

1. Introducción: Un marco para describir el proceso de las políticas públicas

32. Esta sección ofrece un marco simple pero imperfecto para pensar sobre el proceso de las políticas públicas. Tiene la intención de proporcionar al lector un foco analítico en relación a la información de los ejemplos de países de la OCDE que será presentado en el Capítulo 2.⁵

33. En resumen, el marco propone:

- **concebir** las *políticas* como ideas y planes de acción, es decir, algo que ocurre antes de la implementación y es (al menos, conceptualmente) diferente de la implementación;
- **considerar** a las políticas como insertadas dentro de un *proceso de política pública* – un ciclo de actividades desde la planificación y el diseño pasando por la decisión, hasta la implementación y evaluación;
- **sostener** que existen tres *impulsores del proceso de las políticas públicas*: arreglos institucionales, competencia (contestabilidad) entre ideas y conocimiento técnico de políticas; y
- **brindar** algunas sugerencias tentativas acerca de cómo podrían ser los buenos *resultados del proceso de las políticas públicas*.

34. *¿Qué son las políticas?* Una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público. Este infor-

me usa el término con cierta flexibilidad: política puede referirse tanto a una idea (intenciones expresadas en sentido amplio y, algunas veces, métodos para alcanzarlas) como a un programa (objetivos y métodos más precisos de un diseño de política más elaborado). Las políticas se identifican y deciden mayormente en la esfera política.

35. Las políticas pueden cubrir áreas “más grandes” o “más pequeñas”, por ej., política educativa versus política deportiva. Las políticas más acotadas pueden estar incluidas en políticas más amplias, por ej., compra militar dentro de la política de defensa. Si bien en general resulta difícil y (al menos, para los propósitos actuales) no muy rentable hacer distinciones entre diferentes tipos de políticas, el foco de interés de este informe será el proceso de las políticas públicas que incluye típicamente políticas “más amplias” que apuntan a metas gubernamentales de mayor nivel, requieren un mayor gasto público y generan un mayor interés político. Existe una diferencia importante entre las políticas que logran sus fines a través de los servicios públicos (típicamente, educación, salud, políticas de seguridad, etc.) y que, por lo tanto, requieren recursos burocráticos sustanciales en dinero y personas, y aquellas que logran sus fines a través de la regulación (sobre todo, macroeconómicas, fiscales y comerciales) o el sistema tributario y que requieren menos recursos.⁶ Este informe cubre ambas.

36. *El proceso de las políticas públicas.* Se trata de un conjunto de rutinas mediante las cuales se identifi-

5 Este marco ha sido influido por Althaus, Bridgman y Davis (2007), que utilizan un marco de tres frentes para debatir el proceso de las políticas públicas en Australia: acuerdos políticos – cómo la distribución del poder afecta el lugar de la formulación de políticas; responsabilidades funcionales en el gobierno, en particular entre políticos y funcionarios públicos; y el ciclo de las políticas públicas.

6 Algunas políticas combinan estos diferentes modos: por ejemplo, una política de reducción de CO₂ podría incluir un programa de inversiones ferroviarias y también un impuesto al carbono y la reforma de los códigos de edificación.

Tabla 1. El ciclo de las políticas públicas

Fase	Etapa *	
1. Formulación de políticas	Identificación de políticas: Identificación de problemas Análisis de políticas Instrumentos de políticas	← También incluye el trabajo en alternativas de políticas, dentro y fuera del gobierno (ver Tabla 2).
	Decisiones sobre políticas: Consulta y coordinación Evaluación y Diseño Decisión Formulación de programas	← Se trata del área principal donde se evalúan las opciones de política y se planifican nuevas políticas, el principal foco de este informe.
2. Administración de programas	Implementación de programas: Ejecución Monitoreo	← Los resultados de las políticas también pueden monitorearse aquí.
	Evaluación de programas: Evaluación Corrección de programas o políticas	← Los resultados de las políticas también pueden evaluarse aquí.

* Basado en la Figura 13.1 de Althaus, Bridgman y Davis (2007).

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Autores

can, deciden, implementan y evalúan las políticas. Para una presentación clara (y para establecer algún orden conceptual en un mundo desorganizado) este informe comienza planteando un “tipo ideal” específico de proceso de las políticas públicas (ver Tabla 1). Por supuesto, la realidad es un poco más complicada: este tipo ideal no se observará en ninguno de los países de la OCDE, pero es una aspiración, de una forma u otra, en estos países. En una primera fase de la formulación ideal de políticas, las políticas se identifican (dentro y fuera del gobierno) y el gobierno entonces acuerda, a través de rutinas intergubernamentales, qué políticas diseñar, adoptar e implementar. En una segunda fase, de administración de programas, el sector público ejecuta estas políticas a través de programas, y luego evalúa si los programas cumplieron sus objetivos. La evaluación traduce el proceso lineal en un ciclo ya que informa el diseño de nuevas políticas o corrige la implementación de políticas

(Figura 1). En este informe, usamos “proceso de las políticas públicas” y “ciclo de las políticas públicas” indistintamente. Es claro que la especialización y la diferenciación de roles son críticos para proteger la transparencia y la rendición de cuentas, particularmente durante la segunda fase del ciclo de las políticas públicas.

37. El proceso de las políticas públicas es un concepto amplio, no estricto en contenido, secuencia o tiempos. Esto se contrapone con un ciclo presupuestario altamente definido, en el cual la idea de un proceso de las políticas públicas es en sí mismo y se basa parcialmente en un subconjunto específico del proceso de las políticas públicas. También es un concepto idealizado. En el mundo real, tal como describen los politólogos, la formulación de políticas gubernamental no es, o no es solamente, un conjunto lineal de rutinas técnicas, sino un proceso considerablemente más desordenado sujeto a numerosas

influencias exógenas.⁷ En primer lugar, este proceso cuenta con información proveniente de todas las direcciones, incluyendo grupos de interés privados. En segundo lugar, la naturaleza y complejidad de los temas difieren ampliamente y las metodologías para identificar y diseñar políticas son amplias, y oscilan entre un análisis técnico, la imitación de políticas adoptadas en otro lugar y premisas basadas en la ideología. En tercer lugar, es difícil definir la línea divisoria precisa entre políticas e implementación. En cuarto lugar, muchos gobiernos han adoptado poco en el sentido de rutinas formales de ciclos de políticas, salvo la diferenciación tradicional de roles entre el ejecutivo, la legislatura y la auditoría externa o unidades de control, o el requerimiento de revisión y aprobación presidencial de aquellas políticas que deben ser presentadas ante la legislatura. Los programas y la evaluación de programas no siempre contribuyen con las decisiones sobre políticas. Por lo tanto, la noción de un ciclo racional de políticas públicas es mucho más discutida. No obstante, el ciclo de las políticas públicas existe, independientemente de lo desordenado que sea, y los países con un buen gobierno aspiran a hacerlo lo más eficiente posible según sus circunstancias particulares. Este objetivo de larga data usualmente se intensifica a medida que los gobiernos avanzan hacia una gestión basada en resultados.

38. Las dos grandes fases de este proceso idealizado de política pública son la formulación de las políticas y la administración de programas. Esta distinción entre *políticas* y *programas* es fundamental. Un programa es un conjunto detallado de metas y arreglos para implementar una política. Los programas se implementan mayormente en la esfera administrativa del gobierno. Sin lugar a dudas, las políticas se funden en programas, pero la distinción importante para los propósitos de este trabajo es que la formulación de políticas es *ex-ante* y la implementación de programas es *ex-post*.⁸ De igual modo, usamos los términos *análisis de políticas* (ver a continua-

ción) para referirnos a una actividad analítica *ex-ante* dentro de la fase de formulación de políticas y *evaluación* para referirnos a una actividad *ex-post* en la fase de administración de programas.

39. El *análisis de políticas* es el análisis sistemático (o evaluación o escrutinio) de políticas alternativas para brindar información a los funcionarios públicos (principalmente políticos, pero también a la gerencia pública) con el fin de ayudarlos a crear mejores políticas y opciones de programas. Las políticas públicas requieren un escrutinio público por tres motivos. En primer lugar, dada la frecuente influencia de intereses privados en el gobierno, las propuestas de políticas no son siempre de interés público y deben estar sujetas a evaluación. El análisis de políticas puede ayudar a desafiar los intereses privados. En segundo lugar, el sector público aumentó sustancialmente en tamaño y complejidad. Por lo tanto, las políticas requieren un análisis en base a esta complejidad. En tercer lugar, siempre existen alternativas y los políticos y el público deben informarse acerca de cuáles alternativas han sido consideradas. En la mayoría de los casos, el análisis de políticas se realiza en la primera parte del proceso de las políticas públicas, tanto cuando las políticas están siendo identificadas y diseñadas como cuando es el momento de tomar decisiones sobre las mismas. Las políticas también pueden ser evaluadas cuando se extraen lecciones (a través de las actividades de M&E) durante o después de la implementación de las mismas. Estas evaluaciones pueden entonces afectar a las políticas futuras.

40. *Impulsores del proceso de las políticas públicas: instituciones.* Para expresarlo en términos sencillos, el proceso de las políticas públicas es una expresión de una evidente progresión lineal: la decisión sigue a la idea y al diseño, la implementación sigue a la decisión; el aprendizaje de lecciones (algunas veces) sigue a la implementación. En un nivel más complejo, el proceso de las políticas públicas es una construcción institucional que involucra organizaciones y procedimientos de toma de decisiones formales (gabinete, presupuesto, etc.), una división formal de trabajo (por ejemplo, los políticos lideran la identificación de políticas, los funcionarios públicos su implementación) y un conjunto de instituciones que ayudan a determinar el comportamiento de los actores en el proceso. Se observará que existen similitudes y diferencias institucionales entre los países de la OCDE. Estas diferencias son el resultado de distintos arreglos políticos y trayectorias de evolución histórica.

41. *Impulsores del proceso de las políticas públicas: contestabilidad.* La contestabilidad es una caracte-

7 Existe cuantiosa bibliografía de ciencias políticas sobre formulación de políticas. Consultar, por ejemplo, Allison y Zelikow (1999); y Fischer, Miller y Sidney (2007). El aspecto principal de esta bibliografía es comprender quién influye en la formulación de políticas y cómo. Existen numerosas pruebas de que la formulación de políticas no está dominada por el conocimiento técnico neutral. Las opiniones en la bibliografía sobre cómo realmente funciona la formulación de políticas enfatizan las redes de políticas (comunidades que analizan y defienden políticas), los procesos políticos y el discurso político. Las diferentes perspectivas de cómo la formulación de políticas podría funcionar mejor resaltan el pluralismo (mayor consulta, compartir información, participación, consenso, "amplia revisión de pares" de los ciudadanos) o la defensa competitiva (concursos políticos), degradando así (no eliminando) el conocimiento técnico.

8 Otra formulación, no la que se ha adoptado en este informe, es ver los programas como unidades más pequeñas (y los proyectos como unidades incluso menores) insertadas en unidades más grandes que son las políticas (y, del mismo modo, proyectos insertados en programas), por ejemplo: una política de salud pública, un programa nacional de inmunización infantil, un proyecto de inmunización de distritos escolares.

Tabla 2. Fuentes institucionales alternativas de asesoría y conocimiento técnico de políticas para el gobierno

	Gobierno	Intermediario	Sociedad Civil
Asesoría de políticas central a la misión	Organizaciones centrales de revisión y asesoría de políticas dentro del ejecutivo Agencias de respaldo legislativo Personal de comisiones legislativas Agencias de auditoría gubernamental independientes	Comisiones gubernamentales especiales temporarias Organismos de asesoría independiente permanentes Think-tanks de investigación contratadas y ministeriales	Think-tanks académico Think-tanks de defensoría
	Bancos centrales Tesoro y Ministerios de Economía	Think-tanks de partidos políticos y oficinas de investigación	NGOs orientadas a investigación
Asesoría de políticas periférica a la misión	Agencias de estadísticas gubernamentales	Firmas consultoras para el gobierno Agencias internacionales de préstamo Organizaciones supranacionales	Think-tanks corporativas Grupos de interés Centros de investigación universitarios ONG orientadas a la acción y al servicio Asociaciones profesionales Empleados personales de legisladores

Fuente: Weaver and Stares (2001), página 9.

terística institucional adicional del proceso de las políticas públicas. Se genera una competencia entre ideas cuando fuentes alternativas de asesoramiento de políticas e ideas, ya sea dentro o fuera del gobierno, han conseguido, o pueden conseguir, la atención del gobierno en el proceso de las políticas públicas. El proceso de las políticas públicas puede continuar fuera del gobierno (por ejemplo, a través del trabajo de *think-tanks* independientes) o en una zona gris entre el gobierno y el mundo no gubernamental, en comisiones, consejos de asesoría o institutos de investigación pública, por nombrar algunos (ver Tabla 2). En los países de la OCDE, los canales de formulación de políticas se han multiplicado, agudizando así la competencia de ideas.

42. Impulsores del proceso de las políticas públicas: conocimiento técnico. Este estudio se concentra principalmente en instituciones y, en segundo lugar, en la contestabilidad. Se pudo recoger relativamente poca información sobre conocimiento técnico. El conocimiento técnico es fundamental pero, según la información con la que se cuenta, no parecen existir diferencias entre los países. Se trata de un área importante donde existe una necesidad urgente de trabajar más. El cuadro 1 sugiere que el conocimiento técnico sobre políticas puede considerarse en términos de resultados, métodos, aportes y contexto institucional.

