



oportunidades para todos

Informe No. 59207-LAC

La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized





La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina

Octubre de 2010

Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
América Latina y el Caribe

Documento del Banco Mundial

Vicepresidenta:	Pamela Cox
Director de Sector:	Marcelo Giugale
Gerente de Sector:	Verónica Zavala
Gerentes del Estudio:	Fernando Rojas Mariano Lafuente

Contenido

Lista de Siglas	vii
Miembros del equipo del Informe y Agradecimientos	viii
Resumen ejecutivo	1
La búsqueda de un proceso de formulación de políticas más sólido a nivel técnico en América Latina	1
La práctica de la formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina	4
1. Introducción: Un marco para describir el proceso de las políticas públicas	8
2. El proceso de las políticas públicas en la OCDE: características y desafíos	14
Desafíos comunes	14
Elementos comunes en el proceso de las políticas públicas	15
Diferencias entre sistemas de la OCDE	22
Sistemas y agencias dedicadas a la evaluación de políticas en países de la OCDE	25
3. Algunas consideraciones para institucionalizar el proceso de las políticas públicas en América Latina	27
Ideas extraídas de la experiencia de la OCDE aplicables en el contexto de América Latina	28
Ideas para una mejor formulación de políticas en América Latina	31
Anexo 1: Sistemas y agencias de evaluación que abarcan todo el gobierno: características comunes y diferencias en los países de la OCDE	35
Anexo 2: El Reino Unido	39
Gestión Pública	39
Principales rutinas del proceso de las políticas públicas	40
Cambios bajo el gobierno de coalición de 2010	43
Rutinas subsidiarias del proceso de las políticas públicas	44
Comentarios Finales	45
Anexo 3: Nueva Zelanda	47

El modelo formal de gestión pública.....	47
Cambios recientes.....	51
Comentarios Finales.....	52
Anexo 4: Canadá.....	53
Rutinas políticas en el centro del gobierno.....	53
Rutinas de administración de presupuestos y gastos en el centro del gobierno.....	53
Rutinas técnicas (administrativas) en el centro del gobierno.....	54
Comentarios finales.....	57
Anexo 5: Estados Unidos.....	59
Rutinas de políticas en el centro del gobierno.....	59
Evaluación de políticas (y programas) en el Ejecutivo.....	61
Evaluación de políticas en el Congreso.....	63
Comentarios finales.....	64
Anexo 6: Francia.....	65
Política y gestión pública.....	65
El proceso de las políticas públicas en la Oficina del Primer Ministro.....	65
El Consejo Económico, Social y de Medio Ambiente.....	67
El presupuesto y el proceso de las políticas públicas.....	68
El proceso de las políticas públicas en los ministerios.....	68
El caso particular de la evaluación de proyectos.....	69
Evaluación parlamentaria de políticas.....	71
El Tribunal de Cuentas.....	71
Organizaciones alternativas de asesoría de políticas.....	72
Comentarios finales.....	72
Anexo 7: España.....	75
El marco de la formulación de políticas.....	75
Evaluación de políticas y programas en España.....	76
Reformas recientes para mejorar la evaluación de políticas públicas:	
la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).....	78
Comentarios finales.....	79
Bibliografía.....	80

Cuadros

Cuadro 1. Conocimiento técnico de políticas: Los problemas.....	12
Cuadro 2. El equilibrio técnico-político en las comisiones reales.....	18
Cuadro 3. Revisiones de gastos en países de la OCDE.....	19
Cuadro 4. Participación de actores sociales: El modelo escandinavo.....	20
Cuadro 5. Reforma del sistema previsional en Chile: Consenso político basado en información técnica compartida.....	21
Cuadro 6. Aceptación pública de grandes proyectos: La CNDP francesa.....	22
Cuadro 7. Coordinación de la formulación de políticas en Chile: La Dirección de Presupuestos y el Segundo Piso.....	29
Cuadro 8. El desafío de coordinar la elaboración de políticas en México.....	29

Figuras

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas.....	9
---	---

Tablas

Tabla 1. El ciclo de las políticas públicas.....	9
Tabla 2. Fuentes institucionales alternativas de asesoría y conocimiento técnico de políticas para el gobierno.....	11
Tabla 3. El ciclo de las políticas públicas y los principales instrumentos típicos de política.....	16
Tabla 4. Clasificación de sistemas y agencias de evaluación en países seleccionados de la OCDE.....	24
Tabla 5. Marco de evaluación de políticas de la OCDE.....	25
Tabla 6. Fortalezas y debilidades técnicas de los actores de gobierno en el proceso de las políticas públicas.....	30

Anexos**Cuadros**

Cuadro 2-1. Metodología para una “buena” formulación de políticas.....	41
Cuadro 2-2. Actividades actuales de la Unidad de Estrategias (Reino Unido).....	42
Cuadro 3-1. Dos ejemplos de desarrollo de políticas en Nueva Zelanda – Transformación económica y competencias.....	48
Cuadro 6-1. La Inspección General de Asuntos Sociales (Francia).....	69
Cuadro 6-2. Quiebre del monopolio del conocimiento especializado en Francia.....	69
Cuadro 7-1. Evaluaciones llevadas a cabo por la Agencia de Calidad y Evaluación de España en 2007.....	79

Tablas

Tabla 1-1. Reino Unido: Rutinas formalizadas de evaluación.....	35
Tabla 1-2. Nueva Zelanda: Rutinas formalizadas de evaluación.....	36
Tabla 1-3. Canadá: Rutinas formalizadas de evaluación.....	36
Tabla 1-4. Estados Unidos: Rutinas formalizadas de evaluación.....	37
Tabla 1-5. Francia: Rutinas formalizadas de evaluación.....	38
Tabla 1-6. España: Rutinas formalizadas de evaluación.....	38
Tabla 2-1. El ciclo de las políticas públicas y los instrumentos de políticas públicas en el Reino Unido.....	40
Tabla 3-1. El ciclo de las políticas públicas y los instrumentos de política pública en Nueva Zelanda.....	48
Tabla 4-1. El ciclo de las políticas públicas y los instrumentos de política pública en Canadá.....	54
Tabla 5-1. El ciclo de las políticas públicas y los instrumentos de política pública en Estados Unidos.....	60
Tabla 6-1. El ciclo de las políticas públicas y los instrumentos de política pública en Francia.....	66
Tabla 7-1. El ciclo de las políticas públicas y los instrumentos de política pública en España.....	77

Lista de Siglas

AEVAL	Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de Servicios (España)	
CBO	Congressional Budget Office (US)	Oficina de Presupuestos del Congreso (Estados Unidos)
DPMC	Department of Prime Minister and Cabinet (New Zealand)	Departamento del Primer Ministro y el Gabinete (Nueva Zelanda)
EOP	Executive Office of the President (US)	Oficina Ejecutiva del Presidente (Estados Unidos)
UE	Unión Europea	
GAO	Government Accountability Office (US)	Contraloría General de Estados Unidos
IEPSQD	Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos (España)	
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado (España)	
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales (Francia)	Inspección General de Asuntos Sociales
MAF	Management Accountability Framework (Canada)	Marco de Responsabilidad de la Gestión (Canadá)
NAO	National Audit Office (UK)	Oficina Nacional de Auditoría (RU)
ONG	Organización no gubernamental	
OAG	Office of the Auditor-General (New Zealand)	Oficina del Auditor General (Nueva Zelanda)
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo	
OMB	Office of Management and Budget (US)	Oficina de Gestión y Presupuesto (Estados Unidos)
PART	Program Assessment Rating Tool (US)	Herramienta de Evaluación de Programas (Estados Unidos)
PCO	Privy Council Office (Canada)	Oficina del Consejo Privado (Canadá)
PMDU	Prime Minister's Delivery Unit (UK)	Unidad de Cumplimiento del Primer Ministro (UK)
PMO	Prime Minister's Office (Canada)	Oficina del Primer Ministro (Canadá)
PMSU	Prime Minister's Strategy Unit (UK)	Unidad de Estrategias Futuras del Primer Ministro (RU)
PSA	Public Service Agreement (UK)	Acuerdo de Servicio Público (RU)
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques (Francia)	Revisión General de Políticas Públicas
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer Français	Empresa Nacional Ferroviaria de Francia
SOI	Statement of Intent (New Zealand)	Declaración de Intención (Nueva Zelanda)
SPEAR	Social Policy Evaluation and Research Committee (New Zealand)	Comisión de Evaluación e Investigación de Políticas Sociales (Nueva Zelanda)
TBS	Treasury Board Secretariat (Canada)	Secretaría del Tesoro (Canadá)

Miembros del equipo del Informe y Agradecimientos

El equipo de investigación fue liderado conjuntamente por Fernando Rojas, ex Especialista Líder en Gestión Pública (LCSPS y co-gerente del equipo de estudio hasta su retiro del Banco Mundial en abril de 2010) y por Mariano Lafuente, Analista en Gestión Pública (LCSPS y co-gerente del equipo de estudio).

Geoffrey Shepherd (Consultor, LCSPS) colaboró en la elaboración de este informe, con la participación de Mariano Lafuente, Fernando Rojas y Daniela Felcman (Consultora, LCSPS). El documento se basa parcialmente en un informe anterior preparado por un equipo más amplio que también incluyó a Nicolás Bertello, Remy Prud'homme, Juan Manuel Quesada, Gisela Scaglia y Fanny Weiner.

Karl Salgo (Director de Política Estratégica, Oficina del Consejo Privado, Canadá) comentó ampliamente el Anexo de Canadá, David Shand (consultor) revisó el Anexo de Nueva Zelanda, el Profesor Kenneth Apfel (Escuela de Políticas Públicas, Universidad de Maryland) y el Profesor Phil Joyce (Escuela de Políticas Públicas, George Washington University) brindaron información para el Anexo de Estados Unidos y José Manuel Rodríguez (Especialista Senior en Gestión Pública, LCSPS) realizó aportes para el anexo de España.

Oswaldo Feinstein (Asesor, AEVAL), Harry Hatry (Director, Programa de Administración Pública, Urban Institute), Pierre Kopp (Profesor de Economía de la Universidad Pantheon-Sorbonne, Paris I), Keith Mackay (Consultor, LCSPS), Nick Manning (Asesor, PRMPS), Kathryn Newcomer (Directora de la Escuela Trachtenberg de Políticas Públicas y Administración Pública de la George Washington University) y Yasuhiko Matsuda (Especialista Senior en Gestión Pública, EASPR) aportaron importantes recomendaciones durante la elaboración del informe. Los comentaristas externos Francisco Gaetani (Secretario Ejecutivo, Ministerio de Planificación, Brasil), Ignacio Irarrázaval (Director, Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile) y Verena Fritz (Especialista en Gestión Pública, PRMPS), formularon comentarios muy valiosos.

Los participantes en un Seminario sobre “Fortalecimiento de la capacidad de formulación de políticas en América Latina- La experiencia de la OCDE” (1 y 2 de Junio, 2010, Banco Mundial, Washington, D.C.), que incluyó profesionales y formuladores de políticas de países de América Latina y de la OCDE comentaron un borrador anterior. Jonathan Cavanagh, Chris Humphrey, Fanny Weiner y Daniela Felcman editaron el informe. Laura Rosenzwaig lo tradujo al español. El equipo contó con la asistencia de Patricia Méndez, Sharon Spriggs y Claudia Nin.

El equipo agradece especialmente a Marcelo Giugale (Director del Sector, LCSPP) y a Denis Robitaille (Gerente, LCSDE) por el respaldo en las etapas de planificación e implementación de este estudio. El equipo también agradece a las autoridades del Ministerio de Economía y Hacienda de España por financiar conjuntamente esta actividad a través del Fondo Fiduciario Español para América Latina y el Caribe.

Resumen ejecutivo

1. Diferentes estudios muestran que la confianza en las instituciones públicas en América Latina tiende a ser, en promedio, la más baja del mundo.¹ Si bien en algunos países de América Latina la introducción de la gestión por resultados parece ser el elemento prevaeciente para reconstruir esta confianza pública, mejorar la calidad de las políticas públicas es un paso clave que contribuye al mismo objetivo. El presente estudio resume la práctica de formulación de políticas en los países seleccionados de la OCDE y presenta ideas para mejorar la calidad de las políticas públicas en América Latina.
2. La mayoría de los gobiernos de América Latina desean mejorar su proceso de formulación de políticas, pero generalmente enfrentan, al menos, cinco desafíos importantes: (i) capacidad técnica insuficiente en el centro del gobierno para formular políticas o evaluarlas ex-ante o ex-post – por centro de gobierno nos referimos a la autoridad política en la cumbre del poder ejecutivo, usualmente ubicado en la oficina del primer ministro o presidente, pero es importante destacar que las secretarías centrales (por ejemplo, oficinas de gabinete) y ministerios (por ejemplo, Hacienda) brindan soporte administrativo vital al centro; (ii) poca coordinación entre políticas sectoriales, lo que conlleva a políticas inconsistentes e incoherentes; (iii) bajos niveles de impugnabilidad durante la formulación de políticas, ya sea dentro del ejecutivo, desde el legislativo o desde fuera del sector público; (iv) desconexión entre la formulación y la implementación de las políticas; y (v) si bien la política influye fuertemente en la formulación de políticas públicas en todos los países, se observa una mayor distancia entre las pro-

puestas de diferentes partidos políticos en países de América Latina en comparación con la OCDE.

3. Si bien algunos de estos desafíos se ven ampliamente afectados por la realidad política de los países de América Latina, como por ejemplo sus fuertes sistemas presidenciales, o son percibidos como moldeados por *aspectos culturales* que llevaría mucho tiempo cambiar, claramente existe espacio para mejorar la práctica de formulación de políticas públicas. En este contexto, el análisis de la experiencia de algunos países de la OCDE, conocidos por haber alcanzado resultados relativamente mejores a partir de sus políticas públicas, representaría un buen punto de partida no sólo para obtener ideas sobre qué camino elegir sino también sobre qué opciones evitar. Estas ideas pueden ayudar a los gobiernos de América Latina en el proceso de mejora de la formulación de políticas públicas.

La búsqueda de un proceso de formulación de políticas más sólido a nivel técnico en América Latina

4. Los países en desarrollo tienden a ser débiles en la promoción de procesos de políticas con base técnica sólida. América Latina parece estar en un punto de inflexión en el equilibrio entre un proceso de formulación de políticas muy político y uno más técnico. Los ciudadanos exigen cada vez más prioridades de gobierno claras y pertinentes, metas precisas, productos y resultados que reflejen una optimización de los recursos (*value for money*)²,

1 Ver por ejemplo Blind (2006) y Arizti et al. (2010)

2 Value for Money: término en inglés que hace referencia a la obtención del máximo beneficio con los recursos disponibles. En el campo de los servicios públicos, value for money se refiere a lograr el equilibrio adecuado entre economía, eficiencia y efectividad.

monitoreo confiable, divulgación de información de desempeño, financiamiento adecuado para asegurar la implementación de políticas y evaluaciones objetivas. Los gobiernos y congresos están cada vez más conscientes de la necesidad de sustituir las anteriores estrategias políticas clientelistas y basadas en insumos por resultados renovados, enfocados en el ciudadano.

