, pueden demorar procesos a través de “juegos burocráticos”.	Alta, aunque su resistencia puede ser atenuada mediante el diseño de la reforma.
Organismos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> A favor: por razones de eficiencia estatal y/o anticorrupción. 	Generalmente baja aunque puede aumentar en ciertos contextos.	Generalmente baja. Pocos organismos incluyen este tema en sus agendas.
Opinión pública / sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> Variable. Puede posicionarse en contra por percepción de venta excesiva de activos o desarrollos inmobiliarios. 	Generalmente baja - no es tema de alta atención pública como otras áreas de políticas.	Generalmente baja. Posiblemente mayor a nivel local que nacional. Puede activarse ante venta de activos específicos.
Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> Variable. Interés en enmiendas específicas (ej., destino de ciertos activos) más que en reformas macro. 	Media-baja, dependiendo del nivel de control del Ejecutivo sobre el Congreso.	Generalmente baja.
Gobiernos subnacionales	<ul style="list-style-type: none"> Variable según tipo de reformas. 	Variable aunque generalmente baja. Mayor interés en activos específicos.	Media/Alta (sólo si reformas nacionales los incluyen).
Organismos / funcionarios preexistentes	<ul style="list-style-type: none"> En contra: Generalmente en contra para mantener “rentas” o poder. 	Media. Pueden ralentizar la implementación de reformas.	Alta, aunque su incorporación al nuevo órgano podría matizar resistencias.

Fuente: elaboración propia

Vale notar que la postura típica de los diferentes actores está motivada por sus posiciones institucionales respectivas y es independiente de la orientación política o partidaria del gobierno de turno. El Centro de Gobierno tiene el incentivo institucional, aplicable a múltiples temas y no sólo a la gestión de activos, de estructurar de forma coherente e integrada la actuación de los diferentes ministerios y agencias, mientras que éstos típicamente prefieren mantener mayor autonomía sectorial en la toma de decisiones (Shostak et al., 2023). Esta es una dinámica habitual en los gobiernos y que aplica a diferentes orientaciones ideológicas: ya sea para privatizar activos públicos (como en el caso de Brasil en 2020) o para darle un uso “social” a los activos (como en los casos de Argentina en 2012 y Ecuador en 2008), en ambas situaciones el interés del Centro es el de asegurar una gestión unificada del patrimonio público que responda a las prioridades del liderazgo gubernamental, mientras que el incentivo de los ministerios y agencias sectoriales es el de disponer con mayor discrecionalidad de sus propios portafolios de tierras y bienes. Por lo tanto, los hallazgos presentados en esta sección son pertinentes para gobiernos de diferente signo partidario o ideológico, más allá de las orientaciones de política pública que cada uno defina para los activos públicos. Y, para los impulsores de una reforma a la gestión de activos, esto resalta la importancia de entender la ubicación institucional de los diferentes actores, en tanto esto permite anticipar su postura más probable ante la reforma.

Los hallazgos presentados en la sección 3 conducen a ciertas recomendaciones a considerar en el diseño e implementación de reformas, que se detallan en la sección siguiente. Un AEP no debe solamente mapear cierta configuración de actores y sus interacciones como si fueran un fenómeno inmutable; por el contrario, debe generar pistas sobre cómo ensanchar la viabilidad política de una reforma siendo impulsada, detectando “palancas” para modificar la postura de ciertos actores, para involucrar a actores previamente inactivos, o para posibilitar nuevas coaliciones entre ellos. Las recomendaciones de la siguiente sección deben ser adaptadas y contextualizadas a cada caso, pero pueden servir para orientar AEP prospectivos a realizar durante el proceso de diseño de una eventual reforma.