43. Resultados del proceso de las políticas públicas. Para poder juzgar los resultados de arreglos institucionales específicos, atributos de contestabilidad y la disponibilidad y organización del conocimiento

técnico sobre políticas, es necesario poder percibir cómo sería una “buena” formulación de políticas. Los siguientes criterios podrían sentar la base para un análisis.⁹ Las buenas políticas son aquellas:

- i. **consensuadas** entre las partes interesadas clave;
- ii. **sólidas** desde el punto de vista económico, es decir, que responden a una necesidad pública de forma eficiente en relación a los costos;
- iii. **políticamente** implementables, es decir, que pueden manejar los posibles puntos de veto en el congreso o parlamento;
- iv. **técnicamente** implementables, es decir, sin capacidad demasiado ambiciosa en departamentos sectoriales, etc. El diseño de políticas debe consultarse con las agencias ejecutoras e incluir pautas amplias sobre cómo estas agencias deberían contribuir con los indicadores de desempeño de nivel superior o de otro modo alinear sus propias acciones con las prioridades del gobierno;
- v. **con capacidad** de respuesta técnica, es decir, cuando se implementen responderán a la inquietud política/técnica que llevó a su preparación;

⁹ Basados libremente en el estudio del BID (Stein et al., 2005).



Cuadro 1. Conocimiento técnico de políticas: Los problemas

¿Cómo son los atributos de un buen análisis y asesoría de políticas?

¿Tienen el buen análisis y asesoría de políticas atributos específicos? A modo de ejemplo, a comienzos de la década de 1990, el gobierno australiano le dio importancia a los siguientes atributos de análisis: precisión, amplitud, oportunidad, capacidad de respuesta, claridad, practicidad, idoneidad, imparcialidad, efectividad en relación a costos y consulta. El gobierno también previó procesos que: presentaran una gama completa e integral de opciones realistas; brindaran opciones para respaldar las prioridades de políticas claramente expresadas por el Gobierno; indicaran los pros y contras de cada opción; garantizaran que los ministros reciban una perspectiva de la totalidad del gobierno; y logaran un equilibrio adecuado entre concisión y detalles integrales.

El enfoque de los economistas sería contemplar otros atributos. ¿Existe un problema de bien público por resolver? ¿Es la regulación o la producción pública la respuesta más adecuada? ¿La solución propuesta es efectiva en relación a los costos? En todo caso, los problemas de políticas no son homogéneos: pueden ser grandes o pequeños, casos de emergencia o no; responderán a diferentes problemas de interés público. Sin lugar a dudas, un estándar de análisis de políticas único no será suficiente.

¿Qué métodos de análisis de políticas funcionan mejor? En el nivel más general existe una serie de pasos deseables en el análisis de políticas, desde la identificación del problema hasta la presentación de pros y contras de cada alternativa. Ésta es una posible lista de estos pasos: identificación del problema a tratar; identificación de formas alternativas de tratar el problema; estimación del entorno futuro dentro del cual será utilizada la política o programa; estimación de los costos financieros futuros de cada alternativa (incluyendo tanto los costos de inversión como operativos); estimación de los resultados futuros de cada alternativa (incluyendo tanto los efectos planeados como los posibles efectos no planeados) y los correspondientes indicadores de monitoreo; estimación de la viabilidad de formas alternativas para la implementación de cada alternativa (tales como potenciales barreras políticas o tecnológicas); presentación de ventajas y desventajas entre las alternativas para funcionarios públicos.

También existen diferentes herramientas e instrumentos. Algunos ejemplos de herramientas que pueden ser útiles son: extrapolación de datos históricos recientes, incluyendo análisis estadístico de tendencias temporales; modelado de simulaciones; establecimiento de conjuntos estándar de elementos de costos financieros; uso de encuestas para brindar información acerca del comportamiento probable del ciudadano; uso del juicio de expertos; uso de pruebas piloto de al menos elementos de las políticas o programas que están siendo considerados. Algunos ejemplos de instrumentos son: análisis de costo-beneficio, análisis de efectividad en relación a los costos, y el Marco Lógico. Existen diferentes formas de manejar la incertidumbre y el riesgo. Como los problemas de políticas no son homogéneos, la sofisticación (y cantidad de datos) del análisis variará según el ciclo temporal para resolver el problema y la magnitud del problema.

¿Cuáles son los recursos requeridos? El análisis de políticas requiere recursos que deben pagarse. Estos recursos incluyen habilidades (por ejemplo, evaluación, estadísticas, preparación y disciplinas sociales, económicas, administrativas, de ingeniería, legales y de comunicación). Además, la calidad (precisión y oportunidad) y disponibilidad de la información alimentan directamente la precisión y amplitud de la asesoría de políticas; por lo tanto, la calidad del monitoreo de programas y, en sentido más amplio, los servicios estadísticos son fundamentales.

¿Cuáles son las condiciones institucionales (dentro del proceso de las políticas públicas) que mejor respaldan un análisis efectivo de políticas? Esto podría depender de varios factores:

-¿Cómo se identifican los problemas de políticas? Por ejemplo, los problemas podrían ingresar por el plan nacional de desarrollo del país, el gabinete o el proceso presupuestario o podrían simplemente ser el producto de la emergencia de una crisis.

-¿Qué limitaciones podrían imponer los atributos específicos del proceso de las políticas públicas sobre la demanda de análisis de políticas? Dependería, por ejemplo, de la calidad de los tomadores de decisión de políticas o incentivos políticos (incentivos para el clientelismo, por ejemplo) y de los requerimientos de transparencia y rendición de cuentas.

-¿Cuáles son los formatos organizativos adecuados para el análisis de políticas? Existen numerosas posibilidades: unidades o departamentos especializados dentro de los ministerios, estudios *ad-hoc*, financiamiento de investigación externa, centros de recursos centrales para ayudar a los ministerios, revisiones a nivel del gabinete o presidencial.

- vi. sustentables**, es decir, que no impliquen costos exponenciales y ajustables a la luz de la experiencia; y
- vii. estables**, es decir, que no puedan ser abandonadas fácilmente.
- 44.** Dentro del alcance de este informe, se supone (aunque, sin intención de demostrar) que los procesos de políticas de los países de la OCDE que se han evaluado tienden, por lo general, a tener resultados razonables. Esto claramente no ocurre en todos los aspectos particulares, pero se presume en este informe que estos países de la OCDE, independientemente de que sus procesos de política pública y algunos de los resultados sean imperfectos, han producido, en general, resultados en términos de crecimiento, equidad, sustentabilidad y capacidad de respuesta a los ciudadanos que otros países desearían emular.
- 45. *Temas fuera del alcance de este informe.*** Existen algunos aspectos importantes del proceso de formulación de políticas públicas que fueron excluidos de este informe. En primer lugar, el análisis de cómo se sancionan las políticas, es decir el ciclo legislativo, es obviamente pertinente pero es un tema especializado subordinado al foco principal de este trabajo. El informe hace referencia al poder legislativo, pero lo hace cuando analiza los actores que pueden participar en el desarrollo o formulación de políticas en contraposición a su aprobación. En segundo lugar, el informe hace referencia al rol del poder judicial, por ejemplo, cómo las amplias leyes de políticas son interpretadas por los tribunales, lo que puede también tener efectos significativos en la cohesión de las políticas y acciones del gobierno. Esto último se ilustra, por ejemplo, mediante el creciente rol de los tribunales, sobre todo los tribunales constitucionales o la máxima autoridad judicial en la definición de los derechos sociales que están protegidos por algunas constituciones de América Latina. En tercer lugar, el informe hace referencia pero no analiza exhaustivamente los aspectos relacionados con la influencia de la estructura política de los países de la OCDE o de América Latina en la formulación de políticas. A modo de ejemplo, cuando se proponen ideas para mejorar la formulación de políticas, el informe considera el hecho de que la mayoría de los

países de América Latina tienen fuertes sistemas Presidenciales y que estos difieren notablemente de los sistemas Parlamentarios; pero no se concentra en las diferencias en el proceso de formulación de políticas cuando un país tiene un gobierno de coalición frente a otro con una mayoría partidaria en un sistema Parlamentario. En cuarto lugar, y a pesar del cada vez más importante contexto de descentralización, este informe se limita al proceso de formulación de políticas en gobiernos centrales. Por último, el informe no explora las variaciones políticas e institucionales entre los países de América Latina. Claramente, existe una asimetría visible cuando se trata de desarrollo institucional, capacidades técnicas o acuerdos políticos en los países de América Latina. Sin embargo, este informe no trata sobre la formulación de políticas en América Latina. Más bien, se concentra en extraer ideas, especialmente ideas comunes, de los países de la OCDE que resulten pertinentes para los desafíos enfrentados por los gobiernos de América Latina comprometidos con el fortalecimiento de la calidad de las políticas públicas.

- 46.** Este capítulo introductorio analizó las definiciones y conceptos relacionados con el proceso de las políticas públicas y describió el alcance del informe. El Capítulo 2 examina características y desafíos comunes de los procesos de las políticas públicas en seis países de la OCDE, incluyendo países federales, tales como Canadá y Estados Unidos, y países unitarios. El Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá tienen formas de gobierno que siguen el modelo de “*Westminster*” y estuvieron entre los primeros reformadores dentro de la escuela de la “*Nueva Gerencia Pública*” (*New Public Management*). Estados Unidos es de particular interés debido a la forma en que el sistema presidencial de gobierno afecta las opciones en el proceso de las políticas públicas. Francia y España son países con sistemas basados en el Derecho Continental donde la formulación de políticas está más limitada por el imperativo legal. Las experiencias de estos seis países se analizan en más detalle en los Anexos 2 a 7. El Capítulo 3 toma el contexto de la OCDE como base para ofrecer una serie de posibles alternativas que los países de América Latina podrían considerar como medio para fortalecer su ciclo de las políticas públicas.

2. El proceso de las políticas públicas en la OCDE: características y desafíos

47. Este capítulo resume el proceso de las políticas públicas en seis países de la OCDE (Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Nueva Zelanda y Reino Unido) que podría ofrecer sugerencias de políticas útiles para mejorar el proceso formal de políticas en otros países. Dado que el proceso de las políticas públicas carece, en sí mismo, de una buena definición y que el estudio comparativo del proceso de las políticas públicas es escaso, la información sobre experiencias específicas de países de la OCDE es, inevitablemente, parcial e incompleta. Sin embargo, el patrón de los procesos de políticas públicas (y en particular la evaluación de políticas) descrito en este capítulo (y, en más detalle, en los Anexos 2 a 7) ofrece una gama de experiencias y técnicas que pueden resultar esclarecedoras y relevantes para otro gobierno.

Desafíos comunes

48. El proceso de las políticas públicas en los países de la OCDE enfrenta desafíos comunes. Un siglo atrás, en muchos países de la OCDE, la formulación de políticas era un sistema cerrado concentrado en el centro político (gabinete o presidente) y la gerencia pública. Luego se sumó a expertos a través de su incorporación a la función pública y, más adelante, los expertos y organizaciones externas, cobraron mayor importancia. Este “engrosamiento” de la función de asesoría de políticas fue impulsado por la creciente complejidad y volumen de las tareas en el gobierno (y el correspondiente crecimiento de una tecnocracia y rutinas de investigación formal). La creciente complejidad, el crecimiento del tamaño del gobierno, las consiguientes presiones fiscales (“hacer más con menos”), la globalización y la integración, sumados a una creciente demanda

pública por un gobierno más abierto y responsable de los resultados, entre otros factores, se combinan para que el proceso de las políticas públicas sea más difícil. Al mismo tiempo, y tal vez como resultado de estos acontecimientos, las tensiones entre los políticos y los tecnócratas se han agudizado. La democracia también está forzando al proceso de las políticas públicas a volverse mucho más complejo y pluralista.

49. Por supuesto, los distintos países también han enfrentado diferentes desafíos. En particular, el proceso de las políticas públicas en aquellos países que siguen el modelo de *Westminster* parece haberse deteriorado más que en otros. En los países con el sistema *Westminster*, la concentración de poder político en manos del ejecutivo y el marco legal más flexible permitieron reformas de gestión pública más audaces. De hecho, en el Reino Unido y Nueva Zelanda en particular, las reformas que separan la formulación de políticas de su implementación (especialmente, a través de la creación de agencias ejecutoras) tuvieron la consecuencia no planeada de socavar la coherencia de las políticas en todo el gobierno. Así, en nombre de la eficiencia, las reformas organizativas dañaron la coherencia de las políticas y erosionaron las habilidades y el prestigio de la función pública. Los esfuerzos en Estados Unidos desde mediados del siglo pasado para desarrollar un cuerpo de conocimiento técnico neutral en el centro del ejecutivo se han visto parcialmente frustrados por la sentida necesidad de los presidentes modernos de mantener el control político a través de los nombramientos políticos.

50. Para la década de 1990, los países que habían liderado la revolución gerencial estaban sintiendo una

crisis en la capacidad de generar políticas. “Las preocupaciones acerca de la disminución de la capacidad de generar políticas han sido expresadas por ministros, miembros de la gerencia pública y académicos. Primeros ministros, desde John Howard de Australia, Helen Clark de Nueva Zelanda a Tony Blair de Gran Bretaña, han expresado públicamente que se han sentido *desilusionados* y, algunas veces, decepcionados, por los consejos de sus asesores en la administración pública. La Junta Australiana de Trigo (AWB, *Australian Wheat Board*), la inteligencia armamentista en Irak y las controversias sobre los “niños lanzados por la borda” son casos recientes en cuestión. En Queensland, el Premier Peter Beattie ha dado muestras de sus quejas por la calidad de asesoría ofrecida por los departamentos y agencias del servicio público. Los miembros de la gerencia pública también han expresado su preocupación por la caída en las habilidades y competencias de asesoría...” (Tiernan, 2007, traducción de los autores).