5. En respuesta a estas demandas, los gobiernos de América Latina se encuentran con la presión de informar a la población acerca de las opciones de políticas, debatir sistemáticamente las alternativas de políticas a nivel técnico y justificar sus prioridades sobre la base de un análisis de costo/beneficio sólido desde el punto de vista técnico. Universidades sofisticadas, brillantes *think-tanks* en el sector privado y ONGs bien conformadas están cada vez mejor equipadas para mantener a los gobiernos responsables por sus actos. Estos actores locales, junto con una comunidad internacional más comprometida, han llegado a expandir el interés internacional tradicional en la sustentabilidad financiera, en sentido amplio. Hoy ese interés se encuentra al frente en el análisis de la optimización de recursos y la interpretación de las percepciones del cliente-ciudadano.
6. Como parte de su movimiento hacia la gestión por resultados (*performance management*), los gobiernos de América Latina recurren cada vez más a un ciclo de las políticas públicas más racional – y a la mejora de la capacidad técnica a tal efecto – aunque el proceso continúa siendo mayormente débil. Por lo general, los gobiernos no se han destacado por el diseño, análisis y coordinación de propuestas de políticas. Si bien las políticas son impulsadas, a menudo, por la agenda del presidente entrante o por un plan de desarrollo nacional, la formulación de políticas concretas puede no seguir o no basarse en un proceso técnico. Las propuestas de políticas pueden estar tan alejadas de lo que otros partidos fuertes aceptarían, o no ser técnicamente convincentes, que puede resultar difícil obtener respaldo público o del Congreso. Las instituciones de planificación pueden contar con capacidades analíticas, pero no cuentan actualmente con una fuerte influencia en las oficinas presidenciales o en la política presupuestaria. Los gabinetes juegan un rol de subordinación y las oficinas presidenciales tienden a ser más políticas que analíticas. Pocas instituciones públicas cuentan con conocimiento técnico en el diseño de políticas.
7. Hasta la llegada del presupuesto por resultados (*performance budgeting*), los procesos presupuestarios solían ser generalmente inerciales, en lugar

de adaptarse para incluir prioridades de políticas. Donde se ha desarrollado la capacidad de monitoreo y evaluación (M&E) de programas, generalmente se ha circunscripto a proyectos y programas específicos; por lo tanto, no se ha alimentado de manera muy efectiva el proceso de creación de nuevas políticas o corrección de las antiguas. Los parlamentos son por lo general técnicamente débiles, pero también están comenzando a ser más transparentes y a ofrecer más respuestas a las demandas de los electores en términos de productos y resultados. Las iniciativas de la sociedad civil para monitorear y evaluar los programas de políticas más importantes de los gobiernos, tanto institucionalizadas como espontáneas, están aumentando en cantidad, aunque pueden no ser suficientes aún para ejercer una influencia importante en la formulación de políticas y monitorear, de manera adecuada, la implementación de las mismas.

8. Las debilidades técnicas a nivel de políticas tienen un impacto negativo en la calidad de los sistemas de gestión por resultados que los gobiernos de América Latina están adoptando ampliamente. Según la práctica en América Latina, estos sistemas han permanecido, en gran medida, a nivel de programas y proyectos. Sin embargo, los indicadores de resultados de programas y proyectos se basan predominantemente en la información de procesos y productos y están, en todo caso, vinculados sólo superficialmente con metas superiores del gobierno o las nuevas prioridades de la administración entrante. La evaluación de programas está generalmente circunscrita a las metas del programa; como tal, tiene poca o ninguna influencia en relación con el propósito de las *políticas*.
9. Aunque la mejora es notoria, las oficinas presidenciales a menudo no hacen un buen trabajo al especificar técnicamente los indicadores centrales de desempeño del gobierno ni al indicar la forma en que se espera que las agencias ejecutoras contribuyan a estas metas. Como resultado, las funciones de monitoreo y evaluación de políticas ubicadas en la cima de los sistemas de gestión por resultados que abarcan todo el gobierno no son todavía lo suficientemente creíbles. Tampoco contribuyen de manera consistente en la práctica a la lucha contra la inercia presupuestaria o a asegurar la consistencia general de los programas de gobierno. En teoría, los ministerios y las agencias independientes alinean sus acciones con las metas generales de gobierno o programas estandarizados de fortalecimiento de capacidades, pero en la práctica cumplen sus propios objetivos de desempeño y adaptan las medidas de desarrollo organizativo a sus propias necesidades percibidas. Esta discrepancia se ve exacerbada en el

caso de programas intergubernamentales de acción conjunta a niveles subnacionales. En definitiva, todo el sistema de gestión por resultados se debilita debido a los múltiples conjuntos de objetivos de desempeño y a una serie de incentivos diferentes que no son consistentes entre sí ni con las prioridades del gobierno.

10. El desafío actual es fortalecer el control de la calidad de las políticas públicas a través de un mejor delineamiento de la forma en que los ministerios y agencias deben contribuir con las metas de desarrollo prioritarias del país (y una especificación complementaria de indicadores de resultados esperados). Es necesaria una mayor integración de todo el ciclo de las políticas públicas para ajustar las prioridades presupuestarias y crear regularmente un espacio fiscal para el programa central del gobierno. También es necesario ajustar la relación entre los ministerios, que son responsables políticos de los aportes del sector a las metas centrales de cada administración, y las agencias ejecutoras, que son técnicamente responsables de ejecutar las políticas gubernamentales. Una mayor aclaración de las responsabilidades individuales cobra importancia cuando es necesario coordinar acciones entre los niveles centrales y subnacionales de gobierno.
11. En vista de estos desafíos, la administración del gobierno central (generalmente presidencia, planificación, hacienda), a menudo reacciona en forma exagerada, imponiendo directamente sus propias metas e interfiriendo con una micro gestión que viola la especialización de las agencias y obstaculiza la autonomía y creatividad de las agencias ejecutoras. Los intentos por ampliar en demasía el alcance de las decisiones de políticas hacia una implementación detallada acaban confundiendo los mandatos y roles de las unidades de gobierno, desdibujando aún más la responsabilidad. Por lo tanto, la protección de los límites esenciales entre las unidades gubernamentales se ha convertido en un desafío paralelo a nivel de políticas en América Latina.
12. El presente estudio ha sido preparado en base a esta coyuntura de problemas y desafíos de los gobiernos de América Latina. La expectativa de este estudio es que las ideas derivadas del impulso de los países de la OCDE hacia una mayor consistencia y efectividad en las acciones de gobierno puedan aclarar los pros y contras de un enfoque determinado para mejorar la calidad de la formulación de políticas y su conexión con la implementación. Es más probable que se pueda reducir el riesgo de malas políticas y la falta de cohesión en el gobierno cuando los gobiernos comparan su propia visión con la de

otros gobiernos que han tenido una más amplia y seria experiencia con la gestión por resultados.

13. Claramente, se trata de un área donde no existen recetas uniformes. El alcance y la calidad del proceso de las políticas públicas dependen, en gran medida, del puente idiosincrático de cada país entre la política y la administración o el equilibrio nacional particular entre el cálculo político y la evaluación técnica. El proceso de controlar la calidad de las políticas públicas variará según los arreglos institucionales de cada país. Por consiguiente, este informe no puede recomendar enfáticamente la adopción de tal o cual institución, proceso o instrumento. No obstante, el control de la calidad de la formulación de políticas parece exigir cierto empoderamiento técnico y político a nivel central y entre los actores clave del gobierno y fuera del mismo, sin los cuales ningún país parece alcanzar la efectividad y cohesión en la formulación de políticas. Son esas características básicas – aunque no suficientes— que este informe identifica, de manera selectiva, en países de la OCDE. El Capítulo 1 brinda el marco para la identificación de características clave y el Capítulo 2 resume los hallazgos de seis países de la OCDE seleccionados para este estudio.
14. Habiendo identificado esos rasgos comunes clave entre los países de la OCDE y las razones tras los mismos, el informe continúa con una rápida comparación de las características básicas comunes de control de calidad de la política pública con los problemas y desafíos para los países de América Latina resumidos anteriormente. Esto lleva a algunas recomendaciones generales dirigidas directamente a la América Latina actual. Esta es la tarea del Capítulo 3.
15. Evidentemente, la referencia a América Latina como un todo oculta una enorme variedad de arreglos institucionales, capacidad técnica y desarrollos en las áreas de políticas y gestión por resultados. Las recomendaciones del informe probablemente se adapten mejor a aquellos países de América Latina con una mayor capacidad técnica y avance en el desarrollo de un sistema de gestión por resultados en toda la administración. Sin embargo, como la lista de desafíos de América Latina y las recomendaciones del estudio están formuladas en sentido tan amplio, podrían adaptarse, en mayor o menor grado, a la mayoría de los países de la región.
16. No obstante lo anterior, el informe no trata sobre América Latina. Trata sobre ideas que pueden identificarse en el ciclo de formulación, implementación y evaluación de políticas en seis países de la OCDE. No pretende presentar el proceso de

las políticas públicas en un único país de América Latina. Ese ejercicio queda para más adelante, como parte una futura agenda de investigación. Si y cuando eso suceda, el marco analítico propuesto en el Capítulo 1 puede resultar valioso para estudiar los casos de países y extraer lecciones de la experiencia de América Latina. La siguiente sección resume los principales resultados del análisis de los países de la OCDE seleccionados y la aplicación de dichos resultados como ideas para mejorar la formulación de políticas públicas en América Latina.

La práctica de la formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina³

17. Las políticas son diseños para la acción pública. Estos diseños deben luego ser implementados, evaluados y, de ser necesario, corregidos. Un proceso –o ciclo– de políticas públicas tan ideal, de “planificar-hacer-verificar-actuar” está, por supuesto, sujeto a fuertes influencias políticas, algunas buenas, otras malas. Los aspectos políticos necesitan mantener un equilibrio con el proceso y el conocimiento técnico. Existe una brecha en la bibliografía de la gestión pública respecto de la extracción de lecciones sobre buenas prácticas en la formulación de políticas.⁴ Este documento intenta comenzar a cerrar esa brecha brindando una descripción resumida de cómo es el proceso de las políticas públicas en seis países de la OCDE – hasta qué punto está organizado, es técnicamente racional, está focalizado en el desempeño y basado en expertos. Pero no es fácil generalizar: el proceso de las políticas públicas no es altamente rutinario; los patrones varían de país en país porque los regímenes políticos y arreglos institucionales difieren; y las prácticas de formulación de políticas cambian continuamente. Uno de los principales motivos para el cambio ha sido el creciente tamaño y complejidad del gobierno. Esto dificulta cada vez más para el centro del gobierno lograr que las agencias cumplan con sus metas de políticas. Y los intentos por mejorar el desempeño algunas veces han empeorado, sin proponérselo, la cohesión de las políticas.
18. Independientemente de las diferencias entre los países de la OCDE, existen características comunes al proceso de las políticas públicas con una larga trayectoria. En primer lugar, una fuerte autoridad

política coordinadora en el centro del gobierno es responsable de: formular políticas consistentes entre todos los sectores (y garantizar que las agencias públicas cooperen para este fin); y asegurar que las agencias implementen las políticas tal como se planificó. Esta autoridad es un gabinete (en el caso de muchos regímenes parlamentarios), la oficina del primer ministro o una oficina presidencial. En segundo lugar, se cuenta con una secretaría técnica fuerte (pero no necesariamente grande) que brinda asesoría técnica y soporte a la autoridad política central. En tercer lugar, un sistema organizativo complejo ha surgido para tratar con un sector público grande y complejo: las estructuras jerárquicas tradicionales ahora se complementan o son parcialmente reemplazadas por instancias delegadas (agencias semi-autónomas y autónomas, gobiernos locales) y acuerdos especiales para coordinar políticas e implementación (comisiones interagenciales, sistemas de información y auditoría, etc.). En cuarto lugar, fuertes cuadros de gerencia pública – la mayoría de ellos funcionarios de carrera – proporcionan un puente crucial entre la política y el conocimiento técnico y entre la formulación e implementación de políticas. En quinto lugar, las agencias mismas generalmente tienen una fuerte capacidad de diseño y evaluación de políticas, aunque esto puede variar entre agencias.

19. Además, asistimos al surgimiento de dos tendencias comunes importantes en la gestión de políticas. En primer lugar, una creciente cultura de resultados está ayudando a aclarar el vínculo entre política e implementación. Al respecto, una serie de instrumentos están fortaleciendo los vínculos entre la formulación de políticas y el presupuesto. Estos incluyen revisiones de gastos, contratos por resultados y sistemas de M&E. En segundo lugar, junto con el crecimiento del gobierno, fuentes alternativas y opuestas de debate y asesoría en políticas públicas (comisiones asesoras, *think tanks*, grupos de interés, etc.) han cobrado importancia. Si bien este movimiento es más importante en algunos países que en otros (por ejemplo, en ESTADOS UNIDOS más que en Francia), denota un cambio a largo plazo – y mucho más universal – de un modelo de “monopolio de asesoría” en formulación de políticas hacia un modelo de “mercado de asesoría”.
20. Pero existen también marcadas diferencias entre los países de la OCDE. En particular, en regímenes parlamentarios el poder político es, en la práctica, monopolizado por el ejecutivo. Como resultado, los gabinetes y sus secretarías dominan la coordinación de políticas. En Estados Unidos el poder de formulación de políticas es compartido en la práctica por el Congreso y el poder ejecutivo; el gabinete y

3 Los “países de la OCDE” generalmente se refiere a esos países que han accedido a la membresía antes de los años 80. Seis países de la OCDE fueron estudiados para este informe: Canadá, Francia, Nueva Zelanda, España, Reino Unido y ESTADOS UNIDOS. Dos países de América Latina, México y Chile, son miembros del club de la OCDE. En este informe, estos dos países se agrupan como países de América Latina.

4 Pero ver un estudio del BID sobre la Política de las Políticas (Stein et al., 2005).

las agencias gubernamentales, si bien están dentro del poder ejecutivo, también son influenciadas por el Congreso. Por tal motivo, el presidente ha desarrollado una gran y poderosa secretaría, la Oficina Ejecutiva del Presidente (*Executive Office of the President*), para supervisar las políticas. Para reflejar este poder, el Congreso también ha desarrollado sus propios organismos fuertes de procesos de políticas públicas (en comparación, los organismos de procesos de políticas públicas en las legislaturas de otros países de la OCDE son débiles). También existen diferencias entre los regímenes parlamentarios de *Westminster*: el Reino Unido desarrolló una capacidad de diseño y evaluación de políticas en el centro, mientras que Canadá y Nueva Zelanda tienden más a usar el centro para implementar procesos que alienten a las agencias a seguir buenas prácticas de gestión de políticas.

21. Dos observaciones concluyentes acerca de la experiencia de la OCDE son pertinentes para otros países que necesitan mejorar la gestión de políticas. En primer lugar, el proceso de las políticas públicas en países de la OCDE no constituye, ni puede ser, un proceso ajustado como el sistema presupuestario. Esto refleja la naturaleza heterogénea de las “políticas” y la naturaleza *política* de la formulación de políticas (y el corte algo abrupto entre la esfera de los políticos y la esfera de los administradores). Un indicio de esto es que las iniciativas de gestión de políticas pueden, a menudo, tener una vida efímera y sin éxito. En segundo lugar, el proceso de las políticas públicas es complejo. No sólo depende de la arquitectura general del gobierno, líneas de mando, estructura de agencias e incentivos o acuerdos de función pública. Existen, además, múltiples instancias y rutinas relacionadas con las políticas, instancias de investigación y planificación, sistemas de M&E, revisiones de gastos, etc. Puede parecer redundante, pero de hecho refleja la función de cuestionamiento, inherente al modelo de mercado de asesoría.
22. Cualquiera de los seis casos de países presentados en los anexos describirán los instrumentos y procesos de políticas públicas que pueden resultar útiles para los gobiernos de América Latina que deseen mejorar su ciclo de políticas públicas. Practicantes y analistas pueden, por lo tanto, revisar los anexos del informe para generar ideas o extraer sus propias conclusiones de casos individuales y análisis comparativos. A pesar de los casos individuales, este informe se concentra en ideas comunes derivadas de la experiencia de la OCDE. Es en las lecciones comunes y no en las variaciones país por país donde podemos encontrar mayor solidez. Tal como se desprende de los párrafos anteriores, esas

ideas comunes pertenecen al ámbito de los actores centrales de las políticas, sus responsabilidades y capacidades.