4. Lecciones y recomendaciones: cómo diseñar y secuenciar reformas a la gestión de activos

El análisis de casos presentado en la sección 3 sugiere que las reformas a la gestión de activos públicos enfrentan múltiples desafíos políticos e institucionales, pero también revela oportunidades concretas para incrementar su viabilidad. En esta sección se sintetizan algunas de las principales “palancas” o “puntos de entrada” que pueden ser aprovechados para diseñar, negociar, implementar y secuenciar reformas con mayores probabilidades de éxito y sostenibilidad. Estos son factores, condiciones, oportunidades o decisiones estratégicas que incrementan la factibilidad política de una reforma. Pueden incluir elementos como circunstancias favorables de contexto que amplían las ventanas de oportunidad; decisiones del diseño de la reforma que matizan las resistencias y ensanchan las coaliciones de apoyo; estrategias de persuasión para modificar la posición inicial de ciertos actores; entre otros. Se busca así realinear los incentivos de los actores en pos de aumentar las probabilidades de éxito de una iniciativa de mejora de la gestión de activos. A continuación se presentan ocho ideas surgidas del análisis de los casos, que se agrupan en tres macro-estrategias a desarrollar como etapas complementarias: (1) crear las condiciones para el cambio; (2) diseñar la reforma estratégicamente; y (3) construir y mantener coaliciones de apoyo.

Gráfico 6. Macro-estrategias para ampliar la viabilidad de las reformas



Fuente: elaboración propia

4.1 Crear las condiciones para el cambio

Antes de introducir una reforma, es necesario construir las condiciones que permitan instalar el tema con éxito en la agenda del sistema político. Esto implica visibilizar los problemas del statu quo, movilizar el apoyo de actores clave, y detectar momentos oportunos para actuar.

a) Transparentar y visibilizar los costos del statu quo

El costo de no hacer nada en materia de gestión de activos suele permanecer oculto o subestimado. Por ello, una palanca inicial para crear las condiciones para una reforma es hacer visibles los costos y riesgos del statu quo, de modo que tanto los decisores como la ciudadanía tomen conciencia de la gravedad del problema y de la necesidad de reformar. Estrategias de visibilización pueden incluir la actualización de inventarios que muestren cuántos bienes estatales están subutilizados¹⁰ o generando gastos innecesarios, o la difusión del deterioro de los activos por la imposibilidad de mantenerlos adecuadamente. En un caso analizado, esto incluyó la organización de “visitas al terreno” para los miembros del Congreso, de forma de que pudieran constatar in situ los problemas existentes. En otros dos casos, la publicación de estudios (preparados por el Ministerio de Hacienda y por el órgano contralor, respectivamente), identificando los costos del statu quo, actuaron como catalizadores. Estas revelaciones generan presión política y social para el cambio, al poner en términos concretos cuánto se estaba perdiendo por mantener el statu quo, y así disuadir a los opositores a las reformas (por ejemplo, los ministerios y agencias titulares de esos bienes sub-utilizados) de atreverse a rechazarlas visiblemente.

b) Sensibilizar al Centro de Gobierno sobre el valor estratégico de los activos

Una lección clave es la importancia de lograr que el Centro de Gobierno reconozca el valor estratégico de los activos públicos. Si los máximos tomadores de decisión (Presidencia, Ministerio de Hacienda/Finanzas, Jefatura de Gabinete, etc.) internalizan que los activos públicos representan una “riqueza oculta” de gran magnitud económica (que en algunos países latinoamericanos equivaldría a la mitad del Producto Interno Bruto; García Mejía, Pareja & Farías., 2021), resulta más probable que la adecuada gestión de esos activos sea priorizada. Sensibilizar al Centro implica evidenciar cómo una gestión más estratégica de bienes públicos puede producir beneficios fiscales, sociales y de desarrollo significativos (por ejemplo, optimizando el uso de inmuebles o infraestructuras o liberando recursos para inversión).

En los casos analizados, las reformas sólo cobraron fuerza cuando tuvieron un patrocinio claro desde la cúpula gubernamental, lo cual se tradujo en mandatos explícitos, asignación de recursos, y seguimiento y exigencia de resultados. Para lograr ese patrocinio, los equipos a cargo de la gestión de activos pueden procurar cuantificar el valor de ese patrimonio si se moderniza su

10. El crecimiento del tele-trabajo durante la pandemia de COVID-19 ha impactado en la sub-utilización de los espacios de oficinas, lo cual implica ineficiencias por el costo de mantenimiento de inmuebles sub-ocupados y también impactos ambientales.