51. Nadie ha medido la capacidad de formulación de políticas, pero existe la percepción de una disminución sistemática de la misma. Existe una serie de motivos (ver Peters, 1996; Tiernan, 2007).

- **Los asuntos públicos** son cada vez más difíciles de manejar en diversos frentes. La creciente complejidad no solo exige altos niveles de capacidad, sino también requiere una formulación de políticas “integradora” a través de límites sectoriales. La globalización (y para los países europeos la dimensión de la integración) aumenta la complejidad. El público se muestra cada vez más pluralista y exigente. La administración concentrada en insumos ha sido reemplazada por la rendición de cuentas basada en productos y resultados.

- **Se habla de una erosión** general de las habilidades y el prestigio del servicio público y, junto con ello, de la capacidad de formular políticas. Esto es el resultado no sólo de límites fiscales, sino también de políticos que en algunos países actúan para poner freno al poder de la gerencia pública. Estos problemas han sido notables en el Reino Unido y Australia en las últimas décadas.

- **A esto se suman** las reformas estructurales, incluyendo una marcada separación entre la planificación y ejecución de políticas: los gobiernos han mejorado la implementación, pero a menudo a expensas de la coherencia

estratégica. Esto ocurrió con las primeras reformas de la Nueva gerencia pública del Reino Unido y Nueva Zelanda.

52. Los desafíos planteados al proceso de las políticas públicas y la forma en que algunos gobiernos están respondiendo hace posible hablar en términos de un cambio parcial de un paradigma de proceso de las políticas públicas a otro. El antiguo modelo de “monopolio de asesoría”, un cuasi-sistema cerrado y en cierta medida centralizado, dominado por el gabinete (o la presidencia) y los tecnócratas está cediendo gradualmente ante el modelo de “mercado de asesoría”. Con este nuevo modelo, las responsabilidades políticas están más descentralizadas en las agencias sectoriales; existen múltiples posibles rutinas administrativas superpuestas dentro del gobierno, las organizaciones externas de asesoría sobre políticas (incluyendo investigación contratada y *think-tanks*) juegan un rol cada vez mayor; y la consulta a los ciudadanos cobra mayor importancia. Las múltiples rutinas internas y las organizaciones externas de asesoría sobre políticas crean contestabilidad en ideas de políticas y permiten el cuestionamiento del pensamiento convencional (Weaver and Stares, 2001). Al respecto, la consulta a clientes o usuarios se incluye cada vez más en el proceso (ver OCDE, 2003, acerca de la participación de los ciudadanos en línea). El modelo de mercado de asesoría se ha desarrollado más rápidamente en algunos países de la OCDE (tales como Estados Unidos y el Reino Unido) que en otros (por ejemplo, Francia).

Elementos comunes en el proceso de las políticas públicas

53. El proceso de las políticas públicas es político y heterogéneo. Las ideas de políticas provienen de varias direcciones y pueden ser debatidas y probadas de diversas formas. Por lo tanto, es muy difícil identificar un sistema de formulación de políticas, es decir, un conjunto de rutinas formalizadas. Además, las rutinas existentes varían de país en país. Simultáneamente, existe lo que podría llamarse un cuasi-sistema con rutinas políticas y económicas típicas en el centro del gobierno y, en menor medida, rutinas típicas y mayormente técnicas en las agencias sectoriales, todo dentro del ciclo común de las políticas, que incluye identificación, planificación y diseño de políticas, decisión sobre políticas, formulación e implementación de programas y evaluación de programas.

54. La forma en que se dividen las responsabilidades funcionales en el proceso de las políticas públicas

Tabla 3. El Ciclo de las políticas públicas y los principales instrumentos típicos de política

El ciclo de las políticas públicas		El conjunto de instrumentos que evalúan y coordinan las políticas y la implementación dentro del gobierno			
		2.1 Políticos: en el centro del gobierno	2.2 Técnicos: en el centro del gobierno	2.3 Presupuestarios: en el centro del gobierno	2.4 Técnicos: en los ministerios
Formulación de políticas	Identificación de políticas: - Identificación de problemas - Análisis de políticas - Diseño, objetivos e instrumentos de políticas	Propuestas del ejecutivo (presidente, primer ministro o gabinete) Propuestas de la legislatura	Secretarías del centro del gobierno Agencia especializada de investigación/políticas		Agencia especializada de investigación/políticas
	Decisiones de políticas: - Consulta y coordinación - Evaluación - Decisión - Formulación de programas	Deliberación en gabinete Deliberación parlamentaria Consulta pública, encuestas	Estudios <i>ad-hoc</i> Financiamiento de investigación externa Soporte técnico a ministerios (información, metodología)	Ciclo de decisiones presupuestarias Valoración de programas/proyectos Revisiones de gastos	Estudios <i>ad-hoc</i> Financiamiento de investigación externa
Administración de programas	Implementación de programas: - Ejecución - Monitoreo	Sistemas de información de gestión "política" ("alerta temprana")		Monitoreo del desempeño Revisiones de optimización de recursos	Sistemas de administración de información a nivel ministerial
	Evaluación de programas: - Evaluación - Acciones correctivas		Auditoría y evaluación del desempeño	Sistemas de evaluación de desempeño	Sistema de evaluación o estudios <i>ad-hoc</i>

entre el centro del gobierno y las agencias sectoriales resulta crucial para caracterizar enfoques nacionales hacia la formulación de políticas. La Tabla 3 hace una distinción entre tres tipos de rutinas en el centro del gobierno (políticas, técnico-administrativas y presupuestarias) y rutinas en las agencias sectoriales (mayormente técnico-administrativas). En la medida en que la información disponible lo permita, la presentación de la experiencia de la OCDE por país en la evaluación de políticas seguirá, en líneas generales, la caracterización del proceso de las políticas públicas incluido en la Tabla 3 (ver Anexos 2-7).

55. No todas las rutinas son realizadas por todos los gobiernos. Pero la mayoría de los gobiernos, tanto del tipo parlamentario como presidencial, cuenta con acuerdos constitucionales que se suscriben a un conjunto bastante similar de estructuras de autoridad política y estructuras administrativas que impulsan, respectivamente, las etapas de formulación de políticas y administración de programas del ciclo de las políticas públicas. Estos son los elementos centrales comunes del proceso de las políticas públicas en los países de la OCDE:

- **La formulación** de políticas en el centro está dominada por consideraciones políticas. La autoridad principal de gobierno (columna 2.1 de la Tabla 3) toma, evalúa y sondea ideas; luego decide el diseño principal de la política: objetivos e instrumentos. Esta autoridad principal podría ser una persona (presidente o primer ministro) o un conjunto (gabinete). En los sistemas presidenciales, la legislatura también desempeña un papel. Dada la primacía de lo político, el proceso puede ser *ad-hoc*, especialmente para decisiones más importantes y aquellas que implican problemas más recientes.
- **No obstante**, el soporte técnico desempeña un rol importante en las decisiones políticas en el centro (columna 2.2). Con el tiempo, las secretarías técnicas del centro del gobierno (generalmente las secretarías de gabinete en muchos países parlamentarios, la oficina del primer ministro en Francia o el personal de la Casa Blanca en Estados Unidos) han cobrado cada vez mayor importancia. Ocurre igual con el soporte técnico especializado en la forma de organismos de investigación o

asesoría en temas específicos, o comisiones y estudios *ad-hoc*. (Francia cuenta con varios de estos organismos en el centro, ver Anexo 6)

■ **El ciclo presupuestario anual** (ahora pluri-anual en muchos países de la OCDE) también es parte del ciclo de las políticas públicas en el centro del gobierno (columna 2.3). El ciclo presupuestario es una combinación de toma de decisiones políticas y rutinas técnicas para financiar estos programas que requieren dinero público. En los países de la OCDE, y en muchos otros, el ciclo presupuestario se está extendiendo de la fase de formulación de políticas a la implementación de programas y su desempeño (a través de presupuestos basados en información sobre resultados, revisiones de gastos, monitoreo y, a menudo, evaluación).

■ **Los ministerios** (y otras agencias gubernamentales), en la periferia, son formuladores de políticas cuasi-independientes muy importantes y, por supuesto, asumen la principal responsabilidad de la implementación de programas (columna 2.4). Los ministerios están conectados con la formulación de políticas en el centro en gran medida a través del gabinete o los procesos presupuestarios. Si bien cuentan con conducción e instrucciones políticas, los ministerios generalmente desempeñan un rol político-técnico combinado en la formulación de políticas, y un rol más técnico en la implementación. Al igual que el centro, con el tiempo los ministerios también han respaldado sus rutinas de ciclo de políticas a través de funciones de investigación especializada, sistemas de administración de información y sistemas de evaluación.

56. Al comparar la Tabla 3 con matrices similares preparadas para cada uno de los países en los Anexos 2 a 7, se observan amplias similitudes. De los países observados, todos, excepto Estados Unidos, tienen sistemas parlamentarios (aunque en la práctica algunos de ellos, como Francia, tienen elementos del sistema presidencialista). Así, no resulta sorprendente que Estados Unidos se vea bastante diferente del resto.

57. Un elemento común entre los elementos de este cuasi-sistema de los países de la OCDE es un notable quiebre entre las fases de formulación de políticas e implementación de programas. En la fase de formulación de políticas, lo político y el

análisis técnico se combinan, las organizaciones externas al gobierno (partidos políticos, *thinktanks*, etc.) pueden ser importantes y existe una falta de rutinización. La fase de implementación está más dominada por consideraciones técnicas y la implantación de rutinas puede, dependiendo del país, estar bastante avanzada.¹⁰ Particularmente, los resultados de evaluaciones ex-post no tienden a ser tomados en consideración en la formulación de políticas, tal como deberían según el “modelo lineal”, sino que se utilizan para mejorar la implementación y, con menor frecuencia, las decisiones presupuestarias. Se puede aducir un motivo obvio de por qué hay tan poca influencia de la implementación de programas en la formulación de políticas: dicha retroalimentación implica una intromisión de la esfera técnico-administrativa en las prerrogativas políticas.¹¹

58. Los procesos actuales de políticas públicas en los países que se han observado en este informe pueden caracterizarse por diversos elementos en común, algunos de larga data y otros en desarrollo. Estas características, observadas más claramente en sistemas parlamentarios, aunque también en el sistema presidencial de Estados Unidos, se resumen en la siguiente manera.

59. **El centro del gobierno coordina y lidera el proceso de las políticas públicas.** En primer lugar, existe una clara división de trabajo entre el centro del gobierno y las agencias sectoriales. El centro utiliza su autoridad política para coordinar el proceso de las políticas públicas. El centro también tiende a considerar el “panorama general” (las grandes líneas de la estrategia nacional) o participa directamente en las políticas más importantes y más polémicas. Con menor frecuencia, puede desempeñar un papel en el proceso de las políticas públicas de las agencias sectoriales brindando asesoría, información o segundas opiniones. Es incluso menos frecuente la intervención central

10 Australia tuvo un sistema de evaluación central en el periodo 1988-96. El sistema de monitoreo y evaluación de Chile, tal como lo lidera la Dirección de Presupuestos en la actualidad, es un ejemplo prominente de la implantación de rutinas en la fase de implementación. Varios países de la OCDE han establecido revisiones periódicas de gastos (Reino Unido, Francia, Italia y otros). Estas rutinas constituyen la excepción más que la regla y, en la práctica, la mayoría está dirigida más hacia una mejor implementación que hacia mejores políticas. Como ejemplos de la naturaleza rutinaria de instrumentos de políticas ex-ante, Francia y el MIDEPLAN de Chile han institucionalizado el análisis de costo-beneficio para los proyectos.

11 También puede existir un motivo menos obvio, aunque relacionado: es difícil hacer corresponder categorías “ordenadas” de implementación con los procesos “desordenados” de la formulación de políticas. Por ejemplo, los políticos tienen que agrupar los objetivos y pronunciamientos de políticas en términos de qué vende para los electores; éstas no son necesariamente categorías que sean convenientes para los administradores. Sin embargo, el impulso actual hacia la responsabilidad basada en los resultados exige un alineamiento de los resultados de políticas y proyectos, desde el nivel superior del gobierno hacia las agencias de implementación.

Cuadro 2. El equilibrio técnico-político en las comisiones reales

En los estados del *Commonwealth*, el gobierno establece una comisión real como una comisión de asesoría para investigar asuntos de preocupación pública en forma *ad-hoc*. Las comisiones reales son convocadas para investigar asuntos de gran importancia y controversia. Estas comisiones reales tienen, al menos, un impacto educativo y pueden realizar aportes a las propuestas de políticas bajo consideración del gabinete. En el peor de los casos, funcionan como vehículos para diluir problemas políticos o son superadas por la necesidad de responder más rápido a los acontecimientos. Han sido utilizadas en países tales como el Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y en la mayoría de los países del *Commonwealth*.

Las comisiones reales son creadas por el jefe de estado. En la práctica, una vez establecida la comisión, el gobierno no puede eliminarla. Las comisiones pueden durar varios años, incluso más que el gobierno que las creó. Los miembros de las comisiones reales tienen un poder considerable; sin embargo, deben cumplir con los términos de referencia de la comisión. Por lo tanto, los gobiernos son generalmente muy precavidos a la hora de definir el alcance de la labor de la comisión y, habitualmente, incluyen una fecha de finalización en los términos de referencia.