23. Al resumir las lecciones comunes de la experiencia de la OCDE se debe tener precaución. Sin lugar a dudas, estas lecciones deben adaptarse al marco institucional particular de cada país antes de ser trasladadas y adoptadas en América Latina. Además, los formuladores de políticas deben ser conscientes de los tiempos y riesgos políticos implícitos. Las recomendaciones enumeradas a continuación no pueden ser completadas en el corto plazo y requerirán liderazgo y voluntad política, al igual que una buena dosis de conocimiento técnico y continuidad en la reforma. Sin embargo, es crucial aprovechar las lecciones de los países de la OCDE en estas áreas para poder reconstruir la confianza en el estado latinoamericano. 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 en la región hacia una relación orientada a los resultados entre la administración pública y el cliente-ciudadano (elector y contribuyente), estos puentes resultan fundamentales para fortalecer la transparencia, la responsabilidad y el desempeño. Las siguientes seis ideas resumen la aplicación de estos elementos comunes de la experiencia de los países de la OCDE a los desafíos que a menudo enfrentan los países de América Latina en la actualidad.
24. (i) *La autoridad política y el conocimiento técnico en el centro del gobierno.* Los ejemplos de países de la OCDE indican que una buena formulación de políticas comienza con la combinación de autoridad política efectiva y conocimiento técnico en el centro del gobierno. La autoridad política – oficina del primer ministro, del gabinete o presidencial – es responsable de todo el programa de gobierno, supervisa la concepción de las ideas de políticas, decide qué políticas deben llevarse adelante, coordina entre sectores y supervisa la implementación de las políticas según lo planeado. En una economía compleja y moderna, el poder político no podría posiblemente llevar a cabo esas funciones sin el respaldo de una secretaría técnica fuerte. Esta secretaría es experta en la administración de los procesos operativos que promueven o evalúan ideas políticas, garantizan su coordinación y consistencia y se ocupan de su implementación.
25. El paso más importante para mejorar el proceso de

formulación de políticas en los países de la región sería fortalecer el centro del gobierno, en términos, en primer lugar, de capacidad política para administrar políticas y, en segundo lugar, de una secretaría técnica para respaldar esta función. En primer lugar, la oficina del presidente es habitualmente fuerte en asuntos políticos, incluyendo el manejo de relaciones con otros poderes y niveles de gobierno y la coordinación del respaldo político. Y está cada vez más comprometida en exigir resultados de los ministerios y agencias ejecutoras. Pero, por lo general, esta oficina posee poco conocimiento técnico de políticas. Obviamente, 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 coordinación de sectores, semejantes a los comités de gabinete, para asuntos económicos, sociales, de seguridad, etc.

26. En segundo lugar, las secretarías técnicas en la oficina presidencial son, generalmente, débiles o inexistentes. Para hacerse cargo de las políticas, el presidente necesitaría dicha secretaría. Casi todas las oficinas del gabinete y presidenciales de la OCDE cubiertas en este informe brindan información útil para el diseño de una secretaría técnica. Tal vez la Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos ofrezca el ejemplo más pertinente para los regímenes presidenciales, 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.

27. (ii) *Un sistema organizativo que coordina la formulación de políticas.* La formulación de políticas en la OCDE está anclada 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 centro del gobierno a un área de políticas particular. 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.

Existe un problema evidente de vulnerabilidad de políticas en los países de América Latina, que pone en riesgo la cohesión y efectividad en la transición incierta desde las prioridades de gobierno a los resultados esperados. Esto convierte a este amplio tema en un punto central de la agenda para mejorar la formulación de políticas en la región, que implica problemas tales como: establecer una secretaría técnica en el centro del gobierno (y sus implicancias para el papel de los ministerios de hacienda que, hasta ahora, se han expandido); comenzar, donde no exista, un proceso de mayor contestabilidad dentro del ejecutivo mediante el establecimiento de procedimientos estándar adecuados para evaluar políticas, en lo político y lo técnico, en reuniones de gabinete; crear un superministerio o agencia líder para coordinar la formulación de políticas en un área en particular; trabajar con comisiones interministeriales; y otras técnicas para “reunir” las diferentes partes de la administración.

28. (iii) *Una gerencia pública que brinde asesoría experta sobre políticas y coordine la brecha entre 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 cerrar la brecha entre el mundo de la política y de 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 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 de hecho expertos en políticas.

29. (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 al 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 para 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 sus 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).

30. (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 (*Congressional Budget Office*) 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.

31. (vi) *Existencia de canales alternativos activos de asesoría sobre políticas.* Por último, el desarrollo de canales alternativos de asesoría sobre políticas, cuando la capacidad está disponible, representa claramente otra opción para fortalecer la formulación de políticas en América Latina. Siguiendo la revisión de los países de la OCDE, 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 parte del 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.

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 logran 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 plurianual 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/coordiación (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	
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.

Anexo 1: Sistemas y agencias de evaluación que abarcan todo el gobierno: características comunes y diferencias en los países de la OCDE

Tabla 1-1. Reino Unido: Rutinas formalizadas de evaluación

	Evaluación interna: Evaluaciones ministeriales	Evaluación interna: Unidad de estrategias del primer ministro	El ciclo presupuestario: Revisiones de gastos	Evaluación externa: Oficina nacional de auditoría
Tipo	Elementos de un sistema: guía del centro para evaluación ex-ante y ex-post	Agencia para evaluación ex-ante de políticas	Sistema para evaluación ex-post de programas (revisiones de gastos)	Agencia para evaluación ex-post de programas
Arreglos institucionales	La formulación y evaluación de políticas son, en gran medida, descentralizadas, y no son parte de un sistema.	La PMSU es una unidad central (es decir, no un sistema) que depende de la Oficina del Gabinete.	El Tesoro realiza, actualmente en un ciclo de tres años, Revisiones Integrales de Gastos (CSR, <i>Comprehensive Spending Reviews</i>). En relación con esto, supervisa las revisiones de gastos departamentales.	La NAO es una institución suprema de auditoría independiente que reporta al Parlamento.
Objeto, alcance e impacto	Además del papel de coordinación y evaluación de los mecanismos del Gabinete (incluyendo una Oficina del Gabinete extensa y poderosa), el rol del centro es brindar alguna orientación metodológica (del Tesoro) y soporte analítico (de diversas fuentes).	Como parte de una tarea más amplia de soporte al Primer Ministro y a los ministerios en formulación de políticas (y metodologías asociadas), la Unidad lleva a cabo estudios orientados a políticas (es decir, evaluación ex-ante de políticas) en una cantidad relativamente modesta de áreas.	Las CRS analizan los gastos en todos los ministerios, así como también la asignación de gastos. Las revisiones de gastos departamentales, asumidas por cada ministerio, analizan los resultados logrados y su costo. Las revisiones de gastos son la base para las estimaciones de gastos futuros a tres años (mediano plazo) (que cubre un 59% de todo el gasto).	La NAO realiza una serie de funciones de auditoría y evaluación. Las evaluaciones son de implementación (eficiencia, efectividad, etc.) no de políticas en sí. Las auditorías del tipo <i>Value-for-money</i> (a un ritmo de alrededor de 60 por año) se integran a las Revisiones de Gastos. LA NAO también valida regularmente sistemas de datos de agencias como parte del ciclo de CSR
Métodos	Los métodos y fuentes analíticas de conocimiento técnico varían ampliamente. Cada departamento es responsable del aseguramiento de la calidad. Los departamentos publican muchos de sus estudios en sus sitios web.	La PMSU y la Oficina del Gabinete seleccionan áreas de políticas para estudio. El conocimiento técnico es mayormente interno. No existe una metodología analítica predominante. Los estudios se publican en el sitio web.		El conocimiento técnico es mayormente interno. Los estudios de evaluación, más el compendio ocasional de informes de validación de datos, se publican en el sitio web.

Tabla 1-2. Nueva Zelanda: Rutinas formalizadas de evaluación

	Evaluación interna: Evaluaciones ministeriales	Evaluación interna: SPEaR	El ciclo presupuestario: Revisiones de gastos	Evaluación externa: Oficina del Auditor General
Tipo	Elementos de un sistema para evaluación ex-post de programas	Sistema local para evaluación ex-ante y ex-post	Sistema para evaluación ex-post de programas (revisiones de gastos)	Agencia para evaluación ex-post de programas
Arreglos institucionales	Mientras el Gabinete evalúa y coordina la formulación de políticas, la formulación y evaluación de políticas son ampliamente descentralizadas y no son parte de un sistema. Sin embargo, el centro del gobierno requiere y coordina una rutina departamental de planificación estratégica: los planes estratégicos de las agencias están contenidos en una Declaración de Intención (SOI), enviada anualmente junto con el presupuesto. El centro también designa "agencias líderes" para cuestiones de políticas interdepartamentales.	La Comisión de Evaluación e Investigación de Políticas Sociales (SPEaR, <i>Social Policy Evaluation and Research Committee</i>) liderada por el Ministerio de Desarrollo Social, es un pequeño grupo que intenta coordinar y promover el análisis de políticas sociales entre agencias relevantes.	El gobierno está planificando instituir un sistema de revisiones de gastos supervisado por el centro y llevado a cabo por los departamentos.	La OAG no tiene participación en la evaluación de políticas y desempeña un papel limitado en la evaluación de programas.
Objeto, alcance e impacto	La SOI establece las metas departamentales y la estrategia de evaluación (aunque, en su interior, la función de evaluación continúa estando poco desarrollada).	SPEaR ofrece asistencia a los investigadores del gobierno, lleva a cabo sus propios análisis y busca incorporar los resultados de la investigación en el proceso de formulación de políticas. Hasta ahora ha tenido un impacto limitado.		Además de su tradicional función de auditoría, la OAG audita los datos de desempeño presentados por los departamentos en sus informes anuales. También realiza una cantidad limitada de auditorías de gestión (pero la política en sí se toma como es dada).
Métodos	Las SOI se encuentran disponibles en línea.	SPEaR encomienda algunos informes a expertos. Estos se publican en línea.		La OAG tiene su propio personal y también utiliza los servicios de estudios contables.

Tabla 1-3. Canadá: Rutinas formalizadas de evaluación

	Evaluación interna: El sistema de evaluación de la Secretaría del Tesoro	El ciclo presupuestario: Revisiones de gastos
Tipos	Sistema para evaluación ex-post de programas	Elementos de un sistema para evaluación ex-post de programas (revisiones de gastos)
Arreglos institucionales	La Secretaría del Tesoro (la unidad responsable de la administración pública) supervisa un sistema descentralizado de evaluación ex-post. No existe un sistema para formulación de políticas más allá de la función normal de coordinación y evaluación del Gabinete y de la Oficina del Consejo Privado, una secretaría poderosa del Gabinete.	El Gabinete cuenta con una Comisión de Revisión de Gastos, pero realiza más bien un monitoreo en lugar de llevar a cabo análisis formales.
Objeto, alcance e impacto	El sistema realiza la evaluación de la implementación de programas (o conjuntos más grandes de programas) tomando la intención de la política tal como es dada. La TBS define los estándares de evaluación de políticas y programas, respalda las actividades de los departamentos, supervisa su trabajo e incorpora los resultados de la evaluación a los procesos de formulación de políticas y revisión de gastos. Los departamentos son libres de identificar los programas a ser evaluados y definir los procesos de evaluación.	
Métodos	La TBS mantiene una Base de Datos de Auditoría y Evaluación que contiene y vincula información en una amplia gama de resultados analíticos (no en línea). Cada agencia procura asesoría técnica externa de acuerdo con sus necesidades. El TBS no utiliza expertos externos.	

Tabla 1-4. Estados Unidos: Rutinas formalizadas de evaluación

	Evaluación por el Ejecutivo: Herramienta de Calificación de Evaluación de Programas, PART2	Evaluación por el Congreso: Oficina de Presupuestos del Congreso	Evaluación externa: Contraloría General de Estados Unidos
Tipo	Elementos de un sistema para evaluación ex-post de programas	Agencia para evaluación ex-ante de políticas	Agencia para evaluación ex-ante y ex-post
Arreglos institucionales	PART era una herramienta de evaluación de gestión y resultados administrada por la OMB, que incluía la colaboración de las agencias pero sin participación del Congreso ni otros actores fuera del poder ejecutivo. Además, la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (GPRA, <i>Government Performance and Results Act</i>) define la política del gobierno sobre evaluación y establece la metodología de evaluación. Pero no existe un sistema de evaluación que abarque todo el gobierno como tal.	La CBO es una oficina independiente, no partidista que trabaja para el Congreso.	La GAO es una oficina independiente, no partidista que trabaja para el Congreso.
Objeto, alcance e impacto	PART era una herramienta para ayudar a identificar las fortalezas y debilidades de un programa a fin de proveer información para las decisiones de financiación y administración. Uno de los tantos temas cubiertos es la suficiencia de la evaluación. La OMB y la agencia desarrollan un plan para mejorar el desempeño y la gestión y luego realizar un seguimiento del progreso obtenido. A veces el proceso puede llevar a cancelar un programa. Entre 2004-2008 PART evaluó 98% de los programas del gobierno, que representa 90% del presupuesto.	La CBO brinda análisis, información y estimaciones que ayudan al Congreso a tomar decisiones económicas y presupuestarias. Esto incluye estudios e informes sobre asuntos de políticas (evaluación ex-ante), con referencia especial a problemas económicos y presupuestarios.	La GAO realiza una amplia gama de tareas que incluyen auditorías legales y de gestión y, a pedido del Congreso, realiza evaluaciones ex-post y análisis de opciones de políticas.
Métodos	PART se basó en un cuestionario estandarizado que cubre el objeto y diseño del programa, la planificación estratégica, la administración de programas, y los resultados. Las respuestas fueron preparadas por cada agencia y aprobadas por la OMB. Los resultados, disponibles en línea, consistieron en clasificaciones numéricas, así como también un breve comentario sobre cada pregunta.	La CBO depende mayoritariamente de su propio personal. Sus informes se publican en línea.	La GAO depende mayoritariamente de su propio personal. Sus informes se publican en línea.

Tabla 1-5. Francia: Rutinas formalizadas de evaluación

	Evaluación interna: Evaluaciones ministeriales	Evaluación interna: Centro de análisis estratégico	Evaluación interna: Consejo de análisis económico	El ciclo presupuestario: Revisión general de políticas públicas	Evaluación externa: Tribunal de Cuentas
Tipo	Elementos de un sistema para evaluación ex-post de programas	Agencia para evaluación ex-ante de políticas	Agencia para evaluación ex-ante y ex-post de políticas	Sistema para evaluación ex-post de programas (revisiones de gastos)	Agencia para evaluación ex-post de programas
Arreglos institucionales	La mayor parte de la evaluación de políticas y programas se lleva a cabo a nivel de los ministerios y agencias que éstos controlan. Algunas veces los ministerios tienen organismos especializados (departamentos de planificación, cuerpos de inspectores, comisiones) para realizarlo. No existe un sistema de evaluación nacional.	El CSA trabaja en nombre del Primer Ministro, pero también brinda conocimiento técnico a los ministerios.	Se trata de un Consejo de economistas prestigiosos elegidos por el Primer Ministro.	Este es un nuevo proceso de revisión de gastos bajo la autoridad del Consejo de Modernización de Políticas Públicas (liderado por el Presidente). Las revisiones son llevadas a cabo por los ministerios.	El Tribunal es un organismo cuasi-judicial independiente.
Objeto, alcance e impacto		El CSA brinda asesoría de expertos al gobierno sobre políticas públicas, específicamente sobre la implementación de estrategias de gobierno (evaluación ex-ante de políticas).	La misión del Consejo es brindar una diversidad de opiniones de expertos sobre opciones de políticas económicas. Sus estudios ofrecen una combinación de evaluación ex-post y ex-ante de políticas. Los estudios son con frecuencia influyentes.	La Revisión examina la justificación y el costo de los programas públicos y propone cambios, si fuesen justificados.	El trabajo principal del Tribunal son las auditorías tradicionales tarea en la que cuenta con una amplia reputación. El Tribunal ha ingresado recientemente al campo de la evaluación ex-post de programas y políticas seleccionados.
Métodos		El CSA utiliza expertos internos y externos y una amplia gama de metodologías de evaluación. Todos sus estudios se publican en línea.	El Consejo selecciona temas de estudio y encomienda los estudios (a los miembros del Consejo o a otros expertos). Estos luego se publican bajo los nombres de los autores (y se ponen a disposición en línea).	La Revisión utiliza conocimiento técnico de auditoría interna y externa.	El Tribunal usa conocimiento técnico interno. Sus informes se publican en su sitio web.