gestión, así como conectar la movilización de los activos con las prioridades centrales del gobierno (saneamiento fiscal, reactivación económica, lucha contra la corrupción, ejecución de viviendas o infraestructuras, etc.). De hecho, en algunos casos analizados el fortalecimiento de la gestión de activos fue un componente dentro de una reforma más amplia del sector público.

c) Aprovechar ventanas de oportunidad

La sensibilización del Centro de Gobierno es más factible si ocurre en un momento oportuno. Existen coyunturas críticas que pueden catalizar cambios que, en situaciones corrientes, enfrentarían mayores resistencias. Por ejemplo, una crisis fiscal aguda puede actuar como catalizador: ante la urgencia de reducir déficits o generar ingresos, medidas previamente descartadas (como optimizar o enajenar activos improductivos) ganan tracción política, y a menudo esto requiere un fortalecimiento o profesionalización de la gestión de esos activos, típicamente como parte de esfuerzos más amplios de reforma en el sector público. Crisis financieras que trascienden al sector público pueden también motivar reformas¹¹. Los cambios de gobierno también pueden ser una instancia propicia, especialmente si la gestión patrimonial se enmarca en algún tema en que el nuevo gobierno busca diferenciarse de su antecesor (por ejemplo, en materia de transparencia). Adicionalmente, momentos específicos de revisión internacional, o la necesidad de alcanzar acuerdos con organismos internacionales, pueden servir para destrabar reformas en este tema. En uno de los casos analizados, un derrumbe en un inmueble público motorizó la argumentación pública de la necesidad de reforma.

Para aprovechar esas ventanas, resulta necesario estar preparado con propuestas técnicas elaboradas de antemano. Esto implica que las unidades técnicas y equipos de reforma ya hayan trabajado previamente los instrumentos (proyectos de ley, decretos, planes pilotos, etc.) que puedan presentarse en el momento oportuno. Cabe resaltar que aprovechar la ventana no significa actuar precipitadamente sin cuidado por el diseño: es crucial evitar “reformas de pánico” (por ejemplo, liquidaciones apresuradas de activos valiosos por necesidad fiscal) y en cambio implementar cambios con visión estratégica. En síntesis, las ventanas de oportunidad deben verse como aceleradores de reformas bien pensadas, no como sustitutos de un buen diseño, y los reformadores efectivos saben detectar el momento justo para proponer el cambio cuando el contexto político se vuelve más favorable.

4.2. Diseñar la reforma estratégicamente

Una vez que la reforma está en agenda, su diseño debe ser adaptado para minimizar resistencias

11. Además del fortalecimiento de CISA en Colombia, mencionado en la sección 2, el caso de la Corporación de Gestión de Activos (KAMCO) en Corea del Sur es relevante. Como respuesta a la crisis financiera de fines de la década de 1990, esta Corporación expandió su rol en la gestión y reestructuración de activos financieros, por impulso del Ministerio de Economía y Finanzas, con aprobación del Legislativo y en el marco de un acuerdo con el FMI. La percepción de una actuación independiente y eficiente de KAMCO ante la crisis contribuyó a la posterior ampliación de su rol en la gestión de activos no financieros del sector público, llegando a consolidar bajo su órbita la gestión de las propiedades públicas (incluidas aquellas que previamente gestionaban gobiernos provinciales).

y maximizar apoyos. Lejos de guiarse rígidamente por una “mejor práctica” (best practice) internacional, esto implica seleccionar la solución más adecuada al contexto específico (best fit). Para ello, se requiere ajustar el contenido, la secuencia y las compensaciones de forma estratégica, cuidando de no sacrificar la efectividad técnica.

d) (Re)diseñar y secuenciar la reforma estratégicamente

En parte como consecuencia de las recomendaciones anteriores, tanto el diseño de la reforma como el timing de su presentación (y el de aspectos específicos dentro de la reforma más amplia) son variables clave para aumentar su viabilidad. En lo referido al diseño, las compensaciones a los “perdedores” pueden ser un elemento decisivo (ver punto e)), así como la decisión de matizar aspectos específicos de la formulación que, aunque fueran técnicamente deseables, pueden despertar particulares resistencias. Por ejemplo, en un caso analizado se evitó otorgar mayor autonomía al nuevo órgano rector para evitar el rechazo de ciertos actores políticos.