Los resultados de las comisiones reales se publican en informes de resultados que contienen recomendaciones de políticas. Algunos son bastante influyentes y eventualmente se convierten en ley. Sin embargo, muchos de ellos han sido completamente ignorados por los gobiernos. El procurador general de Australia encomendó recientemente una revisión de la Ley de Comisiones Reales de 1923, que debía concluir a finales de 2009. Entre los motivos para iniciar esta revisión indicó que “Las comisiones reales han sido un importante medio de consulta y fuente de asesoría para el gobierno desde la Federación; pero han mostrado una tendencia a ser altamente técnicas, consumir mucho tiempo y ser onerosas [...] Si bien siempre existirá la necesidad de poder establecer una Comisión Real, es oportuno considerar si, en algunos casos, investigaciones más rápidas y más flexibles resultarían más apropiadas”.

Algunas de las últimas comisiones en los estados del Commonwealth de la OCDE son: la Comisión de Gobernanza de Auckland (*Auckland Governance Commission*, Nueva Zelanda, 2007-2009), la Comisión Victoria Bushfires (Australia, 2009), la Comisión Real sobre el Futuro de la Atención Médica en Canadá (*Royal Commission on the Future of Health Care in Canada*, Canadá, 2000-2002) y la Comisión Real sobre la Atención a Largo Plazo de la Tercera Edad (*Royal Commission on Long Term Care for the Elderly*, Reino Unido, 1998).

Fuentes: Departamento del Procurador General de Australia www.ag.gov.au; Parlamento del Reino Unido, www.parliament.uk

en decisiones gerenciales a nivel de agencias. En los países de la OCDE el adagio “dejemos que los gerentes gestionen” sirve como regla empírica para la división del trabajo entre el centro del gobierno y las agencias sectoriales.

60. En el corazón del proceso de coordinación se encuentra el gabinete (o su equivalente, como por ejemplo, el consejo de ministros), un organismo que administra del proceso de las políticas públicas. El gabinete está respaldado por subcomisiones permanentes. Estos órganos políticos son respaldados por una oficina de gabinete o del primer ministro responsable de las rutinas administrativas del proceso de las políticas públicas, que también ofrece un organismo permanente de conocimiento técnico neutral para la coordinación y evaluación de las propuestas de políticas. Algunos métodos adicionales de coordinación entre las agencias

sectoriales incluyen comisiones interministeriales o modificaciones organizativas (por ejemplo, la creación de megaministerios en Australia o la designación de agencias líderes en Nueva Zelanda).

61. **Las agencias sectoriales identifican políticas detalladas y diseñan su implementación.** Al reconocer que los ministerios o agencias sectoriales son los repositorios del conocimiento técnico, el centro de gobierno les deja el diseño más detallado de políticas y su implementación. La revisión hecha en este informe no ha descubierto ninguna rutina de políticas dominante al nivel de ministerios o agencias. En algunos casos, los departamentos de planificación/estrategia son el “cerebro” en lo más alto del ministerio y pueden servir de puente entre las estrategias nacionales y la autonomía gerencial a nivel de agencias, incluyendo monitoreo y alineación de las metas de desempeño de las agencias

con las prioridades gubernamentales generales. En otras situaciones, los ministerios sectoriales pueden utilizar comisiones y consejos orientados a políticas adscritos a los ministerios, departamentos de investigación o asesoría de políticas externa.

62. *Los mecanismos institucionales administran la provisión de conocimiento técnico y la interfaz entre los políticos y la burocracia.* Los políticos en el gobierno dominan el proceso de formulación de políticas y son votados para asumir o dejar su cargo. La función pública es una burocracia permanente y profesional que domina el proceso de implementación de *programas* y brinda conocimiento técnico políticamente neutral al gobierno, incluso en la etapa de formulación de políticas. Los políticos son elegidos o actúan como delegados de los elegidos a través de cargos de confianza, subordinados al gobierno y a las plataformas políticas. Los funcionarios públicos responden principalmente a incentivos burocráticos. Por lo tanto, garantizar la presencia de conocimiento técnico de miembros de la gerencia pública, así como también una interfaz fluida entre los dos grupos, es esencial para un proceso de política pública con capacidad para alinear prioridades de gobierno e implementación.

63. El conocimiento técnico ha sido tradicionalmente garantizado a través de un sistema de méritos que enfatiza el ingreso competitivo a la función pública, una remuneración razonable, permanencia en el cargo, etc. El sistema de carreras, tal como se practica en Francia y España (y Brasil) representa un enfoque particular para anclar las políticas al conocimiento técnico. Tradicionalmente, los sistemas del modelo *Westminster* han confiado en generalistas, aunque esto está cambiando. Estados

Unidos, por el contrario, se apoya principalmente en una combinación de nombramientos políticos (en grandes cantidades) y nombramientos dentro de la función pública para asegurar este conocimiento técnico.

64. Los países con sistemas parlamentarios han administrado la interfaz entre el gobierno y la función pública a través de varias formas de nombramientos “híbridos”, donde miembros de la gerencia pública son nombrados para los puestos de más alto rango en los ministerios. En las últimas tres décadas, los gobiernos de la OCDE se han preocupado cada vez más por desarrollar una función pública con capacidad de respuesta más inmediata a los programas políticos (Manning y Shepherd, 2009). Como resultado, cantidades crecientes (aunque aún modestas) de candidatos a la gerencia pública no pertenecen a la función pública y existe una tendencia en alza a basar los nombramientos para la gerencia pública en contratos por tiempo determinado que definen el desempeño esperado del incumbente.

65. *Otros instrumentos en el proceso de las políticas públicas: paneles, comisiones reales, evaluación de programas e instituciones de auditoría.* Otros elementos de larga data en el proceso de las políticas públicas bastante comunes en los países que se observan en este informe incluyen paneles especiales *ad-hoc* para evaluar y proponer políticas (ver Cuadro 2 sobre Comisiones Reales en países del *Commonwealth*); comisiones parlamentarias para revisar propuestas de políticas; instituciones de auditoría externa adscritas a parlamentos para llevar a cabo revisiones de desempeño de programas implementados; y evaluación ex-post de programas realizada por el gobierno (usualmente por las agen-

Cuadro 3. Revisiones de gastos en países de la OCDE

Los ministerios sectoriales llevan a cabo revisiones de programas (algunas formalizadas como evaluaciones finales) como parte de su actividad habitual. Algunos países han sistematizado revisiones de programas en el centro del gobierno a través de las llamadas “revisiones de gastos”. Estas revisiones cuestionan si se podrían alcanzar ciertos resultados con una combinación diferente de programas o labor intersectorial. Las revisiones de gastos son formas especiales de evaluación de programas en el contexto del proceso presupuestario, con nombres tales como “Revisiones de políticas estratégicas” (Australia), “Revisiones de gastos” (Canadá), “Revisión general de políticas públicas” (Francia), “Revisiones de políticas interdepartamentales” (Países Bajos), “Revisiones de gastos” (Reino Unido) y “Herramienta de calificación de evaluación de programas” (Estados Unidos). Estos procedimientos ayudan a respaldar la función de asignación (establecimiento de prioridades) del presupuesto. Existen tres diferencias importantes con los programas de revisiones realizados por los ministerios sectoriales. En primer lugar, las revisiones de gastos contemplan no solo la efectividad y la eficiencia de los programas con niveles de financiamiento actuales, sino también las consecuencias para obtener niveles de financiamiento alternativos. En segundo lugar, el Ministro de Hacienda o Planeación es el responsable final del procedimiento de revisión de gastos. En tercer lugar, el seguimiento de las revisiones de gastos se decide en el proceso presupuestario.

cias sectoriales). Tal vez con la excepción de los paneles especiales, estos instrumentos adicionales no han demostrado ser muy importantes en el proceso de las políticas públicas. Las comisiones parlamentarias han carecido de recursos para hacer un mejor trabajo. En líneas generales, los evaluadores externos han observado la eficiencia y efectividad en la implementación y, generalmente, tienen prohibido cuestionar la intención original de las políticas. La evaluación ex-post dentro del ejecutivo ha tenido, de hecho, un mayor impacto sobre la implementación que sobre el diseño de políticas. Estados Unidos constituye la excepción, donde el Congreso ha desempeñado un papel activo en la formulación de políticas, principalmente a través de sus comisiones y la Oficina de Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Office*) (ver Anexo 5).

- 66. Mercado de asesoría y revisiones de gastos como nuevas características en el proceso de las políticas públicas de la OCDE.** Como parte del cambio hacia un modelo de “mercado de asesoría”, se ha producido una proliferación de organizaciones alternativas de asesoría de políticas dedicadas a brindar información técnica más específica en el proceso de las políticas públicas, tanto dentro como fuera del gobierno (Weaver y Stares, 2001). Durante mucho tiempo, Estados Unidos ha tenido este tipo de organizaciones fuera del gobierno, pero su creciente importancia en el Reino Unido y Alemania también merece una mención. Mientras tanto, algunos gobiernos están creando nuevos instrumentos en el centro para generar ideas de políticas y proporcionar información y metodologías a las agencias sectoriales. El Reino Unido es un ejemplo destacado al respecto (ver Anexo 2). Los extensos debates en México por la reciente reforma del sector financiero del país demostraron el volumen y sofisticación de los agentes externos con capacidad y voluntad para brindar asesoría externa en esta área en particular de la reforma de políticas. En Chile, la comisión de expertos responsable de proporcionar cálculos críticos para la aplicación de la regla fiscal de ese país, la planeación e implementación de la reforma de la seguridad social o la reforma de servicios para la primera infancia podrían considerarse un ejemplo avanzado de asesoría externa para la implementación de una política fundamental.
- 67.** Además, muchos países de la OCDE están promocionando revisiones sistemáticas del gasto como parte del proceso de preparación de presupuestos (Cuadro 3). En gran medida el objeto de estas revisiones es abordar la eficiencia y efectividad en la implementación; y los resultados sobre los “buenos” o “malos” programas pueden ser posteriormente usados para ajustar las nuevas asignaciones pre-

supuestarias. Al menos hasta el momento, esta herramienta no parece haber proporcionado un foro para analizar el fondo de las políticas y queda por ver hasta qué punto se desarrollarán vínculos entre los procesos presupuestarios y de políticas en los países de la OCDE.

- 68.** Amerita una breve mención la formulación de políticas en países escandinavos (Cuadro 4), que durante décadas necesitaron la participación activa de actores sociales (Rokkan, 1967; Hoefler, 1994). La participación de actores sociales obedece a una lógica política, por un lado, y a la movilización del conocimiento técnico, por otro. Aún cuando el enfoque escandinavo para la formulación de políticas puede no ser adecuado para todas las sociedades, los conceptos básicos del involucramiento concertado de actores sociales con su conocimiento técnico es un modelo importante de regulación y evaluación de políticas.
- 69.** En los últimos años, este modelo se ha practicado ocasionalmente en países de América Latina. En Chile, por ejemplo, la reforma del sistema previsional de 2008 implicó un compromiso incluyente de actores con diferentes posturas políticas (Cuadro 5).
- 70.** La participación de la sociedad civil también ha sido utilizada en la fase de evaluación ex-ante de políticas por países tales como Francia. A modo de ejemplo, este tipo de participación de la sociedad civil tiene el potencial de lidiar con la resistencia pública a grandes proyectos de inversión (Cuadro 6).

Diferencias entre sistemas de la OCDE

- 71.** La diferencia más fundamental que hemos observado es entre las democracias parlamentarias y el sistema de controles y contrapesos de Estados Unidos. El proceso de las políticas públicas de Estados Unidos es la excepción: tanto el Presidente como el Congreso formulan políticas, y la puja entre el Congreso y el Presidente por controlar la agenda de las agencias sectoriales significa que el Presidente no ejerce pleno control sobre su gabinete (ver Anexo 5). Como resultado, el presidente ha tenido que crear su propia oficina, la Oficina Ejecutiva del Presidente, para fortalecer su influencia sobre el proceso de las políticas públicas.
- 72.** El centro del proceso de las políticas públicas en los sistemas parlamentarios es el gabinete, lo que garantiza un enfoque colectivo para examinar políticas, resolver las diferencias y asegurar su implementación. Una de las variantes más

Cuadro 4. Participación de actores sociales: El modelo escandinavo

En los países escandinavos, la participación de los actores sociales puede darse de diversas formas.

Todos los ministerios tienen poderosos consejos de asesoría con amplia membresía de actores sociales y otras organizaciones gubernamentales que brindan y monitorean las decisiones de los ministerios.

La mayor parte de la formulación de políticas más importantes en Suecia y Noruega es preparada por comisiones constituidas por expertos y representantes políticos, que investigan para respaldar la formulación de políticas propuesta. Estas comisiones, a menudo, precisan meses o años para completar su labor, por consiguiente este modelo puede no ser apropiado para muchos sistemas políticos, pero brinda un modelo para amplia deliberación y participación de expertos. Este precedente de la OCDE fue particularmente relevante para el análisis del diseño e implementación de políticas de la reforma previsional de 2008 en Chile y su réplica para la reforma y evaluación de políticas en áreas afines.

Para decisiones menos significativas, los grupos de la sociedad civil son consultados a través de petitorios, lo que les permite brindar sus posiciones y conocimiento técnico para informar decisiones. Estos petitorios circulan entre grupos de interés, de forma tal que se incluye un rango más amplio de posiciones en el proceso.

La separación de la formulación de políticas, por los ministerios, y la implementación, a través de agencias, permite a los ministerios focalizarse en la política. Este es el caso de Suecia en particular y en cierto punto de los otros países escandinavos. Sin lugar a dudas, este modelo ha sido copiado en otros sistemas pero no ha sido institucionalizado con el mismo nivel de conocimiento técnico. Una vez más, este precedente se analiza más extensivamente en la sección central del informe dado que Chile es el país latinoamericano que ha adoptado más fielmente la separación entre formulación de políticas/coordinación (ministerios y presidencia) y ejecución (servicios).