Tabla 1-6. España: Rutinas formalizadas de evaluación

	Evaluación interna: Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de Servicios (AEVAL)	El ciclo presupuestario: IGAE
Tipo	Agencia (y sistema incipiente) para evaluación ex-post de programas.	Sistema para evaluación ex-post de programas (revisiones de gastos)
Arreglos institucionales	La evaluación en España ha sido hasta ahora una actividad <i>ad-hoc</i> de agencias públicas, en su mayor parte, sin marco formal ni regularidad. AEVAL es una agencia de reciente creación vinculada al Ministerio de la Presidencia y dirigida por el Consejo Rector (que cuenta con miembros del gobierno, sindicatos y expertos). AEVAL tiene por objeto iniciar el proceso de institucionalización de la evaluación en el sector público.	La IGAE es una agencia adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas.
Objeto, alcance e impacto	Los objetivos de la AEVAL son dar apoyo al monitoreo y la evaluación en el sector público, respaldar la mejora de los servicios públicos y promover la transparencia y un mejor uso de los recursos públicos. Sus principales actividades son la evaluación de políticas y la promoción de gestión de la calidad.	La IGAE lleva a cabo evaluaciones ex-post de programas (es decir, revisiones de gastos) a fin de analizar la efectividad y el desempeño.
Métodos	El Consejo Rector define el programa de evaluación y la AEVAL coordina las evaluaciones con los correspondientes ministerios. La AEVAL tiene un enfoque pragmático y ecléctico de las metodologías. Las evaluaciones son en su mayoría realizadas por el personal interno de la AEVAL. La AEVAL llevó a cabo sus primeras evaluaciones en 2007 y publica los resultados en línea.	

Anexo 2: El Reino Unido

- 2.1** En el último siglo, la formulación de políticas en el Reino Unido¹⁸ se volvió un asunto mucho más difícil porque el gobierno ha aumentado en volumen y complejidad (este es un fenómeno común en toda la OCDE; ver Cuadro 2.1). La formulación y evaluación de políticas, anteriormente dominio exclusivo del Gabinete y la gerencia pública, se ha convertido ahora en un asunto bastante más complejo. Gradualmente, el gobierno se fue abriendo a las ideas externas y al conocimiento técnico en el último siglo (Stone, 2001) y en las últimas cuatro décadas aproximadamente, se desarrollaron instituciones públicas formales fuera del Gabinete para respaldar el proceso de las políticas públicas.
- 2.2** Hacia fines de la década de 1990 se percibía una crisis en la capacidad de generación de políticas del Reino Unido (esta crisis se sintió en otros países del modelo *Westminster*; ver Cuadro 2). Esto fue especialmente evidente en la cantidad de actividades para mejorar el proceso durante el gobierno de Blair (Laborista) de 1997.
- 2.3** El gobierno de sistema parlamentario del Reino Unido y su falta de una constitución escrita confieren considerables facultades políticas al gobierno. Existe la idea de que estos arreglos han hecho del Reino Unido la “pistola más rápida de Oeste” en la introducción de nuevas políticas y esto contribuyó a fracasos de políticas, tales como la legislación presentada precipitadamente en 1991 para controlar la cría de perros peligrosos.

Gestión Pública

- 2.4** El Reino Unido fue parte de la vanguardia de reformas de la Nueva Gerencia Pública. En primer

lugar, puso énfasis en el uso de las herramientas de gestión por resultados para mejorar la eficiencia. Luego, más recientemente, buscó poner más énfasis en la consistencia de políticas en todo el gobierno.

- 2.5** Las reformas bajo un gobierno Conservador radical (1979-97) enfatizaron, sobre todo, la eficiencia: primero, se promovieron cambios rápidos en línea con el concepto de value-for-money de optimización de gestión (desde la Unidad de Control de Eficiencia, Efficiency Unit); luego la separación de las funciones del gobierno en centros de costos definidos, con gerentes responsables de los productos (la Iniciativa de Gestión Financiera establecida en 1982 y supervisada por el Tesoro). La reforma más importante, Next Steps (Próximos Pasos, iniciada en 1989) consistió en separar la formulación de políticas de la implementación de políticas dividiendo la mayor parte del gobierno central en agencias ejecutoras independientes y contractualizando la relación entre estas agencias y sus departamentos auspiciantes (ministerios).
- 2.6** El gobierno Laborista, en el poder de 1997 a 2010, en general mantuvo y desarrolló el sistema de gestión por resultados, al mismo tiempo que introdujo un sistema más explícito de planificación y presupuesto por resultados. A partir de 1998, los departamentos recibieron presupuestos a mediano plazo y se permitió el traslado del dinero no gastado al año siguiente. Los Acuerdos de Servicios Públicos entre los departamentos y el Tesoro establecieron los objetivos y metas de los departamentos. A partir de 2000, se pasó de establecer una gran cantidad de objetivos de resultados y procesos a contar con una cantidad más reducida de objetivos, que se focalizaban principalmente en resultados. A partir de 2002, los departamentos tuvieron que identificar sus áreas de gastos más ineficientes, que luego serían eliminados. Las reformas desde 1997 también tuvieron como objetivo contrarrestar las consecuencias no planeadas de la reforma Next Steps enfatizando una visión más estratégica y un gobierno “unido”.

¹⁸ Ver: Davies (2004); House of Commons, Public Administration Select Committee (2007); National Audit Office (2001); Stilgoe, Irwin, and Jones (2006).

Tabla 2-1. El ciclo de las políticas públicas y los instrumentos de políticas públicas en el Reino Unido

El ciclo de las políticas públicas	Política y políticas: en el centro	Presupuesto: en el centro	Técnicos: en el centro	Técnicos: en los departamentos
Identificación de políticas			Unidad de estrategias del primer ministro	
Decisiones de políticas	Gabinete, comisiones del Gabinete, Oficina del Gabinete, Oficina del Primer Ministro, incluyendo Dirección de Políticas Comisiones Parlamentarias Selectas		Revisiones y consultas de políticas <i>ad-hoc</i> Unidad de Investigación Social del Gobierno (Government Social Research Unit) Escuela Nacional de Gobierno (National School of Government) Oficina del Gobierno para la Ciencia (Government Office for Science) Consejos de investigación financiados por el gobierno	Direcciones de estrategias Función de investigación (algunos Departamentos) Cuerpos de inspectores o reguladores independientes adscritos a algunos Departamentos Revisiones de políticas <i>ad-hoc</i> Organismos públicos no departamentales
Implementación de programas		Acuerdos de Servicios Públicos monitoreados a través de: (a) Revisiones de Gastos del Tesoro de S.M.; (b) Delivery Unit del Primer Ministro		
Evaluación de programas			Auditorías de gestión de la Oficina Nacional de Auditoría (incorporadas a las Revisiones de Gastos); evaluación <i>ex-post</i> de programas y procesos seleccionados (pero no de políticas)	Evaluaciones <i>ad-hoc</i>

Principales rutinas del proceso de las políticas públicas

- 2.7** El gobierno del Reino Unido tiene una amplia red de actividades diseñadas para contribuir, directa o indirectamente, con el proceso de las políticas públicas. Para facilitar su presentación, se dividen en rutinas “principales” y “subsidiarias”. Las rutinas principales están relacionadas con el Gabinete, el sistema de gestión por resultados del gobierno o los propios arreglos de las agencias sectoriales. Constituyen el núcleo de una red de actividades que respalda el proceso de formulación de políticas. (Ver también la Tabla 2-1 que presenta las principales rutinas de acuerdo con el esquema de la Tabla 3).
- 2.8** Presidido por el Primer Ministro y obligado por la responsabilidad colectiva, el Gabinete continúa siendo el árbitro de políticas de última instancia. La Oficina del Primer Ministro incluye una Dirección de Políticas (Policy Directorate), cuyo trabajo es principalmente la coordinación política. La Oficina del Gabinete respalda el trabajo del Gabinete.
- 2.9** En 1970, fue un gobierno Conservador el primero en introducir una capacidad de políticas técnica en el centro del gobierno con la creación de un think-tank interno (la Junta Central de Revisión de Políticas, Central Policy Review Staff) adscrito al Gabinete. Esta unidad perdió foco cuando, más

adelante en la década, fue forzada a pasar de la estrategia a largo plazo al manejo de crisis y fue cerrada en 1983. A partir de 1998 se sucedieron la creación y cierre de una serie de diferentes unidades de políticas. Las mismas estuvieron a cargo de hacer proselitismo en los departamentos sobre mejores formas de formular políticas y también participaron en la formulación de políticas (el Cuadro 2.1 resume la guía para una buena formulación de políticas producida por una de estas unidades).

- 2.10** La Unidad de Estrategias del Primer Ministro fue formada en 2002 a partir de partes de unidades orientadas a políticas previamente existentes¹⁹. Ubicada en la Oficina del Gabinete, ofrece asesoría estratégica al Primer Ministro, brinda apoyo a los Departamentos en el desarrollo de políticas (incluyendo capacidad estratégica) e identifica problemas emergentes. De esta forma ofrece amplias pautas de metodología y capacitación sobre formulación de políticas, pero también lleva a cabo estudios orientados a políticas en áreas específicas (a menudo en asuntos interdepartamentales). La Unidad tiene pocas responsabilidades diarias y su trabajo está organizado en torno a grupos de políticas nacionales, tales como educación y salud (Conference Board of Canada, 2007). Se constituyen

¹⁹ La Unidad fue establecida reuniendo a la Unidad de Desempeño e Innovación (PIU, Performance and Innovation Unit) y a la Unidad de Estrategias Futuras del Primer Ministro (FSU, Prime Minister's Forward Strategy Unit).

Cuadro 2-1. Metodología para una “buena” formulación de políticas

La Formulación de políticas profesional para el siglo veintiuno (Oficina del Gabinete, 1999) fue elaborada por el Centro para Estudios de Gestión y Políticas, un precursor de la Unidad de Estrategias del Primer Ministro. El documento identificó nueve características de buena formulación de políticas:

De cara al futuro – Definir resultados de políticas y tomar una postura a largo plazo

Hacia el exterior – Considerar la situación nacional, europea e internacional, aprender de la experiencia de otros países, reconocer las variaciones regionales.

Innovadora, Flexible – Cuestionar las formas establecidas de manejar las cosas, alentar nuevas ideas creativas, identificar y gestionar el riesgo.

Unida – Mirar más allá de los límites institucionales; establecer objetivos interdisciplinarios; definir y comunicar acuerdos mutuos de trabajo entre departamentos; garantizar que la implementación sea parte del proceso de las políticas públicas.

Inclusiva – Consultar a los responsables de la implementación y a los afectados por la política; llevar adelante una evaluación de impacto

Basada en evidencia – Basar las decisiones de políticas y la asesoría en las mejores pruebas disponibles a partir de una amplia variedad de fuentes; garantizar que la evidencia esté disponible de una forma accesible y significativa.

Evaluada – Una evaluación sistemática de la efectividad de la política incorporada al proceso de formulación de políticas.

Revisiones – La política existente/establecida es revisada en forma constante para garantizar que realmente está abordando los problemas para los que fue diseñada.

Lecciones aprendidas – Aprender de la experiencia de qué funciona y qué no

pequeños equipos para satisfacer las necesidades de cada proyecto que una vez completada la tarea son reasignados a un nuevo trabajo. El reclutamiento se concentra en aquellos con habilidades analíticas genéricas destacadas y el personal está constituido por funcionarios públicos permanentes en préstamo de departamentos gubernamentales y otros ajenos al gobierno con contratos por tiempo determinado o adscripciones temporales. La Unidad trabaja con toda la gama de políticas públicas desde lo más general, por ejemplo, “desafíos estratégicos futuros para Gran Bretaña” hasta lo más específico, por ejemplo, ayuda al Departamento de Minoridad, Escuela y Familia (*Department for Children, Schools and Families*) a desarrollar programas de capacitación docente (el Cuadro 2.2. brinda algunos ejemplos del programa de trabajo reciente). La Unidad de Estrategias no tiene equivalentes cercanos en otros gobiernos, aunque comparte algunas de las funciones de la Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos.

Las políticas públicas. Los Acuerdos de Servicios Públicos (PSA, *Public Service Agreement*) fueron los contratos por resultados del gobierno Laborista entre los departamentos y el centro del gobierno (el Tesoro de Su Majestad, o ministerio de hacienda del Reino Unido). Los PSA establecen metas claras para logros en términos de mejoras de servicios públicos y un Acuerdo de Prestación de Servicios (*Delivery Agreement*)²⁰. Los resultados se monitorean sistemáticamente de dos formas. En primer lugar, el Tesoro lo hace en forma rutinaria a través de Revisiones de Gastos regulares. Estas Revisiones también son respaldadas por información financiera y contable, incluyendo auditorías de gestión realizadas por la Oficina Nacional de Auditoría (NAO). En segundo lugar, pero de forma menos rutinaria, la Unidad de Cumplimiento de Prioridades del Primer Ministro (PMDU, *Prime Minister's Delivery Unit*, un emprendimiento cooperativo de la Oficina del

2.11 Las rutinas presupuestarias también son, aunque más tangencialmente, parte del proceso de las polí-

²⁰ Los Acuerdos de Prestación de Servicio explican cómo el gobierno apunta a cumplir sus metas de alto nivel conforme a los PSA.

Cuadro 2-2. Actividades actuales de la Unidad de Estrategias (Reino Unido)

- Educación, minoridad y familia: trabajo permanente con el Departamento de Minoridad, Escuela y Familia
- Salud: trabajo permanente con el Departamento de Salud
- Atención: trabajo permanente con el Departamento de Salud sobre el sistema de cuidado y atención a largo plazo
- Asuntos internos: trabajo permanente con el Ministerio del Interior (*Home Office*) y el Ministerio de Justicia sobre delincuencia juvenil y otros asuntos
- Reforma de servicios públicos – la Unidad cuenta con un pequeño equipo que lleva a adelante trabajo sobre temas de reformas interdisciplinarias de servicios públicos. El enfoque general del Gobierno para mejorar los servicios públicos fue establecido recientemente en el documento *Excellence and Fairness: Achieving world class public services* (“Excelencia y Equidad: Lograr servicios públicos de clase mundial”)
- Reforma en la asistencia social, competencias y oportunidades de vida: trabajo permanente con el Ministerios de Trabajo y Pensiones (*Department for Work and Pensions*) y el Ministerio de Innovación, Universidades y Competencias (*Department for Innovation, Universities and Skills*).
- Un proyecto interdisciplinario sobre alimentos y política de alimentos
- Un programa de seminarios permanente

Fuente: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/>

Gabinete y del Tesoro) “resuelve los problemas” en los sectores de educación, delito, salud y transporte. Estas actividades de monitoreo se relacionan más con la entrega (implementación) de servicios que con el diseño de políticas, pero, por supuesto, los problemas de implementación pueden encontrar su origen en problemas de diseño.