En cuanto al momento, además de las ventanas de oportunidad se debe considerar la eventual gradualidad de ciertos cambios para evitar también activar resistencias (por ejemplo, en la decisión sobre la venta de ciertos activos altamente visibles o simbólicos). De todas formas, esta gradualidad debe ser sopesada a la luz de los riesgos de dilatar excesivamente las reformas; si la ventana de oportunidad es previsiblemente fugaz, puede ser mejor aprovecharla de forma plena. Al menos uno de los entrevistados mencionó que intentos previos de reforma en su país se diluyeron por la intención de minimizar las resistencias de los ministerios sectoriales, lo que indujo a una secuencia de reformas excesivamente gradual.

e) Considerar mecanismos de compensación para potenciales “perdedores”

Una constante en los casos estudiados es la presencia de actores que perciben la reforma como una amenaza a sus intereses y que, por ende, tratan de bloquearla. Ignorar a estos “perdedores potenciales” puede ser factible en ciertos contextos, pero en el mediano plazo puede hacer fracasar la reforma: dado que el proceso de implementación suele ser trabajoso y extendido, y que esos actores dominan los “juegos burocráticos” para dilatar la ejecución, resulta mejor incorporarlos más proactivamente en el proceso. Tener claro quiénes son esos perdedores potenciales, y cuáles son los intereses afectados, es un primer paso para considerar estas compensaciones que moderen sus resistencias.

Por ejemplo, si la reforma implica centralizar la gestión de activos previamente descentralizada en cada institución, una posible compensación es garantizar un % de los beneficios generados por una eventual venta de los activos a esas mismas entidades, como se estableció en algunos de los casos estudiados y también en otros documentados en García Mejía, Pareja & Farías, 2021. O, si la reforma crea un nuevo órgano rector que reemplaza a los equipos previamente responsables, la incorporación de parte de aquel personal en el nuevo órgano (o la certeza de estabilidad laboral al menos por un período) puede también mitigar los rechazos y las obstrucciones.

Si bien estas concesiones pueden implicar asumir un costo fiscal, político, o técnico en el diseño de la reforma, deben ser entendidas también como inversiones necesarias para ampliar la coalición a favor de la reforma. La economía política enseña que quienes disfrutan de privilegios en el statu quo suelen movilizarse más que los beneficiarios difusos de una eventual reforma; por ello, reducir las pérdidas percibidas mediante compensaciones tangibles puede quitar incentivos a la oposición activa y, en última instancia, viabilizar políticamente cambios que de otro modo serían vetados. Obviamente, esto no debe implicar diluir tanto la reforma como para que pierda su valor.

4.3. Construir y mantener coaliciones de apoyo

Para aprobar la reforma y, sobre todo, para poder implementarla y sostenerla en el tiempo, es clave construir una coalición de apoyo sólida. Esto puede lograrse articulando “campeones” internos al gobierno con un perfil técnico, aliados externos, y referentes percibidos como independientes de la polarización política.

f) Apoyarse en actores técnicos empoderados dentro del gobierno

En algunos de los casos analizados, el perfil altamente profesional de ciertos funcionarios parece haber sido un factor decisivo para el impulso a las reformas. En particular, actores con perfil técnico en el Centro de Gobierno pueden actuar como puntos de apoyo interno que motoricen la reforma por un convencimiento genuino en la importancia de la buena gestión y la eficiencia gubernamental. Este rol de los promotores de políticas (o “policy entrepreneurs”; Kingdon, 1984) es ya conocido como catalizador de cambios en la gestión pública, y parece ser relevante también en la reforma de la gestión de activos. Identificar e involucrar a esos actores puede dar un respaldo decisivo a una coalición reformista.