Por último, en Dinamarca y, en alguna medida en otros casos escandinavos, gran parte de las decisiones de políticas se realizan a través de redes compuestas por actores públicos (principalmente) privados (Sørensen and Torfing, 2007). Nuevamente, la lógica es involucrar el conocimiento técnico de los actores sociales directamente en el proceso, pero esto también implica la delegación a estas estructuras de una serie de decisiones.

importantes del proceso de las políticas públicas se da en función de los sistemas de votación. Los sistemas de elección por mayoría simple (como es el caso del Reino Unido) tienden a otorgar considerable poder a un partido político en particular y a su líder (el Primer Ministro) durante el período de mandato político. El gabinete entonces se convierte en un poderoso mecanismo de coordinación. Los sistemas de elección por representación proporcional suelen resultar en coaliciones de gobierno. Estos sistemas hacen que la formulación de políticas se convierta en un proceso más lento porque se deben crear las coaliciones y manejar los posibles desacuerdos. Esto se hizo evidente en Nueva Zelanda cuando se adoptó la representación proporcional en 1994. El sistema también tiende a reproducir parte de la competencia interpartidaria, normalmente vista en las elecciones, como potenciales divisiones políticas dentro del gabinete, algo similar a lo que enfrentan los presidentes de Estados Unidos. Por ejemplo, los ministerios que caen en las manos de

socios de coalición más nuevos tienden a convertirse en feudos de políticas que el Primer Ministro y el gabinete hallan difícil de controlar.

73. Otras diferencias adicionales en la práctica de los gobiernos parlamentarios derivadas del estudio son:

- **En el Reino Unido** (ver Anexo 2), el centro del gobierno (especialmente la Oficina del Gabinete) ha procurado complementar el proceso de las políticas públicas en las agencias sectoriales y alinear las metas del gobierno a diferentes niveles mediante la promoción de metodologías, entrega de información y cierre de brechas (por ejemplo, desarrollando políticas en algunas áreas que trascienden las responsabilidades de las agencias sectoriales).

- **Los gobiernos de Nueva Zelanda y Canadá** han resultado ser menos “intervencionistas”: en gran medida, el centro se ha que-

Cuadro 5. Reforma del sistema previsional en Chile: Consenso político basado en información técnica compartida

Uno de los primeros pasos de la Presidente Bachelet después de asumir el cargo en marzo de 2006 fue establecer un consejo técnico de alto nivel, el Consejo Asesor para la Reforma Previsional, con el objeto de preparar una propuesta de ajustes al Sistema de Pensiones adoptado en 1980 que evitaría limitaciones que podrían afectar a las generaciones actuales y futuras de trabajadores. Los 15 miembros del Consejo, liderado por el ex Director de Presupuestos Mario Marcel, representaban todo el espectro político, incluyendo personal técnico cercano a la Central Única de Trabajadores (CUT) y un ex ministro del gobierno de Pinochet. Los mismos fueron elegidos por la Presidente por sus calificaciones técnicas incuestionables y su predisposición al diálogo. Muchos de ellos habían estudiado el sistema previsional de Chile desde comienzos de la década de 1990 y con el tiempo supieron absorber un gran cúmulo de estudios y evaluaciones que apuntaban a la necesidad de ajustar el sistema. Además, ninguno de ellos había presentado una propuesta de reforma por sí solo, un hecho que se suponía los volvería más receptivos a las ideas derivadas de la serie de audiencias.

Transcurridas seis semanas de audiencias con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales, representantes del sector financiero, institutos de investigación, organizaciones y expertos internacionales, el Consejo preparó sus propuestas antes de la finalización del plazo de tres meses impuesto por la Presidente. Este hecho en sí reforzó el mensaje de la urgencia de la reforma y sentó un precedente para el cumplimiento de los plazos técnicos y políticos necesarios para alcanzarla.

La propuesta preparada por el Consejo Asesor fue revisada por una comisión de ministros establecida por la presidente. Esa comisión, que incluyó al Ministro de Hacienda y al Ministro de Trabajo, y al Director de Presupuestos como secretario técnico, analizó el informe tanto desde la perspectiva técnica como política. La Dirección de Presupuestos fijó la agenda técnica y presentó los problemas al equipo político para que tomara una decisión al respecto. Estos problemas estaban relacionados con la implementación y también con casos muy específicos que el Consejo Asesor no había resuelto en su propuesta. El equipo técnico detrás de la comisión estaba a cargo de delinear la ley y liderar las negociaciones con los parlamentarios, así como también con la Contraloría General de la República para la aprobación de las regulaciones. Después de casi cinco meses de intensa labor, el proyecto de ley fue enviado al Congreso en diciembre de 2006.

El proceso utilizado para delinear la reforma ayudó a generar el consenso técnico-político necesario para garantizar una sanción rápida y unánime del proyecto de ley en Diputados y una aprobación de la mayoría en el Senado, algo histórico considerando la naturaleza controvertida del tema y el clima político adverso de ese momento. Durante los procedimientos legislativos, que duraron poco más de un año, el ejecutivo tuvo una activa participación en el debate parlamentario, explicando aspectos de la ley al Congreso. Liderado por los ministerios de Hacienda y Trabajo, con un rol clave de la Dirección de Presupuestos, se logró la adopción de la ley en marzo de 2008.

dado fuera de la esencia de la formulación de políticas detalladas, en lugar de buscar garantizar que los departamentos cuenten con buenos incentivos para llevar a cabo su tarea. Nueva Zelanda sobresale por tratar de aclarar qué agencia está a cargo de las políticas que se superponen entre departamentos (el concepto de agencia líder – ver Anexo 3). Canadá, con su sistema de evaluación, otorga a las agencias sectoriales una amplia flexibilidad para realizar evaluaciones, mientras que la Secretaría del Tesoro (*Treasury Board Secretariat*) en el centro del gobierno ofrece el marco general (ver Anexo 4).

■ **Al operar** en un entorno administrativo menos maleable, el centro del gobierno en Francia y España tiene menos capacidad de influir en las agencias sectoriales que los países con el sistema de *Westminster*. Los gabinetes de ministros no tienen un papel tan poderoso. En Francia, el centro se concentra en el panorama general, generando consenso e influyendo en la opinión pública (ver Anexo 6). Pero las agencias sectoriales no son libradas al azar: las redes tecnócratas (los Cuerpos, *Le Corps*) respaldan un proceso de política pública ordenado y, hasta cierto punto, supervisado por el cuerpo de inspectores. En España, el “presidente del gobierno”

Cuadro 6. Aceptación pública de grandes proyectos: La CNDP francesa

La Comisión Nacional de Debate Público (Commission Nationale du Débat Public—CNDP) fue creada en 2002 como agencia administrativa independiente a nivel nacional para organizar un “debate público” para todos los proyectos de inversión pública mayores a €300 millones (alrededor de US\$450 millones al tipo de cambio actual). Para cada proyecto, crea (o decide no crear) una comisión *ad-hoc* específica en un proceso descentralizado. Se han creado unas 40 comisiones en los últimos seis o siete años. Están constituidas por miembros independientes, a menudo, miembros de la gerencia pública retirados, con un estatus de cuasi-magistrado. La mayoría de los proyectos analizados han sido proyectos de infraestructura de transporte.

La comisión organiza un “debate” en torno al proyecto abierto a todos aquellos interesados en participar; en la práctica, esto con frecuencia se refiere a ONG interesadas (y contrarias). El debate está relacionado con la justificación y existencia del proyecto, así como también con detalles e implementación. Los promotores del proyecto presentan su análisis pero los participantes pueden (y lo hacen) solicitar reevaluaciones o conocimiento técnico de expertos independientes, seleccionados por la comisión y pagados por el promotor o la CNDP. El debate no puede durar más de cuatro meses (las excepciones son posibles, pero ha habido muy pocas). El costo de un debate se estima en el orden de €500.000 a €2 millones (US\$700.000 a US\$3 millones), mucho menos del 1% del costo de la infraestructura.

La comisión no es un organismo de toma de decisiones: simplemente organiza y estructura el debate, luego lo resume de manera imparcial y neutral. El resultado del debate no es vinculante para el promotor del proyecto. Sin embargo, en el lapso de tres meses, el promotor del proyecto debe hacer públicas las conclusiones derivadas del debate.

Este procedimiento especial ha resultado bastante efectivo. En algunos casos, el promotor del proyecto abandonó el proyecto. Un caso en cuestión es una línea de transporte de energía eléctrica aérea de 400.000 voltios entre Francia y España; se decidió posteriormente soterrar la línea (a un costo mucho más alto). En otros casos, el proyecto sufrió modificaciones importantes. La conexión ferroviaria propuesta entre la ciudad y el aeropuerto de París iba a ser inicialmente un túnel de 12 km de longitud y fue transformada por el debate en la reutilización de líneas ferroviarias existentes más un túnel de 2 km de largo, una solución mucho más económica. En casi todos los casos, tuvo un impacto positivo en el proyecto inicial. Indujo u obligó al promotor del proyecto a examinar y formular mejor el proyecto, realizar el esfuerzo de considerar posibles o probables temas de discordia y modificar el proyecto a fin de minimizar la oposición o maximizar la aceptación. En la mayoría de los casos, los malos entendidos y temores que habían motivado a los opositores fueron significativamente reducidos, y hasta eliminados. La práctica ha demostrado que los promotores de proyectos de infraestructura públicos o privados no tienen un monopolio de buenas ideas y que un debate justo y bien organizado aumenta las opciones de soluciones, ayuda a encontrar una mejor solución y facilita la aceptación pública.

(equivalente al primer ministro en otros países) tiene importantes facultades que lo transforman en el actor clave del proceso de formulación de políticas (ver Anexo 7). Sin embargo, los ministerios sectoriales más grandes tienen una autonomía significativa para formular políticas en sus áreas, hecho que limita el alcance del gobierno central y requiere una mayor infraestructura para la coordinación de políticas.

74. Algunas de las rutinas y organizaciones que respaldan el proceso de las políticas públicas en el centro del gobierno están en constante cambio: la naturaleza politizada del proceso de las políticas

públicas en el centro significa que estas rutinas y organizaciones no tienen una duración garantizada. Con esta salvedad, los casos de países han producido algunos ejemplos de instrumentos que vale la pena estudiar en más detalle:

- **En el Reino Unido**, la Unidad de Estrategias (*Strategy Unit*), dependiente de la Oficina del Gabinete, usa pequeños equipos de analistas para realizar una amplia gama de estudios orientados a políticas a solicitud del primer ministro o ministros y también brinda respaldo metodológico al proceso de las políticas públicas en las agencias sectoriales (ver Anexo 2). Los estudios se hacen públicos, aunque son principalmente

Tabla 4. Clasificación de sistemas y agencias de evaluación en países seleccionados de la OCDE

	Sistema que abarca todo el gobierno		Agencia del centro del gobierno		Agencia externa
	Evaluación ex-post de programas	Revisiones ex-post de gastos en programas	Evaluación ex-ante de políticas	Evaluación ex-post de programas	Evaluación ex-post de programas
	1	2	3	4	5
Reino Unido	Elementos de un sistema descentralizado	Revisiones de gastos	PMSU		NAO
Nueva Zelanda	Elementos limitados de un sistema descentralizado	Revisiones de gastos (planificados)	SPEaR (políticas sociales)	SPEaR (políticas sociales)	OAG (rol limitado)
Canadá	Sistema descentralizado	Elementos de un sistema			
Estados Unidos	Elementos de un sistema semi-centralizado (PART hasta 2009)	PART (hasta 2009)	CBO (asuntos económicos y presupuestarios)		GAO (también alguna evaluación ex-ante de políticas)
Francia	Elementos limitados de un sistema descentralizado	GRPP	CSA CEA (política económica)		Tribunal de Cuentas
España		IGAE		AEVAL (sistema incipiente)	

Fuente: Extraído del Anexo 1. Ver lista de siglas en página 3.

dirigidos al gobierno.

- **El prestigioso Consejo de Análisis Económico de Francia**, bajo la esfera del primer ministro, sigue un modelo diferente: un prestigioso organismo permanente de destacados economistas supervisa estudios realizados por economistas individuales (e igualmente prominentes) sobre temas económicos particulares (ver Anexo 6). Fundamentalmente estos estudios tienen como objetivo informar al público.
- **El Centro de Análisis Estratégico de Francia**, también bajo la esfera del primer ministro, se asemeja más a la Unidad de Estrategias del Reino Unido. Utiliza conocimiento técnico interno así como también investigación encargada para evaluar políticas y propuestas de políticas, y para ayudar a crear consenso público sobre la dirección de las políticas (ser Anexo 6).
- **El Presidente de Estados Unidos** tiene una fuente de asesoría política muy fuerte en la Oficina Ejecutiva del Presidente (EOP – ver Anexo 5). Dividida en 13 áreas de políticas específicas, se trata de una estructura más grande que cualquiera de las oficinas del gabinete en sistemas parlamentarios. Dentro de la EOP, la Oficina de Gestión y Presupuesto (*Office of Management and Budget*) es

particularmente importante como ejemplo de oficina de presupuesto encargada de la revisión de programas y administración. A pesar de los considerables avances en el uso del conocimiento técnico neutral en la EOP en la última mitad de siglo, los presidentes modernos han preferido utilizarla en parte como instrumento político.

- **La Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos** (United States Congressional Budget Office) también cuenta con funciones que trascienden aquellas de las oficinas habituales de presupuesto en otros países y brinda información importante sobre políticas desde una perspectiva de administración de recursos (ver Anexo 5).¹²
- **En España**, la recientemente creada Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL) podría en algún momento ganar más influencia en el proceso de evaluación de políticas ya que lo permiten sus funciones formales (ver Anexo 7). Sus evaluaciones adoptan un enfoque muy flexible. Sin embargo, es aún demasiado pronto para determinar el impacto de la agencia, especialmente considerando

¹² Anderson (2009) describe el crecimiento en los últimos años de oficinas especializadas en investigación presupuestaria en varios países, principalmente Bélgica, Finlandia, Italia, Corea del Sur, México, los Países Bajos, Polonia, Portugal y el Reino Unido.