2.12 Cada PSA identifica al responsable del cumplimiento del monitoreo. Generalmente se trata del Secretario de Estado (Ministro) más relevante mientras que un miembro de la gerencia pública es nominado para ser responsable de gestionar el Acuerdo de Prestación de Servicios y presidir el *Delivery Board* del PSA (PSA Comité de Cumplimiento de Prioridades), que comprende todos los Departamentos principales. Por lo general, una Comisión a nivel de Gabinete también monitoreará el avance y hará responsables a los Departamentos y programas por sus entregables. No existen sanciones automáticas por no cumplir con las metas del PSA, si bien esto eventualmente desencadenará un escrutinio y discusión adicional (de parte del Tesoro de SM, la Unidad de Cumplimiento de Prioridades del Primer Ministro, la Oficina del Gabinete y tal vez incluso una comisión parlamentaria pertinente).

2.13 Las Revisiones de Gastos Departamentales (SR,

Spending Reviews) constituyen el centro del sistema de gestión por resultados del Reino Unido y son probablemente el tipo más integral de evaluación. Las Revisiones de Gastos se llevan a cabo cada tres años y se acuerdan entre el Tesoro del Reino Unido y cada ministerio que realiza los gastos, con el objetivo de revisar las prioridades actuales de gobierno, los resultados logrados y el costo de los mismos. Un resultado importante de las SR es un conjunto consensuado de estimaciones presupuestarias futuras para los próximos tres años. Si bien la revisión de gastos cubre todo el paquete presupuestario, las estimaciones nominales futuras cubren alrededor del 59 por ciento de los gastos, conocido como “Límites de Gastos Sectoriales” (DEL, *Departmental Expenditure Limits*) y excluyen el gasto restante derivado de la demanda (seguridad social, servicio de la deuda, créditos fiscales) de gestión anual. Desde 1998, tres Revisiones Integrales de Gastos (CSR) analizaron los gastos, costos y resultados en todos los ministerios y observaron detenidamente la asignación entre programas. Durante cada ciclo de CSR la NAO apunta a validar cada sistema de información que mida el progreso hacia una meta de PSA a lo largo de su ciclo de vida. Durante el periodo 2005-08, la NAO examinó 237 sistemas de información operados por 17 Departamentos.

La NAO produce periódicamente un compendio de sus informes de validación.²¹

2.14 El volumen de trabajo en relación con el desarrollo de políticas está, en gran medida, descentralizado, y se da a nivel de las agencias sectoriales. Cada departamento tiene una dirección de estrategias; algunos tienen una función de investigación;²² otros han sumado un cuerpo de inspectores o reguladores independientes. Los departamentos a menudo delegan estudios de políticas a expertos externos. Los ministros con frecuencia crean Organismos Públicos No Departamentales (más informalmente conocidos como “Quangos”, organizaciones cuasi no gubernamentales) para realizar diversas funciones, incluyendo brindar asesoría de políticas (por ejemplo, la Comisión de Desarrollo Sustentable, *English Heritage*).

2.15 Como no existe un único sistema de evaluación, o tipo de evaluación para las actividades del gobierno, tampoco existe una métrica simple para medir la cobertura. El tipo de evaluación y unidad organizativa a ser evaluada puede variar en gran medida, dependiendo del objeto de la evaluación. La evaluación de alto nivel de los PSA puede incluir una serie de organizaciones diferentes (es decir, interdepartamentales), mientras que las evaluaciones de programas pueden focalizarse más estrictamente en unidades organizativas individuales. Las evaluaciones y revisiones pueden estar coordinadas por las agencias centrales de presupuestos (por ejemplo, el Tesoro o la PMDU), los ministerios sectoriales, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) o por Comisiones o Revisiones especialmente convocadas (ver a continuación para más información acerca de la NAO).

2.16 Los departamentos llevan a cabo evaluaciones ex-ante y ex-post de acuerdo con los (amplios) preceptos de una metodología centralmente establecida. La “Biblia” principal de referencia es el “Libro Verde” (*Green Book*) producido por el Tesoro, pero otros materiales (en línea) del centro también brindan apoyo.²³ El centro del gobierno puede ofrecer soporte al trabajo de políticas de los departamentos, pero no lo evalúa. Y sin duda existe una diferencia sustancial en la calidad de la formulación de políticas, tanto en el desarrollo como en la evaluación de políticas, entre los departamentos.²⁴ Dada la gran variedad de prácticas de evaluación en proporción

a la escala del impacto de una política, programa o proyecto y, hasta cierto punto, al nivel de interés público, el uso de expertos externos y la consulta con los interesados varía considerablemente. Por ejemplo, la guía para la CSR 2007 alentó la consulta a las partes interesadas en la revisión y desarrollo de todas las PSA. Además, los departamentos a menudo tercerizan las evaluaciones de impacto de programas de importancia política liderados por un “experto” de renombre en ese campo específico.

2.17 No existe un proceso sistemático de aseguramiento de la calidad del centro del gobierno para las evaluaciones; si bien la mayoría de los Departamentos y agencias han desarrollado sus propios procesos de aseguramiento de la calidad (por ejemplo comisiones de revisión independientes, etc.). La mayoría de los informes de evaluación se publican en los sitios web del gobierno.

Cambios bajo el gobierno de coalición de 2010

2.18 En mayo de 2010, llegó al poder una coalición de Conservadores y Demócratas Liberales, el primer gobierno de coalición del país en más de 60 años. Ante una profunda crisis fiscal, el gobierno anunció un programa de profundos recortes de gastos públicos sin precedentes y también delineó un audaz programa de reformas, muchas de ellas diseñadas para limitar el rol del estado y delegar el poder a los proveedores de servicios de primera línea y a los ciudadanos (en salud y educación, especialmente). Todavía resta conocer si los recortes estrictos y las reformas audaces, una vez diseñados en detalle, se podrán implementar juntos, especialmente bajo un gobierno de coalición. Sin embargo, la percepción en el Reino Unido es que, particularmente en un clima de profunda crisis económica, la coalición está introduciendo un nuevo estilo de gobierno.

2.19 Todavía no resulta claro cómo cambiarán los instrumentos de gestión pública, incluyendo aquellos para la formulación de políticas. Los PSA serán reemplazados por Planes de Reforma Estructural, pero el fondo de este cambio todavía no es evidente. Sin embargo, es posible que se intente desplazar el conocimiento técnico de políticas de la Unidad del Gabinete a los departamentos (¿un paso, tal vez, hacia los modelos de formulación de políticas más descentralizados de Canadá y Nueva Zelanda?). Para julio, 52 Quangos (incluyendo nueve de las 10 Agencias de Desarrollo regional) habían sido abolidos o perdieron su financiación.

2.20 Del lado presupuestario, las revisiones de gastos continúan siendo una herramienta central de

21 Para más información sobre el proceso de revisión de gastos de 2007, ver: http://www.hm-treasury.gov.uk/sr_csr07_index.htm

22 Ver por ejemplo, el Department for Environment, Food and Rural Affairs: <http://www.defra.gov.uk/evidence/index.htm>

23 Ver http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf

24 Para ejemplos de evaluaciones, ver los sitios web de todos los Departamentos, por ejemplo el Departamento de Salud elaboró un informe sobre el Servicio Nacional de Salud en 2008: <http://www.dh.gov.uk/en/AdvanceSearchResult/index.htm?searchTerms=Final+report+of+the+NHS+next+Stage+review>

políticas. Además, en mayo de 2010, el nuevo gobierno creó una Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (OBR, *Office for Budget Responsibility*). Tres expertos independientes, respaldados por una pequeña secretaría tomada del Tesoro, evaluará las finanzas públicas y la economía para cada Presupuesto y Proyecto de Presupuestos. La OBR es un ejemplo (en cierta forma semejante con un banco central independiente) de como se utiliza un organismo independiente del gobierno para supervisar o regular un área específica de la política del gobierno. Pero la OBR no ha tenido un comienzo muy auspicioso dado que se puso en tela de juicio su independencia por recurrir al personal y a los métodos del Tesoro.

Rutinas subsidiarias del proceso de las políticas públicas

2.21 Otras instituciones y sistemas incrementan la densidad del proceso de las políticas públicas en el Reino Unido. A continuación se presentan algunos ejemplos de evaluación y otros procesos de políticas:

2.22 La *Oficina Nacional de Auditoría* es responsable de la auditoría financiera de todos los departamentos y agencias gubernamentales, así como también de una amplia gama de otros organismos públicos, además de informar al Parlamento acerca de la economía, la eficiencia y la efectividad con la que estos organismos hacen uso del dinero público. La NAO realiza evaluaciones ex-post de programas y procesos seleccionados, pero no tiene la obligación de evaluar las políticas en sí mismas. La NAO también realiza y ha elaborado guías para realizar auditorías de gestión. Los sujetos a ser auditados van de áreas completas de programas hasta a componentes específicos. La NAO utiliza un enfoque de gestión de riesgos para seleccionar las áreas a ser auditadas, junto con la consideración de las opiniones de la Comisión de Cuentas Públicas (PAC, *Public Accounts Committee*) del Parlamento, los Departamentos y otros interesados o partes interesadas. Cada año la NAO presenta alrededor de 60 informes a la PAC siguiendo la metodología de *Value-for-Money*, sobre la forma en la que los departamentos del Gobierno y otros organismos públicos han optimizado el uso de sus recursos.

- **Informes de desempeño.** Los Departamentos gubernamentales deben publicar dos informes de resultados al año: el Informe de Resultados Anual y el Informe de Resultados de Otoño. Estos informes deben

establecer claramente el nivel de resultados logrado y el avance de los Departamentos hacia su PSA y otros objetivos.

- **Evaluaciones en ministerios.** Los ministerios también elaboran sus propias evaluaciones, que pueden cubrir programas individuales o tratarse de revisiones de áreas estratégicas. Algunas veces, las evaluaciones pueden realizarse internamente utilizando unidades de evaluación independientes o contratadas. Se espera que el método de evaluación sea proporcional a la importancia (financiera o estratégica) del área a ser evaluada. El Libro Verde del Gobierno del Reino Unido ofrece una guía para la evaluación.
- **Las revisiones ad hoc de políticas** por expertos o ciudadanos prominentes también son delegadas por el Tesoro y otras partes del gobierno.²⁵ Se opta por revisiones externas cuando el tema es altamente técnico o polémico (y cuando es posible que el gobierno prefiera mantenerse a distancia).
- **Revisiones de políticas ad hoc dentro del gobierno:** a modo de ejemplo, en 2006 el gobierno asumió una serie de revisiones “futuras” relacionadas con amplios temas sociales y económicos.²⁶
- **La Unidad de Investigación Social del Gobierno** (Oficina del Gabinete y el Tesoro) proporciona liderazgo estratégico y administra una red de investigación para investigadores sociales del gobierno. Junto con la Escuela Nacional del Gobierno, administra un portal sobre la formulación de políticas llamado *Policy Hub* (Central de Políticas).²⁷
- **La Escuela Nacional del Gobierno** es un Departamento (no ministerial) que brinda capacitación sobre formulación de políticas y estrategia (y respalda a la Central de Políticas).
- **La Oficina** del Gobierno para la Ciencia (en el Ministerio de Innovación, Universidades y Competencias) realiza varias actividades “futuras” a través de su Programa de Previsión

25 Desde 1999 se realizaron 58 revisiones (y se publicaron en el Sitio Web). Un reciente ejemplo importante es la revisión de Stern sobre la economía del cambio climático: http://www.hm-treasury.gov.uk/Independent_Reviews/independent_reviews_index.cfm

26 Ver http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/economic_and_domestic/policy_review/

27 Ver <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/>

(*Foresight Programme*) y su Centro de Análisis del Horizonte (*Horizon Scanning Centre*)²⁸

- **Los Consejos** de Investigación financiados por el Gobierno en las áreas económicas y sociales (ESRC), médicas (MRC) y de ingeniería y física (ESPRC) financian investigación no gubernamental.
- **Las Comisiones** Parlamentarias Selectas son organismos interpartidarios que evalúan y asesoran sobre las acciones del gobierno. Pueden obtener evidencia de los ministerios y del público y requerir la entrega de información. Pero tienden a tener poco personal, un reflejo de la centralización política.

2.23 Fuera del gobierno se realizan importantes actividades relacionadas con las políticas en think-tanks, grupos de interés, ONG, asociaciones profesionales y consultoras. Además, gran parte de la investigación ocurre fuera de la universidad, por ejemplo en autoridades de salud, empresas de investigación de mercado, el sector de voluntariado y el gobierno local. Según Stone (2001) estas organizaciones alternativas de asesoría de políticas crean, junto con las instituciones dentro del gobierno, un interesante “mercado de asesoría” en el Reino Unido. Y es posible que hasta cierto punto estas organizaciones alternativas hayan compensado la evidente disminución secular en la capacidad de generación de políticas dentro del gobierno.

Comentarios Finales

2.24 Es difícil saber qué tan bien funcionan las diversas agencias y procesos de gobierno, pero, en general, tienen una buena reputación en cuanto a su efectividad. También parece que varias agencias, especialmente la Oficina del Gabinete y el Tesoro funcionan traspasando los límites organizacionales. En la medida en que estas prácticas actuales constituyen un sistema, estos son los principales elementos de ese sistema:

- **El proceso** de las políticas públicas continúa estando considerablemente descentralizado y sin rutinas, como debería, dadas las características de la formulación de políticas (el monitoreo de los PSA cuenta con rutinas, pero el impacto del monitoreo sobre el proceso de las políticas públicas es secundario).
- **El centro** (Oficina del Gabinete y el Tesoro)

sugiere metodologías que oscilan entre elementos específicos del modelado estadístico y generalidades sobre cómo crear buenas políticas. Estas metodologías son amplias y los departamentos son libres de elegir lo que desean hacer. (Aunque existen rutinas estandarizadas, pero carentes de metodologías detalladas, para evaluación ex-post y monitoreo, no existen rutinas estandarizadas, sólo metodologías amplias, para formulación de políticas/evaluación ex-ante). Los departamentos aplican estas metodologías (de forma irregular), en parte porque el sistema de gestión por resultados así lo exige, pero más generalmente porque existe una creciente cultura gerencial.

- **Si bien** los instrumentos de formulación de políticas pueden resultar diversos, a veces están interrelacionados (por ejemplo, auditorías de gestión que proveen información para el monitoreo de PSA²⁹).
- **El centro** también completa con trabajo explícito donde ve brechas en la formulación de políticas, generalmente en asuntos relacionados a todo el gobierno.
- **La diversidad** de rutinas da lugar a una función de “cuestionamiento” dentro del gobierno –la capacidad de cuestionar el pensamiento convencional o brindar explicaciones alternativas para ajustarse a los mismos hechos.
- **Las instituciones** de políticas pueden a menudo tener una vida limitada: en particular las agencias dentro de la Oficina del Gabinete han cambiado regularmente. La diversidad institucional y lo efímero pueden reflejar la preponderancia de las consideraciones políticas o la necesidad de que las instituciones inventadas recientemente evolucionen (sobre todo cuando resolver un problema genera otro).
- **El gobierno del Reino Unido** ha sido cauteloso, si bien es cierto que bajo una intensa presión pública, a la hora de realizar autopsias formales de los errores en las políticas más importantes.

28 Ver <http://www.foresight.gov.uk/index.asp>

29 Después de una auditoría del tipo Value-for-Money la Comisión de Cuentas Públicas publica su propio informe y el Gobierno responde formalmente para indicar lo que hará para implementar las recomendaciones de la Comisión. En caso de ser adecuado, las recomendaciones pueden ser incorporadas en el PSA y los Acuerdos de Prestación de Servicios.