De manera semejante, la reputación de capacidad técnica y eficiencia de una agencia de gestión de activos puede convertirse en un recurso político importante para la gradual consolidación y expansión de su rol, como lo sugiere el caso de KAMCO en Corea del Sur y la literatura más general sobre la sostenibilidad de agencias públicas autónomas¹².

g) Forjar alianzas con actores independientes, sobre todo en contextos polarizados

En contextos de polarización partidaria o desconfianza mutua entre gobierno y oposición, cualquier iniciativa proveniente exclusivamente del oficialismo puede ser objeto de rechazo automático por los demás actores políticos. Este rechazo puede paralizar la aprobación de una reforma o

12. En un estudio de la burocracia estadounidense, Carpenter (2001) muestra que las agencias reconocidas como competentes por distintas coaliciones de actores tienen mayores probabilidades de sostenerse ante cambios políticos. La reputación técnica es un recurso político.

(si ésta logra de todas formas ser aprobada) conducir a su discontinuación tras un cambio de signo político. Para mejorar las chances de aprobación y de sostenibilidad de la reforma, sumar a la coalición impulsora a actores percibidos como neutrales o transversales puede facilitar la construcción de consensos más amplios. Partidos que no integran el oficialismo pero tampoco la oposición más extrema, organismos internacionales, u órganos de control independientes del Ejecutivo son ejemplos del tipo de actores independientes que en distintos casos relevados han encarnado esta estrategia. Esta aproximación puede ser particularmente útil en un tema como el fortalecimiento de la gestión de activos que, a priori, tiene menor “carga” ideológica que otros asuntos económicos y sociales, y que por lo tanto podría habilitar coaliciones más amplias.

h) Apalancarse en estándares internacionales

En ciertos aspectos específicos de la gestión de activos (como por ejemplo los procesos de extinción de dominio y de decomiso de bienes de origen ilícito), la comparación con estándares internacionales ha servido como palanca para visibilizar rezagos y para presionar por cambios en la legislación doméstica. En otras reformas esta palanca no ha aparecido como un factor decisivo, pero puede ser parte de la “caja de herramientas” de los impulsores de una reforma, especialmente en países que deben cumplir con estándares exigentes para atraer inversores, refinanciar deudas, o acceder a organizaciones internacionales.

En síntesis, el análisis de economía política no implica solamente mapear configuraciones de actores, sino (especialmente) identificar cuáles son las “palancas” y los “puntos de entrada” disponibles para impulsar con más probabilidad de éxito una reforma. Las estrategias resumidas en esta sección han surgido de los casos revisados para este informe, y pueden constituir un punto de partida que oriente la identificación de las estrategias específicas a aplicar en casos particulares. Pueden existir recomendaciones adicionales a partir de un análisis subsiguiente de aspectos no estudiados en detalle en este informe: por ejemplo, para comprender mejor la posición de determinados actores potencialmente clave por su interés en las finanzas públicas (como Ministerios de Hacienda o ciertos organismos internacionales); para analizar la gestión de activos en niveles subnacionales de gobierno; o para incluir otro tipo de activos públicos no financieros (infraestructuras, activos productivos, militares, etc.) no alcanzados por este informe. Esas son posibles líneas de investigación futuras que profundicen o complementen la primera aproximación al tema incluida en este estudio.

Anexo I: Protocolo metodológico de AEP para apoyar procesos de reforma de la gestión de activos públicos

1. Propósito y enfoque del estudio

Este protocolo ofrece una guía para realizar estudios rápidos de economía política orientados a anticipar los factores que pueden facilitar u obstaculizar una reforma en la gestión de activos públicos. Este análisis busca producir insumos prácticos para el diseño e implementación de reformas, a partir del análisis anticipado de dinámicas de actores, reglas institucionales, incentivos y ventanas de oportunidad.

Este análisis debe realizarse durante la conceptualización y definición de la orientación general de la reforma, pero preferentemente antes de definir el diseño final de la misma. De esta manera, sus hallazgos puedan alimentar tanto la formulación de los contenidos de la reforma como las estrategias para su adaptación, negociación e implementación, ampliando así las posibilidades de éxito del proceso.

2. Preguntas de investigación orientadoras

El análisis busca responder preguntas como las siguientes: Dado el marco institucional vigente, ¿qué actores intervienen en la gestión de activos? ¿Qué posiciones se espera que adopten ante una reforma como la planteada, dados sus intereses en el tema? ¿Qué tan influyente es cada actor? ¿Qué coaliciones podrían impulsar o bloquear la reforma? ¿Qué ventanas de oportunidad pueden abrirse para promover el cambio? ¿Qué estrategias o características del diseño de la reforma pueden aumentar su viabilidad política?