Tabla 5. Marco de evaluación de políticas de la OCDE

Tipo	Organización	Objetivo
Totalidad del gobierno	Ejecutivo/Gabinete Congreso/Parlamento Unidad central Tesoro	Resultados – Preocupaciones políticas de alto nivel (asuntos multisectoriales y globales)
Política sectorial	Congreso Ministerios y agencias Oficinas de presupuestos Organismos de asesoría para departamentos y agencias	Definición de programas
Entrega de servicios	Agencias de implementación	Mejora de desempeño

que, en su primer año, se ha focalizado en la evaluación ex-post de programas.

Sistemas y agencias dedicadas a la evaluación de políticas en países de la OCDE

- 75.** Los diferentes sistemas formales (normas y rutinas) y agencias con un mandato significativo, para la evaluación ex-ante y ex-post de políticas y/o programas identificados en los seis países de la OCDE pueden ser incluidos, casi sin excepción, en una clasificación de cinco vías (ver Tabla 4 y Anexo 1 para más detalles). A continuación se resumen las similitudes y diferencias en patrones observados en los seis países.
- 76. Evaluación ex-ante de políticas** (columna 3 de Tabla 4). Tiende a tratarse de elecciones de políticas y no necesariamente de los detalles de la implementación de programas. No existe un ejemplo en los seis países de un *sistema* evaluador de políticas ex-ante.¹³ Aunque existen algunos casos de *agencias* del centro del gobierno dedicadas a una evaluación selectiva de políticas ex-ante. Es el caso del Reino Unido, los Estados Unidos y Francia. Por su parte, Nueva Zelanda, Canadá y España no poseen procesos formales para evaluación ex-ante de políticas.
- 77. Evaluación ex-post de programas.** Las evaluaciones ex-post de programas pueden llevarse a cabo sistemáticamente a través de sistemas que abarcan todo el gobierno (columna 1) o por medio de agencias

dedicadas (columna 4). La evaluación bajo cualquiera de estas formas tiende a enfatizar la efectividad, eficiencia y la gestión, pero, por lo general, no aborda centralmente la idoneidad de la política en sí. Todos los países, con la posible excepción de España, han establecido algunos elementos de un enfoque sistemático, pero de formas diferentes y a diversos niveles. En todos los casos, los sistemas son significativamente descentralizados: el centro establece el marco, coordina y brinda respaldo, mientras que las agencias realizan las evaluaciones. En algunos casos, el centro podría asesorar sobre metodologías, pero en ninguno de estos países se imponen metodologías específicas. En varios casos, la función de evaluación es una parte (a menudo modesta) de una herramienta más amplia de control de administración o promoción de administración.

- **En el sistema bien articulado de Canadá,** el centro garantiza activamente que las agencias tengan una función de evaluación. Brinda un marco para evaluación y proporciona respaldo a las agencias.
- **En Estados Unidos,** como parte modesta de un sistema más amplio de control de administración (la Herramienta de Evaluación de Programas – PART, *Program Assessment Rating Tool*), el centro garantizó que las agencias tuvieran una función de evaluación y trabajó junto con las agencias para evaluar esa función y, si fuese necesario, identificar un programa para mejorarla¹⁴.

¹³ Todos los países utilizan las funciones de coordinación y evaluación de los gabinetes. Esto es, por cierto, un sistema, pero dado que no utiliza sistemáticamente técnicas analíticas formales, no figura como evaluación. Francia cuenta con un sistema articulado para evaluación ex-ante de proyectos, pero la evaluación de proyectos no fue considerada en los casos presentados en el Anexo 1.

¹⁴ El programa PART ha sido discontinuado. Se generaron algunas dudas en el Congreso (que no había participado en las revisiones del PART) y en otras partes del gobierno acerca del rigor e independencia de las evaluaciones y la calidad de las mediciones de eficiencia. En noviembre de 2009, el gobierno de Obama anunció planes para implementar un nuevo marco de gestión por resultados.

- **En Nueva Zelanda**, el centro garantiza que las agencias cuenten con una función de evaluación como parte de un ejercicio anual de planificación estratégica (aunque la evaluación no es una prioridad alta en este ejercicio).
- **En el Reino Unido**, el centro establece pautas y brinda respaldo para la evaluación, pero no controla ni supervisa las actividades de evaluación de las agencias.
- **Francia** ni siquiera cuenta con los elementos rudimentarios de un sistema de evaluación de programas como el de Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido¹⁵. Por otro lado, cuenta con inspectores de ministerios, siendo una de sus tareas la evaluación.
- **España** no cuenta con un sistema de evaluación de programas. En cambio, es del único país en la muestra de la OCDE con una agencia central dedicada que realiza evaluaciones activamente (y que podría convertirse en el núcleo de un incipiente sistema de evaluación en todo el gobierno).

78. Evaluación ex-post y externa de programas (columna 5). Todos los países cuentan con instituciones supremas de auditoría, pero solo algunas de ellas desempeñan funciones de evaluación sustanciales más allá de sus tareas tradicionales de realizar auditorías legales y financieras. En la muestra extraída para este informe, las instituciones supremas de auditoría del Reino Unido y Estados Unidos asumen importantes ejercicios de evaluación. La Contraloría General de Estados Unidos (GAO) realiza la gama más amplia de actividades de evaluación (incluyendo algunas evaluaciones ex-ante de políticas). Esto refleja el papel particular que desempeña el Congreso de Estados Unidos (ver Anexo 5).

79. Revisiones ex-post de gasto (columna 2): Como ya se observó, los países de la OCDE han intentado avanzar hacia esta forma especializada de evaluación de programas.

80. Otra forma de dar lectura a la experiencia de la OCDE con la institucionalización de la evaluación de políticas es dividir el campo: desde políticas más amplias y multisectoriales, pasando por políticas sectoriales definidas de forma más acotada, hasta

el nivel de implementación de políticas (ver Tabla 5). Las políticas relacionadas con el nivel de “Totalidad del Gobierno” o Asuntos Políticos Superiores, tales como la estrategia del país respecto del calentamiento global u otros asuntos importantes multisectoriales, deben ser tratadas en sentido amplio, usualmente por la legislatura o las unidades centrales del Ejecutivo, incluyendo el ministerio de hacienda. El papel del centro en la formulación de políticas es: (i) coordinar, es decir, garantizar la consistencia con las metas del gobierno, brindar segundas opiniones, ofrecer asesoría y decidir/presentar propuestas de políticas al congreso cuando se requiera la aprobación legislativa; y (ii) promover y buscar la aprobación de los ciudadanos para reformas de alto impacto en la vida diaria de los ciudadanos comunes (por ejemplo, reforma de la salud). El nivel de “Políticas Sectoriales” incluye decisiones típicamente tomadas por actores tales como ministerios o agencias, donde se diseñan los programas. El tercer nivel, “Entrega de Servicios”, es donde los programas son implementados por el personal de la agencia. Son las agencias, no el centro, las que realizan el diseño detallado de políticas y su implementación, pero no existe un patrón determinado, ni una “mejor práctica” de cómo lo hacen.

81. El diagrama propuesto es un primer abordaje para seleccionar el nivel de unidad de gobierno principalmente responsable de la formulación y evaluación de políticas como función del nivel de participación (“competencia”) de cada unidad de gobierno. Como tal, es una referencia útil para las propuestas del Capítulo 3. Sin embargo, este diagrama de referencia se deberá complementar con otras lecciones de la experiencia de la OCDE. Estas características particulares incluyen, entre otros, los roles complementarios de la Legislatura y el Ejecutivo en la evaluación de políticas y la necesidad de producir algunas evaluaciones lideradas por expertos no gubernamentales.

¹⁵ Francia cuenta con una agencia de evaluación en la Oficina del Primer Ministro, pero parece estar virtualmente extinta.

3. Algunas consideraciones para institucionalizar el proceso de las políticas públicas en América Latina

- 82.** Este es un estudio acerca de las prácticas de la OCDE. No se trata de un estudio sobre las prácticas de América Latina. No pretende presentar el proceso de las políticas públicas en un único país de América Latina. Ese ejercicio es una agenda de investigación para el futuro. Para tal ejercicio, el marco analítico propuesto en el Capítulo 1 puede resultar valioso a la hora de analizar los casos de países y extraer las lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina.
- 83.** No obstante, el estudio intenta ofrecer ideas extraídas de la experiencia de la OCDE como referencia para países de América Latina. El estudio cobrará mayor importancia en la medida en que esas referencias cierren las brechas o se ajusten a los desafíos actualmente enfrentados por los gobiernos latinoamericanos. Por este motivo, el estudio debe presentar un resumen de algunas de las debilidades de la formulación y evaluación de políticas actual en América Latina. Tal presentación servirá como telón de fondo para que los gobiernos de América Latina puedan conectarse y evaluar la relevancia de las recomendaciones del estudio. Vale admitir que la documentación y análisis de los países de la OCDE se concentró selectivamente en aquellos asuntos que parecen tener la mayor relevancia para América Latina.
- 84.** Sin lugar a dudas toda América Latina presenta una enorme variedad de arreglos institucionales, capacidad técnica y condiciones de base en las áreas de políticas y gestión por resultados. Además, los roles y la capacidad de las instituciones que participan en el ciclo de las políticas públicas cambian con el tiempo. Por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) desempeñó un papel fundamental en la formulación de políticas en las décadas de 1960, 1970 y 1980. Si bien el DNP todavía es un actor importante en la formulación de políticas, la Presidencia ha ganado terreno en los últimos años. De igual forma, la Dirección de Presupuestos/Ministerio de Hacienda en Chile parece ahora estar compartiendo con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia parte de la influencia extraordinaria que ha tenido en las últimas dos décadas. En Perú, la Presidencia del Consejo de Ministros (equivalente a la oficina del primer ministro) puede tener más o menos influencia dependiendo de los estilos presidenciales y ministeriales. El equilibrio de influencias y la coordinación de la formulación de políticas entre la Oficina de Planeación y Presupuesto de Uruguay, que depende de la Presidencia, y el Ministerio de Economía y Finanzas también parece cambiar en función del estilo, políticas y personalidad presidencial.
- 85.** Es probable que las recomendaciones resumidas al final de este capítulo se adapten mejor en los países de América Latina que están más avanzados en capacidad técnica y en el desarrollo de un sistema de gestión por resultados que abarque a toda la administración. Es dentro de este grupo de países que surgen los problemas más importantes relacionados con el control de la calidad de las políticas públicas más importantes. A modo de ejemplo, Chile ha estado debatiendo activamente opciones institucionales e instrumentales para la evaluación de políticas desde que la Presidente Bachelet asumió la presidencia. La situación es similar en México con los Presidentes Fox y Calderón. Habiendo dicho eso, sin embargo, es cierto que la lista de desafíos de América Latina y las ideas del estudio para una mejor formulación de políticas están formuladas en

un sentido tan amplio que podrían adaptarse, en mayor o menor grado, a la mayoría de los países de la región.

86. Los siguientes párrafos proponen una lista de brechas de políticas e institucionales que parecen poner en riesgo la calidad de las políticas públicas en América Latina. Inmediatamente después, el estudio presentará conclusiones y recomendaciones de la experiencia de la OCDE que pueden ayudar a cerrar esas brechas.

Ideas extraídas de la experiencia de la OCDE aplicables en el contexto de América Latina

87. Este breve recorrido por la experiencia de formulación de políticas en países seleccionados de la OCDE no es la última palabra: por el contrario, es un intento inicial de observar el ciclo de las políticas públicas. No parece haber una única “mejor práctica”; la institucionalización de la formulación de políticas es y continuará siendo idiosincrásica, es decir, dependerá en gran medida de las instituciones y la cultura política propias de cada país. Además, la práctica de seis países no agota las posibilidades de definir diferentes formatos e instrumentos en el proceso de las políticas públicas. Sin embargo, la revisión sugiere algunas características comunes que pueden servir como punto de referencia para el actual impulso de América Latina hacia el fortalecimiento del control de calidad de las políticas públicas. La formulación de políticas tiende a ser un proceso creativo y desordenado que utiliza múltiples fuentes y modos de información, mientras que la implementación es un proceso más riguroso, regulado por la (cuasi) ciencia de la administración. Además, no se han encontrado en este informe fuertes vínculos de retroalimentación formal desde la implementación (M&E) a la formulación de políticas. La formulación de políticas es un proceso profundamente político y la experiencia de la OCDE sugiere que existen limitaciones a la medida en que el proceso de formulación de políticas pueda ser rutinizado en cualquier democracia.

88. Sin embargo, existen amplios patrones institucionales comunes. Los mismos incluyen: mecanismos de coordinación en el centro del gobierno que son respaldados por fuertes secretarías técnicas (y políticas); conocimiento técnico adecuado sobre formulación de políticas en ministerios y agencias; una clara separación entre la formulación de políticas y la implementación de programas; y otras instituciones de respaldo, incluyendo asesoría sobre políticas *ad-hoc*. Y también existen características cambiantes en el entorno que son importantes. En

especial, los países de la OCDE están pasando de una forma de formulación de políticas políticamente monopolizada hacia otra donde la competencia entre ideas, tanto dentro como fuera del gobierno, comienza a cobrar mayor importancia. La Tabla 6 intenta resumir, tanto para los diferentes tipos de países de la OCDE relevados como para los países de América Latina, los puntos principales en los procesos de políticas nacionales e indicar dónde los distintos tipos de países son institucionalmente fuertes o débiles.