Anexo 3: Nueva Zelanda

3.1 Nueva Zelanda es un país pequeño (con una población de 4,1 millones de habitantes). Tiene un sistema de gobierno que sigue el modelo de *Westminster* en el cual el parlamento elige al Primer Ministro. En términos generales, este sistema tiende al establecimiento de gobiernos poderosos con controles y contrapesos relativamente limitados y la exclusión de minorías permanentes. Sin embargo, el sistema fue modificado sustancialmente en 1993, cuando el sistema electoral de mayoría simple fue reemplazado por el de representación proporcional, que favorece el gobierno de coalición y una mayor representación de las minorías. El cambio requiere una negociación constante con los partidos minoritarios y cualquier cambio de políticas que implique legislación recibe un análisis muy detallado de las comisiones parlamentarias, donde las minorías a menudo obtienen mucho a cambio de su apoyo.

El modelo formal de gestión pública

3.2 Las reformas del sector público en Nueva Zelanda comenzaron con una serie de reformas importantes a finales de la década de 1980 (el modelo y su posterior evolución fueron similares a los del Reino Unido, pero con una aplicación más consistente). Las reformas se basaron en un modelo que separa resultados de productos, donde los primeros son percibidos como la principal responsabilidad de los ministerios con una participación limitada de los funcionarios públicos en asuntos de políticas. El presupuesto para organizaciones gubernamentales individuales se convirtió en un “acuerdo de compra-venta” entre el director ejecutivo y el ministro para la provisión de *productos* en la cantidad, calidad, tiempo y costo acordados. Los ministros debían determinar cuáles eran los *resultados* deseados. Los departamentos y los ministerios se redujeron en tamaño al separar las actividades de prestación de servicios en agencias independientes,

dejando solamente un grupo pequeño para asesorar a los ministros sobre asuntos de políticas. Al haber delegado el desarrollo y la evaluación de políticas a los ministros, esta área perdió importancia y se tornó poco sistemática, a pesar de los intentos de vincular productos y resultados con las políticas del gobierno a través de un sistema de indicadores clave de resultados.

3.3 Desde entonces el modelo original fue transformado en forma significativa. Una serie de revisiones encomendadas por sucesivos gobiernos ha identificado una degradación significativa de la función de desarrollo y evaluación de políticas. Se percibió una falta de foco en los objetivos del gobierno, donde cada ministro abordaba los resultados en relativo aislamiento de los resultados de otras organizaciones de servicios públicos o de los resultados deseados del gobierno.

3.4 Desde 2003 el sistema formal dio lugar a un sistema de “presupuesto por productos y gestión por resultados” tal como se estableció en la Ley de Gestión Pública de 2004. Este nuevo enfoque reconoce que los directores ejecutivos (el equivalente al secretario permanente o al secretario general en otros gobiernos) son responsables de la gestión de su organización a fin de contribuir al logro de los resultados. También asesoran a los ministros sobre los posibles resultados a buscar, su prioridad relativa y qué productos pueden ser los más adecuados para lograr estos resultados. Por supuesto, algunos ministros no han demostrado interés en el desarrollo y evaluación de políticas.

3.5 Este nuevo enfoque de gestión se refleja en una Declaración de Intención (SOI), que es un documento de planificación público preparado por cada organización y que establece sus metas para los próximos 3-5 años y su estrategia de evaluación. La SOI se presenta al Parlamento al mismo

Tabla 3-1. El ciclo de las políticas públicas y los instrumentos de política pública en Nueva Zelanda

El ciclo de las políticas públicas	Política y políticas: en el centro	Presupuesto: en el centro	Técnicos: en el centro	Técnicos: en los departamentos
Identificación de políticas				
Decisiones de políticas	Gabinete, comisiones del gabinete, DPMC, Grupo Asesor de Políticas Sistema acordado de consulta interdepartamental. Comisiones Parlamentarias Selectas	Tesoro: participación selectiva en el desarrollo y evaluación de políticas La Declaración de Intención.	Comisión de Servicios Estatales (regulador de la función pública): rol menor.	Concepto de agencia líder Organismos asesores para departamentos y otras agencias La Declaración de Intención.
Implementación de programas				
Evaluación de programas		Comisión de Control de Gastos	Oficina del Auditor General (OAG)	Organismos de Asesoría

Cuadro 3-1. Dos ejemplos de desarrollo de políticas en Nueva Zelanda – Transformación económica y competencias

El Gobierno ha adoptado una agenda de transformación económica que incluye varios elementos y es liderada por el Ministerio de Desarrollo Económico con contribuciones importantes también del Tesoro. Dentro de una política tan amplia también se ha desarrollado una serie de políticas separadas. Por ejemplo, una subagenda en esta área es un borrador de estrategia sobre investigación, ciencia y tecnología, que es la principal responsabilidad del Ministerio de Ciencia y Tecnología, pero, nuevamente, con importante aporte de otros ministerios, tales como Agricultura (buena parte de la investigación se concentra en el sector agrícola) y Desarrollo Económico.

Recientemente el gobierno adoptó una “estrategia de competencias” para mejorar las competencias de la fuerza de trabajo. El Ministerio de Trabajo ha sido la agencia líder en el desarrollo de esta estrategia, pero también han participado otros ministerios como el de Desarrollo Económico y Educación, así como también contribuciones empresariales y de representantes sindicales.

Para otros sectores existen políticas o estrategias separadas. Por ejemplo, en el sector de la educación existen políticas explícitas que han sido adoptadas por el gabinete sobre los siguientes temas

- Educación terciaria, dirigida a mejorar la calidad y el acceso a la educación terciaria y a financiar a las instituciones terciarias en base a su rol y desempeño, en lugar de brindar fondos en función de la cantidad de inscripciones como era la práctica anteriormente.
- La estrategia de educación Maorí, basada en mejorar la participación y los logros de la comunidad indígena Maorí

Ambas políticas fueron iniciadas por ministerios pero el trabajo detallado sobre las mismas incluyó al Ministerio de Educación y al Tesoro, con aportes también del DPMC y otras agencias, tales como la Comisión de Educación Terciaria.

tiempo que el presupuesto y tiene como intención formar parte de las negociaciones presupuestarias. Debe ser respaldada por el ministro responsable y revisada por las tres agencias centrales, el Departamento del Primer Ministro y el Gabinete (DPMC, *Department of Prime Minister and Cabinet*), el Tesoro (equivalente al Ministerio de

Economía) y la Comisión de Servicios Estatales (*State Services Commission*, la agencia central de personal), para determinar la consistencia con la política gubernamental.

3.6 El proceso de las políticas públicas. El desarrollo y evaluación de políticas en Nueva Zelanda está



relativamente descentralizado, con los ministerios y agencias individuales con un rol clave como “agencia líder” en su área. (La Tabla 3-1 ofrece una guía de las principales rutinas).

3.7 La articulación de las políticas de gobierno. Las políticas se establecen de forma general en la plataforma electoral del partido gobernante. Sin embargo, dada la existencia de gobiernos de coalición en Nueva Zelanda desde la introducción de los sistemas de representación proporcional en 1993, estas pueden ser modificadas mediante un acuerdo formal publicado firmado por los partidos de la coalición. Generalmente, las políticas se crean y evalúan de manera descentralizada, con formas fluidas de participación institucional (ver dos ejemplos sectoriales en el Cuadro 3.1).

3.8 El proceso de desarrollo y evaluación de políticas en Nueva Zelanda por lo tanto implica un sistema de coordinación a través de grupos de trabajo conjunto con una serie de departamentos, ministerios y agencias, dependiendo del sector o área temática. Pero las iniciativas o estrategias más importantes son lideradas por el departamento, ministerio o agencia correspondiente según el concepto de “agencia líder”. Las políticas o estrategias se establecen en la SOI de cada agencia líder y otras organizaciones participantes en términos de su aporte, en forma de productos para los resultados deseados en común. Por ende, los mecanismos de coordinación son importantes.

3.9 Organismos de asesoría. Al desarrollar y evaluar políticas el gobierno también hace uso de una amplia red de organismos de asesoría, que incluyen individuos y representantes de organizaciones comerciales y de negocios clave. Por ejemplo, el Consejo Asesor de Crecimiento e Innovación (*Growth and Innovation Advisory Board*) brinda asesoría independiente al gobierno sobre la implementación de su agenda de transformación económica.

3.10 Las agencias centrales. Como en otros países que siguen el modelo de *Westminster*, el Gabinete es el foro principal para las decisiones sobre políticas. Las ocho comisiones del Gabinete, que coordinan el desarrollo y gestión de políticas en los niveles más altos, se reúnen regularmente para formar las “salas de máquinas” del Gabinete (Comisión de Servicios Estatales, 1999).

3.11 Tres agencias centrales supervisan el proceso de las políticas públicas en distintos niveles: el DPMC, el Tesoro y la Comisión de Servicios Estatales. Pero su rol en la creación de políticas es limitado (y esto se ve reflejado en su reducido personal).

3.12 El Departamento del Primer Ministro y el Gabinete brinda asesoría y análisis de políticas al Primer Ministro, aunque tiende a funcionar de forma reactiva en lugar de proactiva. El Departamento también presta servicios a la Comisión de Políticas del Gabinete que revisa las propuestas de políticas antes de pasar a consideración del Gabinete. El DPMC cuenta con un Grupo Asesor de Políticas que ofrece asesoría estratégica al Primer Ministro y otros ministros, coordinando la asesoría de otros departamentos y contribuyendo al desarrollo de políticas en todo el espectro de cuestiones del gobierno. Pero este Grupo es pequeño (un director y 13 asesores) y tiene un rol limitado en la creación de políticas o la evaluación de propuestas de políticas.

3.13 El Tesoro desempeña un papel importante en el desarrollo y evaluación de políticas, dado que administra el presupuesto del gobierno y tiene un rol clave en asesorar sobre cuestiones económicas estructurales. No obstante, dada la reducción de personal en los últimos años debió ser selectivo en su grado de participación en áreas de políticas particulares.

3.14 Aunque no es una agencia de políticas per se, la Comisión de Servicios Estatales desempeña un rol importante para garantizar que la función pública esté funcionando efectivamente y pueda “cumplir” en el área de desarrollo y evaluación de políticas.³⁰ Tiene una participación indirecta en “políticas” en tres áreas importantes:

- **Administración** de contratos de desempeño de directores ejecutivos de servicios públicos y evaluación del mismo. Este desempeño incluye la provisión de asesoría de políticas al gobierno.
- **Revisión** de la satisfacción pública con la calidad de los servicios públicos a través de encuestas.
- **Revisión** del funcionamiento de la “maquinaria del gobierno”, en particular la medida en que las diferentes agencias estatales están trabajando de manera integrada y coordinada para administrar sus resultados y responsabilidades compartidas entre “grupos” de organizaciones del sector público.

30 La Comisión de Servicios Estatales evalúa el desempeño de los funcionarios públicos y realiza encuestas para evaluar la satisfacción de los clientes con los servicios públicos. Demostró un gran interés en el proceso de las políticas públicas a finales de la década de 1990 y creó una red de políticas que brinda información y orientación al personal encargado de la creación de políticas, pero en la práctica esto ha sido un esfuerzo limitado. Ver <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=176>

3.15 *Monitoreo y evaluación ex-post.* Esto es principalmente responsabilidad de cada agencia, tal como se refleja en su SOI. En otras palabras, la autoevaluación es la base de la evaluación. No existe un requerimiento formal de evaluación, tan solo se trata de la expectativa de su realización a medida que se desarrolla la SOI cada año. El alcance de la revisión de las SOI por parte de las agencias centrales se ve limitado por su reducido personal. En general, parece que la SOI todavía tiene que desarrollarse por completo como vehículo de evaluación y ese avance hacia un foco en los resultados ha sido lento.

3.16 Existe un pequeño grupo interno de evaluación interagencia, la Comisión de Evaluación e Investigación de Políticas Sociales (SPEAR) bajo la conducción del Ministerio de Desarrollo Social, que intenta coordinar y promover la evaluación en cuestiones de políticas sociales.

3.17 Los roles clave de SPEAR son:

- **Identificar** y difundir las necesidades de información en el área de políticas sociales
- **Desarrollar** una agenda de investigación y evaluación para satisfacer esas necesidades
- **Asegurar** la calidad de la investigación y evaluación de políticas sociales del gobierno.
- **Asistir** en la integración de los resultados de dicha investigación y evaluación con las decisiones de política social del gobierno.

3.18 La Comisión SPEAR, establecida en 2001, es una institución más bien técnica que de formulación de políticas. El Ministerio de Desarrollo Social proporciona la secretaría de tiempo completo y la creación de informes se realiza a través del director ejecutivo de ese mismo ministerio. Existe un vínculo cercano con el Grupo de Políticas Sociales Estratégicas de funcionarios de la gerencia pública que trabajan en el área de políticas sociales. La presidencia es independiente o externa, fuera de la función pública. La estrecha colaboración con Universidades y otras instituciones de investigación es también una parte importante del trabajo de la SPEAR. Los acuerdos para que este trabajo sea parte de la toma de decisiones sobre evaluaciones no está claro todavía.

3.19 El foco de SPEAR está en la revisión de políticas existentes y su uso es decidir dónde es necesario recomendar nuevas políticas. Como grupo técnico de funcionarios de evaluación de políticas sociales, ha publicado guías de buenas prácticas. También

busca desarrollar la capacidad de evaluación para la evaluación e investigación de políticas sociales. Sin embargo, su impacto hasta ahora parece haber sido limitado. Por ejemplo, no se ha realizado ninguna evaluación todavía.

3.20 *Supervisión parlamentaria.* El Parlamento de Nueva Zelanda tiene hasta 13 comisiones temáticas selectas que informan sobre cuestiones de políticas a la Cámara de Diputados.³¹ En principio, el Parlamento, que recibe las SOI, podría también asumir la evaluación *ex-post*, pero no ha sido el caso en la práctica.

3.21 Oficina del Auditor General (OAG). La OAG fue establecida por la Ley de Auditoría Pública de 2001. El rol general de la OAG es brindar aseguramiento independiente de que las organizaciones del sector público están funcionando y rindiendo cuenta de su desempeño de acuerdo con la intención del Parlamento. La misma funciona sobre la base de sus propios estándares de auditoría profesional.

3.22 El Auditor General es designado por el Parlamento y rinde cuentas al mismo; y además tiene una considerable posición y autoridad en la revisión de las operaciones del gobierno. Además de su rol tradicional de auditoría financiera y de cumplimiento, audita información reportada sobre productos en informes anuales de la organización de servicios públicos. El Auditor General emplea personal en dos unidades de negocios (la Oficina del Auditor General y la Auditoría de Nueva Zelanda) y contrata estudios contables del sector privado. La OAG cuenta con un total de aproximadamente 300 personas.

3.23 También cuenta con un amplio rol de auditoría de gestión conforme al cual puede informar sobre la eficiencia y efectividad de las operaciones de las organizaciones gubernamentales. Sin embargo, este mandato no se extiende a revisar “los méritos de los objetivos de las políticas”. El Auditor General puede evaluar la medida en que se están logrando los objetivos de políticas, pero no realiza comentarios sobre los objetivos de las políticas en sí. Además, el rol de auditoría de gestión comprende una parte relativamente pequeña de las actividades de auditoría. Así, la Oficina Nacional de Auditoría no desempeña un papel importante en la evaluación de políticas.

3.24 El rol de auditoría de gestión de la OAG se basa en un mandato para auditar el desempeño de to-

31 <http://www.parliament.nz/en-NZ/SC/>

das las entidades públicas. El programa propuesto de auditoría de gestión se publica en el Plan Anual de la OAG. Por año se completan aproximadamente 15 auditorías de gestión, tornando a esta actividad una parte relativamente pequeña del trabajo de la OAG comparado con su rol de auditoría financiera.