Estas preguntas deben guiar tanto la recolección como el análisis de datos.

3. Elementos del marco analítico

El estudio se organiza en torno a dos niveles de análisis:

- **Nivel del marco institucional**

Se analizan las reglas del juego, formales e informales, que estructuran el comportamiento de los actores, como la normativa vigente sobre gestión de activos, los procedimientos para modificar la regulación e institucionalidad de la gestión de activos, reglas informales como prácticas consolidadas y arreglos de hecho, y mecanismos de coordinación interinstitucional.

- **Nivel de actores**

Se identifican los actores relevantes en la toma de decisiones, tanto internos al Poder Ejecutivo

(ministerios, agencias, burocracias sectoriales, etc.) como externos al Ejecutivo (legisladores, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, sector privado, organismos internacionales, ciudadanía en general) y se analiza su posición frente a la reforma, su nivel de influencia, la importancia que asignan al tema, y su capacidad de formar coaliciones o vetar decisiones.

En ambos niveles, puede resultar necesario considerar el contexto institucional y de actores más general del país, sin acotarse solamente a la temática de gestión de activos. De todas maneras, para ser accionable, el análisis debe eventualmente “bajar” de dicho nivel macro a las características específicas de la gestión de activos.

4. Estrategia de recolección de información

a) Revisión de escritorio

Inicia con la recolección sistemática de documentos clave, como marco normativo e institucional sobre gestión de activos, planes o estrategias sobre el tema, actas o minutas de reuniones de organismos pertinentes, borradores de reforma, reportes internacionales, crónicas periodísticas, discursos públicos sobre el tema, y documentos sobre reformas previas. También se buscará identificar “coyunturas críticas” recientes (crisis fiscal, escándalos de corrupción, cambios de gobierno) que podrían modificar el equilibrio político.

De resultar factible, se utilizarán técnicas de Procesamiento de Lenguaje Natural para automatizar el análisis de la documentación y extraer patrones relevantes. Como parte del análisis presentado en la sección 3, se revisaron fuentes documentales (principalmente versiones taquigráficas de sesiones legislativas y notas de prensa) de algunos casos revisados, utilizando la metodología descrita en el Recuadro 2.

Recuadro 2. Técnicas de Inteligencia Artificial para la revisión documental

Este Recuadro describe ciertas técnicas aplicadas como parte del análisis realizado para la sección 3, que pueden ser útiles en futuros AEP.

Para convertir los textos de las fuentes documentales (versiones taquigráficas y artículos de prensa) en datos estructurados, se aplicó un pipeline de Procesamiento de Lenguaje Natural (PLN) de código abierto. Para ciertos documentos que contenían escaneos de texto, se utilizó Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR) para obtener el texto plano.

Este texto se tokenizó y se etiquetó con spaCy, cuyo modelo multilingüe permite detectar personas individuales, cargos e instituciones mediante Named-Entity Recognition (NER). Sobre esa base se añadieron patrones de la librería Matcher para capturar fórmulas parlamentarias (“el señor senador”, “dictamen de minoría”, etc.) que escapan al NER

estadístico; y un módulo de análisis de dependencias (Stanford CoreNLP) identificó relaciones sujeto-verbo-objeto que vinculan a cada actor con verbos de apoyo u oposición. Para agrupar sentencias redundantes y medir la coherencia temática se generaron embeddings con Sentence-BERT, lo que permitió clusterizar declaraciones semánticamente similares y acelerar la revisión manual.

Los registros ya enriquecidos se clasificaron automáticamente: un esquema de reglas asignó la postura (apoya / se opone / ambigua) según verbos y adverbios detectados. En tanto, la influencia de cada actor se ponderó combinando la frecuencia de mención y la centralidad de cada actor en la red de co-ocurrencias extraída del grafo de dependencias. El resultado se volcó a DataFrames de pandas y se exportó a CSV para trazabilidad, preservando tildes y metadatos con `to_csv(encoding="utf-8")`. Este flujo modular (NER, patrones, parsing, embeddings y tabulación) reduce drásticamente el tiempo de lectura manual y mantiene una pista de auditoría que facilita replicar el análisis en futuras reformas.