89. Una primera impresión es que las instituciones de formulación de políticas no funcionan tan bien en América Latina. Los gabinetes no son áreas de debate, coordinación y decisión sobre de políticas como sí lo son en muchos países de la OCDE. Los presidentes de América Latina tienden a contar con secretarías de coordinación y apoyo fuertes en asuntos políticos, pero que recién están comenzando a fortalecer su capacidad técnica. Un caso puntual es el intento anterior de Chile de establecer un fuerte grupo técnico de expertos en el “segundo piso” de la Presidencia o su esfuerzo actual por crear una “Unidad de Cumplimiento de Prioridades Presidenciales” o *Delivery Unit* (siguiendo el modelo del Reino Unido) y una unidad de evaluación de políticas ex-ante, ambas en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) (Cuadro 7). Otro ejemplo es la decisión del ex presidente de Colombia Uribe de ejercer un control más estricto sobre el sistema de monitoreo de los programas de prioridades de la administración (SIGOB). A esto se suma el impulso de dos gobiernos mexicanos sucesivos, los de Fox y Calderón, para fortalecer la capacidad de la Presidencia de identificar y monitorear los indicadores de sus programas presidenciales clave (Cuadro 8).

90. A menudo, los ministerios de Hacienda son relativamente fuertes en asuntos de políticas, pero tienden a tener un punto de vista predominantemente fiscal (en contraposición a un punto de vista de interés público más amplio). En algunas instancias, esto es compensado por los ministerios de planificación, pero con frecuencia los mismos carecen de autoridad política. Sin embargo, a medida que los países de América Latina pasan de reformas de primera generación a reformas de segunda y tercera generación y de una administración basada en insumos hacia una informada por resultados, los ministerios de hacienda y/o de planificación están expandiendo su rango de intereses para incluir la efectividad y eficiencia de los programas de gobierno, particularmente los programas presupuestarios. A medida que esos ministerios, así como también los ministerios y agencias sectoriales y parlamentos,

Cuadro 7. Coordinación de la formulación de políticas en Chile: La Dirección de Presupuestos y el Segundo Piso

Chile desarrolló una poderosa maquinaria para comprometer a cada agencia gubernamental (los “Servicios”) con objetivos precisos, incluyendo alineación de políticas con el sector, con otros sectores y con las prioridades de gobierno. En el caso de Chile, toda la maquinaria de desempeño ha estado vinculada con fuertes incentivos salariales que, a su vez, se ven reflejados en las decisiones presupuestarias. Dado que esta maquinaria actúa básicamente a través de rutinas y está ligada a la Dirección de Presupuestos, algunos presidentes recientes de Chile sintieron la necesidad de fortalecer su propia capacidad para ejercer influencia en las políticas y su implementación.

Además de monitorear las metas presidenciales, estos presidentes fortalecieron el rol de asesoría de los llamados “expertos del segundo piso” (en referencia a su ubicación en el palacio presidencial). Este grupo estaba generalmente constituido por buenos profesionales técnicos con algún conocimiento de política. Al final, el segundo piso demostró ser demasiado informal para la mejora sistemática de la elaboración de políticas. Además, no tenía un vínculo claro con la información de desempeño generada por la Dirección de Presupuestos ni la utilizaba demasiado.

A su vez, la información de desempeño fue cada vez más socavada por sectores y agencias que mal interpretaban sus metas prioritarias o la forma en que cumplía de manera efectiva las prioridades intersectoriales o presidenciales. De hecho, las agencias gubernamentales sintieron la necesidad de ajustar las metas y resultados a las áreas e indicadores estrictos aprobados por la Dirección de Presupuestos mientras que en la práctica desarrollaban sus propios programas estratégicos individuales.

En vista de casi una década de aprendizaje de habilidades de control de desempeño, Chile está ahora avanzando hacia (i) el fortalecimiento de la capacidad de evaluación y monitoreo ex-ante de políticas en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el proyectado Ministerio de Desarrollo Social, y la evaluación ex-post de políticas en una agencia independiente; (ii) el fortalecimiento de la coordinación de sectores ampliamente definida a través de comisiones interministeriales; (iii) el control de la calidad de las metas y desempeño de las agencias a través de medios más descentralizados a nivel sectorial; (iv) el uso de nuevos incentivos, principalmente no monetarios, para asegurar la alineación de políticas, el control y las recompensas a nivel ejecutivo.

Cuadro 8. El desafío de coordinar la elaboración de políticas en México

El gobierno de Fox en México desarrolló un sofisticado sistema para monitorear metas presidenciales así como también metas (ministeriales) sectoriales. La Secretaría de la Función Pública fue técnicamente responsable de monitorear una gran cantidad de indicadores e informar el avance periódicamente al Presidente y a su gabinete. Asimismo, el Presidente tenía comisionados a cargo de cada una de las áreas de prioridades presidenciales. Estos experimentos fueron desacreditados con el tiempo y finalmente abandonados. Los secretarios sectoriales no veían que sus propios desafíos estuviesen bien representados en las metas de desempeño seleccionadas y las prioridades presidenciales no fueron lo suficientemente orientadoras respecto del aporte de cada sector hacia los objetivos de la administración. Las agencias ejecutoras autónomas o semi-autónomas estaban reguladas por inercia o por sus propias metas particulares. Las metas prioritarias no fueron necesariamente reflejadas en el presupuesto. Al final, el ejercicio no dio la impresión de haber aportado a la cohesión estratégica de las acciones de gobierno. Más bien parece haber llevado a la frustración con la gestión por resultados, y a más fragmentación que integración. Como resultado, el gobierno actual del Presidente Calderón está intentando desarrollar un monitoreo de las metas presidenciales con perfil más bajo, que esté vinculado con el monitoreo y la evaluación de programas presupuestarios (Secretaría de Hacienda) y programas sociales (Secretaría de Desarrollo Social).

Tabla 6. Fortalezas y debilidades técnicas de los actores de gobierno en el proceso de las políticas públicas

País	Poder ejecutivo					Poder legislativo
	Centro del gobierno	Gabinete	Ministerio de Hacienda/Planeación	Ministerios sectoriales	Evaluación	
Países de la OCDE basados en el modelo de Westminster	FUERTE (respaldado por secretaría técnica)		Ministerio de Hacienda: FUERTE , pero subordinado al Gabinete	FUERTE	Sistemas descentralizados, con control central variado	DÉBIL
Estados Unidos	FUERTE (respaldado por Oficina de Gestión y Presupuesto)	DÉBIL , subordinado al Presidente	Ministerio de Hacienda: FUERTE , pero subordinado al Presidente	FUERTE	Sistemas descentralizados, con algún control central	FUERTE (respaldado por Oficina de Presupuesto del Congreso)
Países europeos de la OCDE basados en el derecho continental	FUERTE (respaldado por secretaría técnica)	Algo DÉBIL	Ministerio de Hacienda: FUERTE , pero subordinado al Centro	FUERTE	Sistemas descentralizados, con esfuerzos para establecer una fuerte agencia central	Algo DÉBIL
Países latinoamericanos	FUERTE en coordinación política, mayoritariamente DÉBIL en coordinación de políticas	DÉBIL , subordinado al Presidente	Ministerio de Hacienda y/o Ministerio de Planeación: a menudo FUERTE en coordinación de políticas	DÉBIL en muchos casos	Generalmente DÉBIL , pero varía por país	DÉBIL

fortalezcan su capacidad técnica, las metas gubernamentales estarán mejor alineadas y los resultados de la evaluación serán semillas sembradas en suelo fértil. También será necesario fortalecer el control ministerial de la calidad de los resultados de las agencias ejecutoras, como medio para estimular la alineación de políticas y programas así como también los vínculos.

91. Si América Latina va a observar la experiencia de la OCDE en el ciclo de las políticas públicas, ¿debería prestar más atención a los sistemas parlamentarios o presidenciales? Los arreglos políticos en América Latina se encuentran en algunos casos entre los sistemas parlamentarios y el de Estados Unidos y, en otros, pueden caer por fuera de ambos. Es muy común que las constituciones de América Latina otorguen un poder significativo al presidente. Los gabinetes como tales, por lo general, no tienen un papel importante en el proceso de las políticas públicas. Por el contrario, son pocos los ministros, directores de agencias o asesores presidenciales influyentes que tienen participación privilegiada en la selección de prioridades de políticas y/o que están a cargo del monitoreo de sus resultados. Los intentos formales o informales por crear comisiones ministeriales para la coordinación de políticas a nivel sectorial, o las comisiones sociales, de infraestructura o economía que han sido

implementadas en otros lugares de la región, han sido por lo general condenadas al fracaso o a una breve duración. Parece que, sin una participación presidencial directa, los ministros no realizan esfuerzos para coordinarse entre pares. Resta saber si los intentos permanentes del actual gobierno de Chile para recrear esas comisiones ministeriales sectoriales, o el nuevo Ministerio de Desarrollo Social a cargo de la coordinación de la política social de Chile, demostrarán ser efectivos y sustentables a mediano plazo.

92. En términos generales, los congresos tienen más facultades que los parlamentos (tal como derecho a veto); sin embargo, en la mayoría de los casos no tienen las facultades de las que goza el Congreso de Estados Unidos para formular políticas o asignar presupuestos. Los partidos políticos tienden a no ser ni fuertes ni duraderos, el poder es a menudo monopolizado por sus líderes, y pueden existir muchos partidos. Estas características reducen la capacidad de los partidos de representar el interés público y disciplinar a presidentes y legislaturas, pero los congresos a menudo ostentan un significativo derecho a veto que puede crear marcadas divisiones de propósito entre la legislatura y el ejecutivo.

93. En la mayoría (pero no en todos) los países de América Latina, los cuadros de gerencia pública

son demasiado débiles en capacidades técnicas y/o demasiado dependientes políticamente de los políticos de turno para actuar como fuente de conocimiento técnico políticamente neutral, impulsado por la administración. Sólo en algunos pocos países de la región existen programas para alentar la formación de cuadros de gerencia pública.¹⁶

94. Los países de América Latina han demostrado ser terreno fértil para ideas de políticas. Después de todo, América Latina ha sido testigo del surgimiento de innovaciones en materia de políticas en las últimas dos a tres décadas. Pero estas características parecen haber llevado a una brecha significativa entre ideas e implementación. Hemos observado una brecha institucional entre la formulación e implementación de políticas en los países de la OCDE, pero dicha brecha es salvada con efectividad a través de mecanismos organizativos, especialmente coordinación entre el gabinete, las secretarías centrales y la gerencia pública.
95. Por otro lado, en los países de América Latina existe un profundo sentido de que la ejecución no es consistente con las políticas. Incluso en los países más avanzados de la región, las propuestas de políticas pueden ser mencionadas en los medios y resultar influyentes dentro y fuera del gobierno, pero a menos que se apliquen explícitamente a nivel de programa (y, en muchos casos, que se introduzcan como un programa en el presupuesto) continúan siendo letra muerta. Como resultado, las agencias gubernamentales a menudo sienten que el centro (es decir, la oficina del presidente) no brinda instrucciones implementables. De manera interesante, los ministerios de hacienda han llenado parcialmente este vacío de políticas técnicas en los últimos años, pero al igual que sus ministerios equivalentes en la OCDE, tienen un mandato más acotado de control presupuestario e implementación de programas que no es adecuado para el rol de políticas más amplio del centro del gobierno. Tampoco tienen los ministerios de hacienda la suficiente experiencia en administración como para facilitar la alineación entre las metas alcanzables de las agencias y las metas de nivel superior del gobierno.
96. También existe el caso contrario donde el centro del gobierno siente que las agencias no están cumpliendo con los mandatos recibidos. Por consiguiente, supuestas buenas políticas (tales como los subsidios monetarios) con frecuencia pueden tener

malos resultados en la práctica. Otro aspecto de esta brecha entre la formulación y la implementación de políticas es la falta de retroalimentación de los resultados de monitoreo y evaluación en la formulación de políticas, aunque este fenómeno no es muy diferente en los países de la OCDE. A medida que América Latina avanza hacia una separación más definida entre la planeación e implementación de políticas, esas instrucciones implementables de arriba hacia abajo necesariamente se expandirán y serán más fuertes. Esto último se ilustra, entre otros ejemplos, a través del impulso permanente del gobierno actual de Chile por consolidar el rol de monitoreo y coordinación de los ministerios con respecto a las agencias ejecutoras bajo sus órbitas.

Ideas para una mejor formulación de políticas en América Latina

97. Las características antes mencionadas de la región sin lugar a dudas presentan obstáculos para la formulación e implementación “racional” de políticas basada en el conocimiento técnico, que parecen ser inicialmente mayores en América Latina que en los países de la OCDE. Sin embargo, como también se indica anteriormente, América Latina está avanzando hacia una mayor apertura al conocimiento técnico y una mayor consistencia en la coordinación e implementación de políticas. Con este espíritu, se pueden proponer seis ideas principales que podrían tomarse en consideración si la meta es mejorar la eficiencia del ciclo de las políticas públicas en América Latina. Se seleccionaron estas seis ideas porque, en primer lugar, se basan claramente en algunas de las lecciones aprendidas a partir del contexto evolutivo de los países de la OCDE y, en segundo lugar, porque parecen ser plausibles de implementación de acuerdo con los principales acuerdos políticos e institucionales imperantes en la región.
98. *(i) La autoridad política y el conocimiento técnico en el centro del gobierno.* Los ejemplos de países de la OCDE seleccionados en este informe indican que una buena formulación de políticas comienza con la combinación de una autoridad política efectiva y conocimiento técnico en el centro del gobierno. La autoridad política es responsable del programa general del gobierno; supervisa la concepción de las ideas políticas, decide qué políticas deben llevarse adelante, coordina entre los sectores y supervisa que las políticas se implementan según su cometido. En muchos países con sistemas parlamentarios, la autoridad política está constituida por el gabinete. En el sistema de gobierno presidencial de Estados Unidos, el presidente concentra mucha de esa

¹⁶ “Sistema de Alta Dirección” en Chile; “Sistema de Direção e Assessoramento Superiores” (DAS) en Brasil, entre otros regímenes.

autoridad política dentro de su propia oficina, la Casa Blanca, pero también comparte parte de la autoridad con el Congreso.