3.25 Todos los informes de auditoría de gestión están disponibles públicamente y pueden ser analizados por la Comisión de Finanzas y Gastos del Parlamento u otras comisiones parlamentarias relacionadas con el tema del informe. Una auditoría de gestión puede examinar:

- **La efectividad** y eficiencia con la que está trabajando una entidad pública.
- **Si está** cumpliendo con sus obligaciones legales.
- **Cualquier** acto u omisión que pudiera malgastar recursos públicos
- **Cualquier** acto u omisión que pudiera mostrar o parecer mostrar falta de probidad o prudencia financiera.

3.26 Este amplio mandato está limitado por la incapacidad de la OAG de cuestionar o realizar comentarios sobre políticas (que incluye el cuestionamiento de los objetivos de programas de gobierno). El foco de los informes de auditoría de gestión está puesto en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño.

3.27 Este foco en la mejora del desempeño también se ve reflejado en la publicación por parte de la OAG de una serie de guías de buenas prácticas. Hasta el momento, se han publicado 19 guías de buenas prácticas que cubren temas como la generación de informes de desempeño, adquisiciones, establecimiento de honorarios y cargos, el rol de las comisiones de auditoría dentro de las organizaciones de gobierno, códigos de conducta y pago de indemnizaciones por despido.

3.28 Además del papel de auditoría de gestión y como parte de su auditoría del informe anual y estados financieros, la OAG opina sobre la suficiencia y confiabilidad de las medidas de desempeño. Estos comentarios se informan en la declaración anual de resultados de servicios, que establece los productos entregados por la organización, tal como se establecen en la asignación presupuestaria basada en productos. Estos son parte de los estados financieros anuales.

Cambios recientes

3.29 Existen tres iniciativas principales entre los últimos cambios realizados por Nueva Zelanda en el área del proceso de las políticas públicas y evaluación de políticas:

3.30 Los principales ejecutivos han llevado a cabo revisiones de gastos rubro por rubro que integran el presupuesto de mayo de 2009. Estas revisiones tuvieron como objetivo identificar:

- **ahorros** que podrían incorporarse al presupuesto 2009
- **programas** incompatibles con las prioridades del gobierno y que deberían suspenderse
- **programas** y gastos que no son efectivos ni eficientes
- **áreas** donde la información de desempeño es insuficiente para abrir juicios de opinión acerca de la eficiencia y efectividad

3.31 Como resultado, el presupuesto 2009 tuvo importantes reasignaciones de gastos, particularmente hacia grandes gastos en infraestructura y los sectores de salud y justicia, y fuera del sector de educación.

Estas revisiones fueron realizadas por los directores ejecutivos y luego puestas a consideración del ministro. Un panel de directores ejecutivos también analizó las revisiones finalizadas para asegurar que cumplieran con los requerimientos establecidos por el Gabinete. Éstas fueron luego revisadas por el Ministro de Economía y consideradas por la Comisión del Gabinete sobre Control de Gastos.

3.32 Segundo, existe la intención de desarrollar un sistema de revisiones de gastos en profundidad para examinar la eficiencia y efectividad del gasto en sectores particulares. Se reconoce que tales revisiones necesitan una gran cantidad de recursos y tiempo, por lo tanto, se llevarán a cabo revisiones continuas a lo largo de un periodo de 3 a 4 años. Al comienzo se realizará un número limitado. El gobierno intenta proceder con cautela y adaptar los procedimientos a medida que se van aprendiendo las lecciones. Se espera que cada revisión tome entre 3 y 6 meses.

3.33 Los términos de referencia para cada revisión serán aprobados por la Comisión del Gabinete sobre

Control de Gastos³² conforme a la recomendación de una Comisión de miembros de la gerencia pública. Cada revisión será administrada por el director ejecutivo de la agencia bajo la conducción de un grupo directivo, liderado por una persona externa independiente. El Tesoro y otros expertos externos también serán parte de este grupo directivo, que dependerá del ministro de la agencia, el Ministro de Economía y el Ministro de Servicios Estatales. Estos ministros luego enviarán las revisiones completas a la Comisión del Gabinete sobre Control de Gastos.

- 3.34** Las revisiones de gastos rubro por rubro mencionadas anteriormente serán de ayuda en la identificación de temas para estas revisiones. Sin embargo, aún no se han tomado decisiones acerca de los tiempos, cantidad y tema de estas revisiones, ni tampoco se ha desarrollado una metodología formal. Éstas serán revisiones *ex-post*.
- 3.35** Tercero, mejorar la calidad de la información de desempeño. Los informes del Auditor General sobre la información de resultados contenida en los informes anuales de cada agencia (específicamente en el Estado de Resultados de Servicios, que es auditado por el Auditor General) han identificado ciertas deficiencias, incluyendo falta de claridad sobre la relación entre los indicadores de productos y los resultados generales perseguidos por el gobierno. Como resultado, el Tesoro y la Comisión de Servicios Estatales han analizado detenidamente los indicadores de desempeño contenidos en las Declaraciones de Intención 2009/10 (que incluyen pronósticos de resultados de servicios) como parte de un programa continuo de mejora. El gobierno mencionó una particular preocupación por obtener mayor claridad del impacto de los gastos del gobierno sobre indicadores sociales amplios, tales como expectativa de vida y pobreza infantil.

Comentarios Finales

- 3.36** Existe un acuerdo generalizado de que el modelo de gestión pública de Nueva Zelanda, tal como se interpretó en las reformas de los años 80, puso énfasis en la eficiencia para alcanzar productos a nivel de agencia, a expensas de los resultados y de la coherencia de políticas en todo el gobierno. También se ha criticado por separado la capacidad de generar políticas, aunque no ha constituido una preocupación central de los reformadores. Esta

crítica (que las agencias mismas no están bien equipadas para formular buenas políticas) fue expresada por la Comisión de Servicios Estatales en un informe de 1999 y puede resumirse de la siguiente manera:

“El análisis de políticas y el diseño de instrumentos de provisión (basados ampliamente en marcos teóricos), la coordinación de procesos y el diseño y la gestión de la implementación parecen haber retenido la mayor parte de la atención y el tiempo de los Ministros y funcionarios públicos. En consecuencia, otros procesos han sufrido. Existen brechas específicas en áreas tales como evaluación, identificación de problemas (incluyendo la anticipación de problemas emergentes), la noción de análisis de políticas a largo plazo y con vistas al futuro basado en investigación, la consulta pública y el análisis y la gestión estratégica”. (Comisión de Servicios Estatales, 1999)

- 3.37** Al responder a las fallas percibidas en el proceso de las políticas públicas, Nueva Zelanda ha seguido su propio camino. Deliberadamente, ha mantenido el centro del gobierno reducido y el proceso de formulación de políticas descentralizado. A diferencia del Reino Unido, por ejemplo, Nueva Zelanda no ha buscado crear su propia capacidad de evaluación de políticas en el centro ni promover, desde el centro, una red de soporte para la formulación de políticas en las agencias. En su lugar, el centro se ha preocupado por mejorar los procesos para coordinar políticas. Incluso aquí también, la respuesta principal no han sido mejores procesos liderados por el centro, sino el concepto de “agencia líder”.

³² La Comisión del Gabinete sobre Control de Gastos está compuesta por ministros. Ver: <http://cabguide.cabinetoffice.govt.nz/context/definitions/cabinet-committees/ecc>

Anexo 4: Canadá

Rutinas políticas en el centro del gobierno

- 4.1** Como en la mayoría de los gobiernos que siguen el modelo *Westminster*, en Canadá el Gabinete es el organismo supremo de formulación de políticas. Todos los asuntos de políticas de gobierno más importantes son enviados allí para la toma de decisiones. Los ministros del gabinete toman decisiones conjuntas y asumen una responsabilidad colectiva por las mismas. El Primer Ministro tiene amplia discreción con respecto a la estructura específica del proceso de toma de decisiones del Gabinete, incluyendo el sistema de comisiones. Como regla, el análisis de las propuestas de políticas ocurre en las comisiones, cuyos mandatos con mayor frecuencia pertenecen a una esfera de políticas en particular (por ejemplo, asuntos económicos, sociales, externos y de defensa) y cuyas recomendaciones son ratificadas por el Gabinete. La autoridad de ratificación también puede ser delegada a una comisión; por ejemplo, bajo el sistema actual, las recomendaciones de la comisión pueden ser ratificadas por la Comisión de Prioridades y Planificación (*Priorities and Planning Committee*), que es presidida por el Primer Ministro. El Gabinete también puede participar en un análisis estratégico más amplio.
- 4.2** El documento formal de decisiones en el sistema canadiense es el Memorándum al Gabinete. Este documento es la base de análisis en las comisiones del Gabinete y generalmente, las recomendaciones de las comisiones se incluyen en la agenda del Gabinete completo para la toma de decisiones. Es posible incluir una recomendación de la comisión en la agenda del Gabinete como un punto anexo, que generalmente se aprueba sin mayor análisis.
- 4.3** El vínculo entre políticas e implementación es responsabilidad de los viceministros, que son la fuente preeminente de asesoría sobre servicios

públicos a sus ministros en todos los asuntos y tienen la gestión diaria de los departamentos ministeriales. Los viceministros son designados por el primer ministro bajo la asesoría del Secretario del Consejo Privado (*Clerk of the Privy Council*, que es el Jefe del Servicio Público) y generalmente son tomados de la gerencia pública. Estas responsabilidades incluyen ayudar a crear los mecanismos horizontales necesarios para respaldar el desarrollo y la implementación de políticas, consistentes con la agenda del ministro y la agenda del gobierno en su totalidad. Esto requerirá una base de respaldo en agencias centrales, que tienen como una de sus funciones garantizar tal consistencia. Al no ser designados directamente por los ministros para los que trabajan, los viceministros son responsables no solo ante sus propios ministros sino también ante todo el gobierno.

- 4.4** En general, los estilos de formulación de políticas canadienses han variado con el tiempo. Las elecciones de estilos y sistemas de formulación de políticas de los primeros ministros han reflejado tanto sus estilos personales como el entorno político en sentido más amplio. El carácter de los tiempos que corren también ha incidido. Las limitaciones presupuestarias o el respaldo público al Gobierno juegan un rol importante en el modelado del estilo de formulación de políticas del Primer Ministro. (Schacter 1999).

Rutinas de administración de presupuestos y gastos en el centro del gobierno

- 4.5** Tradicionalmente el proceso presupuestario ha sido coordinado por el Departamento de Finanzas, especialmente en un contexto de limitaciones fiscales. El Ministro de Finanzas debe trabajar estrechamente con el Primer Ministro, cuya aprobación es necesaria para todas las medidas presupuestarias.

Tabla 4-1. El ciclo de las políticas públicas y los instrumentos de política pública en Canadá

El ciclo de las políticas públicas	Política y políticas: en el centro	Presupuesto: en el centro	Técnicos: en el centro	Técnicos: en los departamentos
Identificación de políticas				
Decisiones de políticas	Primer Ministro y Comisiones del Gabinete	Primer Ministro; Ministro de Finanzas	Oficina del Consejo Privado Secretaría del Consejo del Tesoro Departamento de Finanzas	Vices
Implementación de programas				Servicio público departamental
Evaluación de programas			Secretaría del Consejo del Tesoro	Funciones de evaluación dentro de los departamentos

4.6 Un paso significativo, aunque no estrictamente una función presupuestaria, fue la creación de la Comisión de Revisión de Gastos dentro del Gabinete en 2003, que fue creada “para realizar una revisión fundamental de todos los programas y gastos”.³³ Esta comisión fue presidida por el Presidente del Consejo del Tesoro e incluyó otros ministros de alto rango. La composición actual del Gabinete ya no incluye una Comisión de Revisión de Gastos. Sin embargo, su establecimiento refleja la flexibilidad del sistema de la comisión, ya que se pueden establecer comisiones especializadas y *ad-hoc* para tratar asuntos específicos o prioridades a medida que van surgiendo.

4.7 A partir de allí, el Gobierno de Canadá ha presentado un nuevo sistema de administración de gastos diseñado para garantizar la optimización de recursos en todos los gastos del gobierno. Un pilar clave de este sistema es la evaluación permanente de todos los gastos directos del programa, conocidos como revisiones estratégicas. Las revisiones estratégicas son evaluaciones de todo el gasto directo de programas para garantizar que los mismos sean administrados de manera efectiva y eficiente. Estas revisiones respaldan un enfoque riguroso basado en los resultados para la administración responsable del dinero de los contribuyentes y la entrega de programas efectivos y eficientes que puedan satisfacer aún mejor las prioridades de los canadienses. Como parte del proceso de revisión estratégica, los departamentos revisan sus gastos directos de programas y los costos operativos de sus

principales programas legales en un ciclo de cuatro años para evaluar cómo y si estos programas: (i) son efectivos y eficientes; (ii) satisfacen las prioridades de los canadienses; y (iii) están alineados con las responsabilidades federales. A través del proceso de revisión estratégica, los departamentos también determinan si existen programas menos prioritarios, programas con menores resultados para una posible reasignación de fondos hacia los programas más prioritarios y programas con mejores resultados dentro del departamento o gobierno.

Rutinas técnicas (administrativas) en el centro del gobierno

4.8 Actualmente tres agencias centrales brindan respaldo al servicio público en el centro del gobierno en Canadá: la *Oficina del Consejo Privado (PCO, Privy Council Office)*, la *Secretaría del Tesoro (TBS, Treasury Board Secretariat)* y el *Departamento de Finanzas (Department of Finance)*.

4.9 *La Oficina del Consejo Privado.* Si bien el Primer Ministro cuenta con su propio personal en la Oficina del Primer Ministro (PMO, *Prime Minister's Office*) para brindar asesoría sobre políticas y otro respaldo partidario, la PCO es el departamento de servicios públicos del Primer Ministro y su fuente fundamental de asesoría no partidaria, incluyendo evaluación profesional y técnica de políticas.

4.10 El rol de la PCO es doble, en sentido amplio. Como departamento de servicios públicos del Primer Ministro brinda asesoría al Primer Ministro, a través del Secretario del Consejo Privado, en todas las áreas de políticas, por ejemplo, económicas, so-

³³ Ver Departamento de Finanzas de Canadá: <http://www.fin.gc.ca/toc/2005/sdspan05-06-eng.asp>

ciales, intergubernamentales, incluyendo una serie de áreas que son responsabilidades ministeriales claras, tales como la organización del gobierno, ciertos tipos de asignaciones y asesoría constitucional provista por el Primer Ministro al Gobernador General.

4.11 Además, el PCO funciona como la secretaría del Gabinete. En esta calidad, asiste al Ministerio en conjunto en la administración de la agenda del Gabinete. Revisa todas las iniciativas de políticas enviadas al Gabinete, garantizando la calidad de las propuestas políticas que se elevan a los ministros, así como también su consistencia con una agenda más amplia de gobierno (la “función de cuestionamiento”) y garantizando que la presidencia de las comisiones reciban la información adecuada acerca de las propuestas políticas. Una vez que se toman las decisiones, la PCO las comunica a los Departamentos. La PCO está conformada por funcionarios públicos políticamente neutrales. A través de los años se ha establecido firmemente el rol de la PCO como principal actor en el proceso de desarrollo de políticas y toma de decisiones en Canadá. Esta oficina también se ganó la reputación de contar con algunos de los “mejores y más brillantes” funcionarios públicos de Canadá (Schacter 1999).

4.12 Otra función crítica de la PCO es garantizar que todos los Ministros y sus funcionarios interesados en una propuesta de política tengan la oportunidad de considerarla por adelantado y expresar sus puntos de vista; y todos los Ministros y sus funcionarios interesados en una propuesta de política actúen desde una base común de información sólida. Una dimensión significativa del proceso del Gabinete es garantizar la correspondiente consulta interdepartamental, incluyendo reuniones entre las agencias centrales, así como también entre los departamentos implicados.