b) Entrevistas cualitativas

Son el principal instrumento para reconstruir dinámicas informales y anticipar reacciones de actores, especialmente en temáticas que no necesariamente dejan una “huella documental” que registre la posición e influencia de los actores. Se realizarán entrevistas semi-estructuradas con actores como: autoridades y técnicos de organismos responsables de activos, asesores legislativos y referentes de partidos políticos, organismos multilaterales con incidencia o proyectos vinculados, exfuncionarios que hayan impulsado reformas similares, y periodistas con conocimiento de la temática. Se utilizará muestreo progresivo (bola de nieve), buscando diversidad de perspectivas y triangulación de fuentes con perspectivas diferentes. En Anexo II se incorpora una guía de preguntas para las entrevistas.

5. Estrategia de análisis

El análisis se basa en un enfoque inductivo guiado por hipótesis tentativas. Entre las herramientas analíticas se incluyen:

- Mapeo de actores con 3 dimensiones: posición ante la reforma, nivel de influencia, e importancia que asignan al tema.
- Identificación de posibles coaliciones, según las posiciones de los actores.
- Identificación de “palancas de cambio”: factores que podrían modificar las posiciones o incentivos de los actores.

Como parte del mapeo de actores es posible generar una matriz resumiendo las tres dimensiones referidas con una “calificación” final sobre la probabilidad de éxito de la reforma (ver ejemplo a continuación), sintetizando los hallazgos cualitativos.

ANÁLISIS DE ACTORES EN UN CASO ILUSTRATIVO

Actor	¿Apoya la reforma? ^a (1)	Influencia en el tema ^b (2)	Relevancia del tema para el actor ^b (3)	Incentivo para movilizarse en el tema (2x3) (4)	Impacto (1x4)
Presidencia	0	2	0	0	0
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	1	1	1	1	1
ONE	1	1	2	2	2
Banco Central	-1	2	2	4	-4
Congreso Nacional	0	1	0	0	0
Organismos internacionales	1	1	1	1	1
Usuarios externos	1	0	1	0	0
RESULTADO					0
Fuente: Elaboración propia. ^a Apoya = 1. Neutro = 0. No apoya = -1. ^b Alta = 2. Media = 1. Baja = 0.					

Fuente: Alessandro, 2017. Una reforma con calificación final positiva indicaría mayor factibilidad, y una calificación negativa menor factibilidad.

Cabe resaltar, nuevamente, que el objetivo del análisis no es solo describir el mapa existente de actores, sino identificar caminos viables para ampliar la factibilidad de la reforma a partir de dicho mapa, como por ejemplo: opciones de rediseño o secuenciación de la reforma para motivar el apoyo de actores renuentes; posibles coaliciones entre actores con intereses convergentes; oportunidades de movilización de evidencia y narrativa pública para involucrar a la ciudadanía; entre otras alternativas.

6. Resultados esperados

El estudio debe producir:

- Un diagnóstico claro de la viabilidad política e institucional de la reforma.
- Una caracterización de actores clave, sus incentivos y posibilidades de movilización.
- Recomendaciones sobre el diseño de la reforma para aumentar su viabilidad (secuencia, timing, contenidos, posibles coaliciones, etc.).

Anexo II. Guía de Preguntas para entrevistas sobre economía política de la gestión de activos públicos

Nota: Esta guía de preguntas es orientativa y no taxativa. Su propósito es facilitar las entrevistas y asegurar la cobertura de temas clave de economía política, pero puede adaptarse en función del perfil del entrevistado, el contexto del caso y la información que vaya surgiendo durante la conversación. Se trata de una *guía de preguntas para un análisis prospectivo*: es decir, para apoyar el diseño de una reforma atendiendo factores de economía política.

1. Contexto institucional

- ¿Qué normas, procedimientos y arreglos institucionales rigen hoy la gestión de activos públicos no financieros?
- ¿Existen prácticas informales que complementan o contradicen las reglas formales?