99. En una economía compleja y moderna, la autoridad política posiblemente no podría llevar a cabo estas funciones de formulación de políticas sin el respaldo de una secretaría técnica fuerte, generalmente una oficina de gabinete (en países que siguen el modelo de *Westminster*), una oficina del primer ministro (Francia y España) o una oficina presidencial (la Oficina Ejecutiva del Presidente en Estados Unidos). Estas oficinas son expertas en la administración de procesos operativos que promueven o evalúan ideas de políticas, garantizan su coordinación y consistencia y se ocupan de su implementación. Esto requiere un mínimo conocimiento técnico de políticas específico del sector, pero algunas secretarías técnicas (el Reino Unido, pero sobre todo Estados Unidos) incorporan mayor conocimiento técnico que otras (como Canadá y Nueva Zelanda).
100. El centro del gobierno en América Latina, es decir, la oficina del presidente, es normalmente fuerte en asuntos políticos, incluyendo el manejo de relaciones con otros poderes y niveles de gobierno y la coordinación del respaldo político. Además, está cada vez más comprometida a exigir resultados a los ministerios y agencias ejecutoras. Sin embargo, la autoridad política posee poco conocimiento técnico sobre políticas y, a menudo, tiene un débil compromiso con una formulación de políticas sólida a nivel técnico. Los gabinetes no se utilizan como órganos deliberativos ni de toma de decisiones. Y las secretarías técnicas en la oficina presidencial son prácticamente inexistentes (en la medida que existe conocimiento técnico cerca del centro, éste recae en los ministerios de hacienda y planificación pero alejado de la autoridad política del presidente).
101. El paso más importante para mejorar el proceso de formulación de políticas en los países de la región sería fortalecer el centro, en términos tanto de capacidad política para gestionar políticas como de una secretaría técnica para respaldar esta función. Para que la gestión por resultados madure en América Latina, resultará fundamental contar en los países de la región con una oficina presidencial capaz de brindar instrucciones estratégicas efectivas, así como también asegurar la coherencia interna, la disciplina corporativa y la alineación de resultados. Sin lugar a dudas, no corresponde a este informe proponer soluciones políticas – por ejemplo, sería simplista y poco realista exigir gabinetes fuertes en regímenes presidenciales. Por otro lado, los presidentes pueden (y ya lo hacen en algunos países) convocar organismos políticos efectivos para la coordinación sectores (afines a los comités de gabinete) para asuntos económicos, sociales, de seguridad, etc.
102. El presidente y las autoridades políticas bajo la presidencia necesitarán el respaldo de una secretaría de políticas presidenciales. Casi todas las oficinas de gabinete y presidenciales de la OCDE cubiertas en este informe serían un punto de partida útil para el diseño de una secretaría técnica. Tal vez la Oficina Ejecutiva del Presidente en Estados Unidos ofrezca el ejemplo más pertinente para América Latina, si bien es de esperar que los países de la región comiencen a una escala mucho menor. La Oficina del Gabinete del Reino Unido o la Oficina del Primer Ministro de Francia también son ejemplos interesantes porque son proactivas a la hora de observar los problemas de las políticas y proponer soluciones. Por ejemplo, dentro de la Oficina del Gabinete del Reino Unido hay una Unidad de Estrategias que estudia asuntos específicos de políticas y una Unidad de Implementación (supervisada en forma conjunta por el Tesoro) que atiende problemas de implementación de políticas.
103. (ii) *Un sistema organizativo que coordina la formulación de políticas.* La formulación de políticas en la OCDE está basada en estructuras organizativas, mecanismos de coordinación y mecanismos de control. Las estructuras organizativas determinan quién realiza qué tareas y las jerarquías y límites organizativos establecen conjuntos de incentivos particulares. Los mecanismos de coordinación, tales como gabinetes o formatos de comité *ad-hoc* (o “ministerios líderes” en el caso de Nueva Zelanda y “superministerios” en Australia) están diseñados para contrarrestar los efectos de las agencias públicas que siguen sus propias agendas y, focalizarlas en cambio en las metas que bajan desde el centro del gobierno a un área de políticas particular. En los países que siguen el modelo de *Westminster*, la coordinación del gabinete puede ser bastante “estricta” debido a la doctrina de responsabilidad colectiva. Los mecanismos de control son los medios utilizados por el jefe del centro para hacer cumplir sus prioridades a través del agente en el ministerio sectorial. Tradicionalmente, el método de control en el sector público era ordenar, pero las órdenes están cada vez más combinadas, en la medida de lo posible, con formatos contractuales (contratos por resultados) e incentivos.
104. Existe un problema evidente en los países de América Latina y es que la transición incierta de prioridades de gobierno hacia resultados esperados

ponga en riesgo la cohesión y la efectividad de la formulación de políticas. Entre otros puntos, una agenda para mejorar la transición de política a implementación incluye temas tales como: establecimiento de una secretaría técnica en el centro de gobierno (y, tal vez cambiar el papel de los ministerios de hacienda que hasta ahora se ha estado expandiendo); apertura, donde no exista, de un proceso de mayor contestabilidad dentro del ejecutivo mediante el establecimiento de procedimientos estándar adecuados para evaluar políticas, desde el punto de vista político y técnico, a través de la deliberación colectiva (utilizando, por ejemplo, reuniones de gabinete); creación de un superministerio o agencia líder para coordinar la formulación de políticas en un área de política particular; trabajo a través de comisiones interministeriales; y otras técnicas para “aunar” las diferentes partes de la administración. En la región, se probaron los superministerios en forma temporal, pero con un papel más limitado a la coordinación de sectores que a la alineación de metas o canalización de programas de agencias hacia mayores prioridades de gobierno. De otro modo, los experimentos con superministerios han sido efímeros en América Latina.¹⁷ Lo mismo ocurrió con las comisiones sectoriales *ad-hoc* a nivel ministerial, donde un desafío específico es mantener la motivación de participar por parte de aquellos ministerios que no están a cargo de la conducción. Los gobiernos innovadores han tratado una amplia gama de incentivos (institucionales, colectivos, individuales) para mejorar el desempeño de las agencias, pero esos incentivos han tenido poco efecto sobre la calidad de las metas de las agencias, incluyendo la alineación de metas o metas de mejora del desempeño.

105. (iii) Una gerencia pública que brinde asesoría experta sobre políticas y coordine la formulación e implementación de políticas. Los miembros de la gerencia pública son designados de acuerdo tanto con criterios políticos como “híbridos” (políticos y técnicos) en los países de la OCDE, dependiendo del país. Su papel en salvar la brecha entre el mundo de la política y la formulación de políticas y el mundo de la implementación es crucial. Desempeñan este papel tanto en el centro (más específicamente, en las secretarías del centro del gobierno) como en la cima de los ministerios. Con contadas excepciones, particularmente Brasil y Chile, estos cuadros profesionales brillan más por su ausencia

¹⁷ Actualmente Chile está tratando de crear un Ministerio de Desarrollo Social que lidere y coordine todos los ministerios sociales, evalúe su desempeño y tenga un papel prominente en la alineación de prioridades y programas de políticas sociales, incluyendo salud y educación. El gobierno recientemente envió un proyecto de ley al Congreso y, a la fecha de este informe, todavía no ha sido debatido dentro del poder Legislativo.

que por su presencia en América Latina. Se trata de una reforma amplia, que en muchos sentidos excede el alcance de este documento, porque es una de las claves para una mejor gestión pública en general. Pero también cobra particular importancia para una mejor formulación de políticas, principalmente porque los funcionarios de la gerencia pública actúan como vínculo entre la formulación y la implementación de políticas y muchos de ellos son expertos en políticas.

106. (iv) Fuerte capacidad de los ministerios sectoriales.

Los ministerios sectoriales en la OCDE tienden a contar con una fuerte capacidad analítica en unidades o departamentos especializados. Además de sus propias unidades financieras, de recursos humanos y gestión de activos, también comunes entre los ministerios sectoriales en América Latina, los ministerios de la OCDE también cuentan algunas veces con sistemas de información de gestión a nivel sectorial para proveer información para el proceso de formulación de políticas. Muchos ministerios de América Latina cuentan con una capacidad débil para administrar sus propias actividades de formulación de políticas y/o coordinar las políticas de las agencias que supervisan. En una primera etapa y para mejorar esta capacidad, los ministerios podrían (con ayuda del centro) concentrarse en mejorar el nivel (cantidad y calidad) de información disponible para el ministro a fin de proveer información a la formulación de políticas. Esto permitiría a los ministerios armonizar mejor las amplias prioridades presidenciales bajo su responsabilidad con los programas específicos que ellos y las agencias adscritas están diseñando y, más adelante, implementando. Para este fin, fortalecer las oficinas de planificación ministeriales les daría a los ministerios una mayor capacidad para reunir y analizar información y utilizarla en la planificación estratégica. En una etapa posterior se podrían considerar iniciativas organizativas más ambiciosas (tales como unidades de investigación ministeriales).

107. (v) Fuerte capacidad de la legislatura. El Congreso de Estados Unidos (el ejemplo más cercano a los sistemas presidenciales de América Latina) desempeña un papel clave en la formulación de políticas y cuenta con una fuerte oficina de presupuestos y comisiones técnicas para hacerlo. La capacidad técnica de los parlamentos de América Latina para desarrollar ideas de políticas y formular y evaluar propuestas de políticas provenientes del ejecutivo no es muy sólida. A pesar de no contar con el poder técnico y político del Congreso de Estados Unidos, sí cuentan con un mandato para formular políticas y son políticamente más

fuertes que el poder legislativo de la mayoría de los sistemas parlamentarios. Por lo tanto, proporcionar a los congresos una base técnica más sólida para crear políticas o evaluar propuestas podría reforzar la contestabilidad y mejorar la formulación de políticas en América Latina. La Oficina de Presupuestos del Congreso y las Comisiones del Congreso de Estados Unidos ofrecen posibles modelos en este sentido. Muchos congresos de América Latina ya forman parte de un movimiento mundial que busca resultados y esto los llevará a exigir una mayor capacidad propia de formulación y evaluación de políticas.

108. (vi) Existencia de canales alternativos activos de asesoría sobre políticas. Hay una serie de posibles formatos institucionales alternativos que podrían reforzar el análisis técnico abriendo el proceso de formulación de políticas al conocimiento técnico académico y, en un sentido más amplio, al sector no gubernamental. Tales iniciativas también pueden alentar la participación de las partes interesadas (*stakeholders*), no como expertos o evaluadores, sino como partes en el debate, en la consideración de diferentes alternativas de políticas. Este proceso puede traer a la luz alternativas políticas viables y puede minimizar la resistencia de las partes interesadas. Estas iniciativas son comunes en muchos países de la OCDE y están siendo adoptadas en América Latina a medida que la masa crítica de expertos se expande y las organizaciones de la sociedad civil comienzan a hacer oír su voz y cuentan con mayor capacidad técnica. Algunos ejemplos de participación exitosa de los interesados son la *Commission Nationale du Débat Public* de Francia (Cuadro 6) y la reforma del sistema previsional en Chile (Cuadro 5). La gama de alternativas incluye lo siguiente:

- **Una institución** que establece paneles de expertos no gubernamentales caso por caso (por ejemplo, la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos o el Consejo para el Análisis Económico de Francia).
- **Una institución** para contratar investigación orientada a políticas en entidades no gubernamentales en forma individual (por ejemplo, la Fundación Nacional de Ciencia en Estados Unidos o, en alguna medida, Colciencias de Colombia).
- **La creación** de un cuerpo más permanente de expertos dentro de una agencia de gobierno autónoma para llevar a cabo estudios de políticas en forma individual (un modelo de ello podría ser una versión de la AEVAL de

España, pero más explícitamente dedicada a problemas de políticas ex-ante).

- **La designación** de comisiones de expertos para realizar estudios de políticas en forma individual. Esto podría institucionalizar una práctica similar a las Comisiones Reales de países del Commonwealth (Cuadro 2) o replicar, dentro de lo posible, el modelo de reforma del sistema previsional de Chile (Cuadro 5).

109. Ni la revisión de la estructura organizativa para la coordinación de metas de políticas ni la mejora de la capacidad técnica para la formulación de políticas son pasos que puedan completarse en el corto plazo. Requieren liderazgo y voluntad política, así como también una dosis de conocimiento técnico y continuidad en la reforma. Sin embargo, si se pretende reconstruir la confianza en el estado de América Latina, se necesita con urgencia una mayor consolidación de los logros de la región así como también una importación y ajuste selectivo de la experiencia de los países de la OCDE en esas dos áreas de reforma. Mejorar la credibilidad del sector público requiere desarrollar los puentes institucionales e instrumentales adecuados entre los anuncios políticos, las prioridades del gobierno, el financiamiento flexible, la capacidad de ejecución, la prestación de servicios de calidad y la satisfacción del ciudadano. En este punto del impulso de la región hacia una relación orientada a los resultados entre la administración pública y el cliente-ciudadano (elector y contribuyente), esos puentes resultan fundamentales para fortalecer la transparencia, la responsabilidad y el desempeño.