2. Actores de la reforma

- ¿Quiénes serían los actores clave a involucrar en una eventual reforma (dentro y fuera del Ejecutivo)? ¿Qué influencia o poder de decisión tiene cada uno en el tema?
- ¿Qué intereses “ponen en juego” estos actores respecto a los activos públicos? ¿Qué posición anticipa que tomarán ante distintas opciones de reforma? (enunciar las opciones bajo análisis).
- ¿Qué argumentos, incentivos o mecanismos (por ejemplo, de comunicación) podrían ayudar a modificar la posición de actores renuentes a la reforma?

3. Ventanas de oportunidad y secuenciación

- ¿Existen coyunturas o eventos próximos que puedan facilitar o bloquear la reforma? (ej.: cambio de gobierno, presión fiscal, discusión presupuestaria, apoyo internacional, etc.)
- ¿Qué otros riesgos políticos podría enfrentar la reforma?
- ¿Hay aspectos del diseño o de la secuencia de la reforma que puedan hacer más viable el proceso? (por ejemplo, generación de “éxitos rápidos”, compensaciones para actores renuentes, postergación de temas conflictivos, etc.).

4. Reflexiones generales

- ¿Qué condiciones considera indispensables para que una reforma de este tipo prospere en el contexto actual?
- ¿Qué errores se deberían evitar a la luz de esfuerzos previos de reforma?

Referencias

- Alessandro, M. (2017). La economía política de la capacidad estadística: una aproximación práctica. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). Building state capability: Evidence, analysis, action. Oxford University Press.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (2024). Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (2009). Programa de Gestión de la Edificación Pública (CH-L1006;1573/OC-CH). Informe de Terminación de Proyecto.
- Carpenter, D. The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928. Princeton University Press.
- Cruz, C., & Keefer, P. (2015). Political parties, clientelism, and bureaucratic reform. Comparative Political Studies, 48(14), 1942-1973.
- DFAT, Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government (2022). Political economy analysis and adaptive management. Good practice note.
- Detter, D., & Fölster, S. (2016). The public wealth of nations: how management of public assets can boost or bust economic growth. Springer.
- Fritz, V., Levy, B., & Ort, R. (Eds.). (2014). Problem-driven political economy analysis: The World Bank's experience. The World Bank.
- Fritz, V., Verhoeven, M., & Avenia, A. (2017). Political economy of public financial management reforms: Experiences and implications for dialogue and operational engagement. The World Bank.
- García Mejía, M., F. Aguirre, P. Brankevich, B. Roseth, & S. Naranjo (2024). Evaluación de la madurez de la gestión de activos públicos. Banco Interamericano de Desarrollo.
- García Mejía, M., Pareja, A., Farias, P. (2021). Nuestra riqueza inexplorada: hacía una gestión moderna de los activos públicos. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Government Accountability Office, GAO (2023). Federal Real Property: Preliminary Results Show Federal Buildings Remain Underutilized Due to Longstanding Challenges and Increased Telework. Washington, DC.
- Hallerberg, M., Scartascini, C. & Stein, E. (2010). ¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Harris, D., & Booth, D. (2013). *Applied political economy analysis: five practical issues*. London: ODI.
- Keefer, P. (2007). Clientelism, credibility, and the policy choices of young democracies. *American Journal of Political Science*, 51(4), 804-821.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Morgenstern, S., & Nacif, B. (Eds.). (2002). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Schuster, C. (2014). *Estrategias para la profesionalización del servicio civil. Lecciones de República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shostak, R., Alessandro, M., Diamond, P., Mosqueira, E., & Lafuente, M. (2023). *El Centro de Gobierno: nuevas perspectivas tras una década de reformas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Spiller, P. T., Stein, E. H., Tommasi, M., Scartascini, C., Melo, M. A., Mueller, B., ... & Penfold, M. (2008). *Policymaking in Latin America: How politics shapes policies*. Inter-American Development Bank.
- Whaites, A., Piron, L. H., Menocal, A. R., & Teskey, G. (2023). *Understanding political economy analysis and thinking and working politically*. Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) and Thinking and Working Politically Community of Practice (TWP CoP).
- WHO, World Health Organization (2024). *Political economy analysis for health financing: a 'how to' guide*. Geneva.
- World Bank (1996). *Lessons & Practices. Technical Assistance. Operations Evaluation Department*.