4.13 *La Secretaría del Tesoro.* El Consejo del Tesoro es una comisión del Gabinete constituida por mandato legal desde el comienzo de la Confederación Canadiense. La Secretaría del Tesoro brinda respaldo administrativo al Consejo de forma análoga al respaldo de la PCO a otras comisiones del Gabinete. El Consejo del Tesoro es el organismo de gestión del gobierno y como tal establece pautas y políticas para prácticas administrativas en todo el gobierno. Con posterioridad a la aprobación de las iniciativas, en general se requiere la aprobación del Consejo del Tesoro para acceder a los fondos a fin de garantizar que la implementación es consistente con las aprobaciones de políticas y financiación. Las responsabilidades de la TBS incluyen, entre otras, establecer estándares para la evaluación de políticas

y programas y brindar respaldo y orientación en la materia. También es responsable de poner a disposición la información de las evaluaciones y asistir al Consejo del Tesoro en el uso de esta información para la toma de decisiones. El Consejo del Tesoro tienen un rol central en el Proceso de Revisión Estratégica, si bien las decisiones finales son tomadas por el Primer Ministro y el Ministro de Finanzas como parte del proceso presupuestario.

4.14 *Evaluación de políticas y programas en Canadá.*

Al igual que en el Reino Unido, el sistema de evaluación de Canadá es descentralizado, las agencias son responsables de seleccionar qué programas evaluar y de desarrollar las capacidades necesarias para esta tarea conforme a los estándares de la TBS. Un aspecto importante que aleja a Canadá de la experiencia general de América Latina (o, por ejemplo, de España) en la evaluación es que principalmente cada agencia procura la asesoría técnica externa según sus necesidades. La TBS no utiliza expertos externos.³⁴ Por otro lado, la evaluación de programas se implementa mayoritariamente expost. Según los hallazgos de Schacter (1999), “ni el gabinete ni la PCO se preocupan demasiado por la implementación. Existe un supuesto sólido y bien fundado en el gabinete de que el departamento que auspicia una iniciativa de política la llevará adelante y la implementará y que no se requiere una forma de supervisión regular.”

4.15 Sin embargo, el proceso de evaluación de políticas y programas de Canadá ha sufrido notables cambios desde sus inicios en la década de 1970. Los cambios más significativos incluyen la separación conceptual entre la evaluación de políticas y programas y el desarrollo de herramientas más flexibles para permitir un rango más amplio de objetivos de evaluación.

4.16 La evaluación de programas se presentó en Canadá en los años 70 para ayudar a mejorar las prácticas y controles de gestión. Desde entonces varios cambios se han implementado. El enfoque original implicó la creación de unidades de evaluación en los ministerios para brindar a los vices recomendaciones a fin de mejorar el proceso de toma de

³⁴ La TBS mantiene una Base de Datos de Auditoría y Evaluación donde conserva, resalta y/o brinda referencias de Internet para las auditorías, evaluaciones y estudios similares completados: (i) Los informes de desempeño departamentales y gubernamentales están electrónicamente vinculados entre sí y con información más detallada sobre auditorías y evaluaciones y sus hallazgos; (ii) Varios cientos de registros de hallazgos se agregan a la base de datos cada año, incluyendo información de evaluaciones, auditorías, revisiones a cargo de gerentes, autoevaluaciones y sistemas de medición continua de resultados. Esta información se actualiza permanentemente; y (iii) los registros sobre estudios están vinculados, si fuese conveniente, a los resultados estratégicos departamentales, a los intereses de políticas administrativas gubernamentales y a cuestiones horizontales. El personal de la TBS es notificado regularmente acerca de estudios que resultan pertinentes para su labor.

decisiones. Los resultados fueron variados. “La definición de programa fue imprecisa y los Ministros se mantuvieron al margen del proceso en gran medida, a menudo considerando la evaluación y la revisión como un proceso burocrático interno. Debido a la falta de dirección o interés, las unidades de evaluación desaparecieron” (Secretaría del Consejo del Tesoro, 2004).

4.17 Según Schacter (1999), los sistemas altamente formalizados para la “gestión de políticas” y la toma de decisiones no han tenido éxito en Canadá por considerarse medios ineficientes para transmitir información e ideas al gabinete. Los trámites burocráticos y las reuniones que generaban eran rechazadas por considerarse un uso improductivo del tiempo de los ministros.

4.18 Más tarde, hubo un intento por combinar la evaluación de programas con las auditorías tradicionales. Se enfatizó el hecho de que los gerentes usaran la información de desempeño en el proceso de toma de decisiones (y que lo demostraran). No obstante, en 2000 un estudio reveló que este enfoque no tuvo el suficiente impacto y que las funciones de evaluación y auditoría debían separarse.

4.19 Basado en estas experiencias pasadas, en 2001 el Consejo del Tesoro aprobó la Política y Normas de Evaluación para el Gobierno de Canadá. Con un foco renovado sobre la gestión por resultados, esta política separó la auditoría interna de las evaluaciones y extendió el alcance de las evaluaciones para diferenciar evaluaciones de *políticas, programas e iniciativas*.

4.20 Sin embargo, aún cuando el nuevo marco de evaluación está diseñado para separar criterios de evaluación de políticas y programas, el enfoque de la evaluación de políticas es diferente del propuesto en este documento. El nuevo enfoque en Canadá se concentra en la evaluación de programas, incluyendo su consistencia con las políticas gubernamentales, y también evaluaciones ex-post de políticas conceptualizadas como una serie de programas relacionados (o programas “de mayor tamaño”). No tiene en cuenta la evaluación para la formulación de políticas, considerando la intención (problema a ser resuelto, objetivo) en contraste con la implementación, que se realiza efectivamente a través de los programas.

4.21 En pocas palabras, la capacidad de evaluación está siendo reconstruida en los departamentos. El establecimiento de una “arquitectura de actividades de programas” ha asistido a la evaluación a través de ayudar a los departamentos a identificar exac-

tamente con qué programas realmente cuentan, así como también cuánto gastan en realidad. El proceso de revisión estratégica mencionado anteriormente aumentó la relevancia de la evaluación para los departamentos individuales, dado que el proceso los obliga a priorizar el gasto en programas.

4.22 *El Marco de Responsabilidad de la Gestión (Management Accountability Framework, MAF).*

El MAF es una herramienta desarrollada por la Secretaría del Tesoro (TBS) en 2003 para evaluar la capacidad de gestión en los departamentos y agencias federales y brindarles una guía para poder alcanzar un alto nivel de desempeño en la gestión.³⁵ Reúne diferentes iniciativas de mejoras para la gestión de la TBS en un marco simple y de gran alcance. El MAF también se utiliza para ayudar a evaluar el desempeño de los viceministros.

4.23 El MAF contiene diez áreas que los departamentos deben examinar, informar y mejorar:

- **Valores** de servicios públicos
- **Gobernabilidad** y Direcciones estratégicas
- **Políticas** y programas
- **Resultados** y desempeño
- **Aprendizaje**, innovación y gestión del cambio
- **Gestión** de riesgos
- **Personal**
- **Administración**
- **Servicio** focalizado en el ciudadano
- **Rendición** de cuentas.

4.24 Para cada área, el MAF sugiere formas de medir el progreso y ofrece indicadores. Utiliza y apoya la información generada por las unidades de evaluación en cada ministerio como dato de entrada. Las agencias realizan autoevaluaciones utilizando el marco que la TBS ha distribuido a todos los departamentos y agencias federales. En cada departamento / agencia, el vice es responsable de establecer una capacidad de evaluación adecuada y personalizada de acuerdo con las necesidades y recursos de su organización y de evaluar políticas, programas e iniciativas, incluyendo aquellas que surgen entre las

35 Ver <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp> y Dantzer (2009).

organizaciones. En cada departamento o agencia, el vice designa un jefe de evaluación, forma una comisión de evaluación y es responsable de brindar a la TBS acceso a los planes de evaluación y de comunicar alertas tempranas en base a los hallazgos de las evaluaciones. Durante la Ronda VI del MAF (de septiembre de 2008 a abril de 2009) fueron evaluados más de 52 departamentos, incluyendo la Oficina del Consejo Privado y la TBS.³⁶

Comentarios finales

4.25 Canadá ha atravesado diferentes etapas en la evaluación de programas y políticas. De una evaluación de programas más rígida y basada en procesos pasó a un enfoque más flexible y holístico. Una herramienta como el MAF podría considerarse como punto de referencia para implementar una evaluación de políticas de acuerdo con los criterios generales. Canadá también se caracteriza por contar con un enfoque mucho más descentralizado, donde gran parte de la responsabilidad de evaluación se encuentra en manos de los departamentos, que incluso seleccionan los programas a ser evaluados.

4.26 Además, en Canadá, como en otros gobiernos que siguen el modelo de *Westminster*, la oficina que respalda las decisiones de formulación de políticas del Gabinete también puede considerarse como una fuente de experiencia en evaluación ex-ante de políticas. En este caso es la PCO, que filtra la información de iniciativas de políticas, maneja los conflictos sobre políticas y brinda asistencia en la evaluación de políticas al Gabinete.

³⁶ Ver <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/assessments-evaluations/2008/departments-ministeres-eng.asp>

Anexo 5: Estados Unidos

- 5.1** La OCDE está dominada por sistemas parlamentarios de gobierno. En estos sistemas, una estructura jerárquica de poder deja en manos del primer ministro y el gabinete un poder significativo en el proceso de políticas siempre y cuando la mayoría parlamentaria continúe respaldando al gobierno. El gobierno del gabinete representa un enfoque colectivo al manejo del proceso de las políticas públicas: a través de este proceso se evalúan las alternativas de políticas y la disciplina de responsabilidad colectiva es lo suficientemente fuerte para resolver diferencias. En general, los miembros del gabinete han realizado un aprendizaje político como miembros del parlamento, y luego como nuevos miembros del gobierno. Como respaldo al gobierno del gabinete se encuentra un ejército de funcionarios permanentes de la gerencia pública con capacidades técnicas y administrativas. Y existen relativamente pocas designaciones políticas.
- 5.2** Estados Unidos es un caso diferente.³⁷ El gobierno de Estados Unidos posee un sistema de controles y contrapesos, y muchos puntos de veto. Los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno comparten las facultades de formulación de políticas (a menudo también con la participación del poder judicial). La legislatura legisla, pero el Presidente puede vetar la legislación. El Presidente realiza una gran cantidad de designaciones políticas, pero el Senado debe votar para confirmar la designación de los más altos rangos y el Congreso puede iniciar un juicio político contra el Presidente. El Presidente cuenta con un gabinete para asesorarlo y asistirlo, pero no se mantiene bajo la misma convención de responsabilidad colectiva que en los gobiernos parlamentarios. El Congreso, con su poder presupuestario y su facultad de monitorear la gestión del Ejecutivo

(al investigar los antecedentes de los designados para la gerencia pública y llamar a sus miembros a rendir cuentas), ejerce un considerable poder compensatorio sobre las agencias del Ejecutivo. Así, los miembros del gabinete se encuentran a mitad de camino entre el Presidente y el Congreso. El Presidente, privado, al menos en gran parte, de un mecanismo de gabinete para desarrollar, evaluar y coordinar políticas, ha tenido que organizar su propio personal, o encontrar otras formas *ad-hoc* de hacerlo.

- 5.3** Por otro lado, los presidentes y ministros del gabinete no han tenido el mismo tipo de aprendizaje político medianamente estándar que sus equivalentes parlamentarios. Los presidentes llegan al poder en forma individual y no como parte de un equipo, y ejercen un poder considerable de influencia para instalar a sus propios confidentes en las posiciones de más alto rango en el ejecutivo. Existe una función pública profesional y permanente en Estados Unidos pero no tiene el prestigio de su equivalente parlamentario; y aunque no está atada a ningún partido político, a veces puede ser vista con desconfianza por la administración entrante. El Servicio de Directivos de la Administración Pública, SES (*Senior Executive Service*), un grupo que se encuentra en la cima del rango civil, es parte de la función pública profesional y permanente.³⁸

Rutinas de políticas en el centro del gobierno

- 5.4** Dado que el gabinete de Estados Unidos es un organismo bastante débil, la mayoría de las decisiones se toman en el Ejecutivo ya sea de forma bilateral entre el presidente y sus ministros (secretarios) o

³⁷ Para una comparación útil del estilo del proceso de las políticas públicas en Estados Unidos con el estilo parlamentario ver Rose (2006).

³⁸ Según la Oficina de Gestión de Personal, OPM (Office of Personnel Management), en 2006 había menos de 7.000 miembros del SES de un total de 2,7 millones de empleados en la función pública.

Tabla 5-1. El Ciclo de las políticas públicas y los instrumentos de política pública en Estados Unidos

Ciclo de las políticas públicas	Política: en el centro	Presupuesto: en el centro	Técnicos: en el centro	Técnicos: en los ministerios
Identificación de políticas: - Identificación de problemas - Análisis de políticas - Instrumentos de políticas			Oficina Ejecutiva (13 departamentos) think-tanks y consultoras	Agencias de investigación de políticas especializadas Estudios <i>ad-hoc</i>
Decisiones de políticas: - Consulta y coordinación - Evaluación Decisión	Oficina Ejecutiva del Presidente (especialmente el Jefe de Gabinete y el Asesor de Seguridad Nacional) Congreso / Comisiones del Congreso	Oficina de Gestión y Presupuesto Oficina de Presupuestos del Congreso	Grupos de estudio especiales Personal de comisiones del congreso	Financiamiento de investigación externa
Implementación de programas: - Ejecución - Monitoreo		Oficina de Gestión y Presupuesto		
Evaluación de programas: - Evaluación - Corrección de programas o políticas		Oficina de Gestión y Presupuesto Contraloría General de Estados Unidos		Evaluaciones <i>ad-hoc</i>

mediante acuerdos trilaterales entre el presidente, el secretario correspondiente y figuras prominentes del congreso.

5.5 El organismo central más grande y poderoso es la Oficina Ejecutiva del Presidente (EOP), una organización con alrededor de 2.000 empleados que sirve de paraguas a más de una decena de agencias estatales.³⁹ El personal de la Casa Blanca es responsable de algunas de las designaciones de miembros de la gerencia pública hasta ciertos niveles en la burocracia, dependiendo de la agencia. La Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB), una oficina ejecutiva dentro del Ejecutivo consolida las propuestas presupuestarias de los departamentos sectoriales y las presenta al Congreso, incluyendo el establecimiento de prioridades de gastos y la evaluación de conflictos de recursos entre agencias. De esta forma la Casa Blanca tiene un control significativo sobre el personal y el presupuesto.

5.6 Los departamentos individuales son responsables de formular políticas en sus áreas de competencia

y dependiendo de la voluntad y el foco de la Casa Blanca en áreas específicas, presentan un nivel significativo de flexibilidad para hacerlo. Gran parte de la autoridad de formulación de políticas puede estar centralizada en la Casa Blanca (Beschel and Manning, 2001).

5.7 No obstante, si bien el Ejecutivo generalmente concentra mucho poder, el Congreso de Estados Unidos tiene suficiente capacidad de evaluación de políticas para cumplir su rol como control y contrapeso del Ejecutivo. La infraestructura analítica del Congreso, incluyendo el personal legislativo individual, el personal de las comisiones, la Oficina de Presupuestos del Congreso y el Servicio de Investigación del Congreso (*Congressional Research Service*), entre otros, es mucho más grande que cualquier sistema de respaldo legislativo comparable en cualquier parte del mundo. Si bien, por lo general, existe mayor capacidad técnica en el ejecutivo que en la legislatura de Estados Unidos, las fortalezas analíticas del Congreso de Estados Unidos constituyen un contraste importante con los congresos de América Latina, que habitualmente tienen bastante menos conocimiento técnico del requerido para la evaluación de políticas.

³⁹ La EOP es el equivalente funcional de partes del sistema de gabinete en los regímenes parlamentarios y contiene el equivalente de la oficina del gabinete/primer ministro y algunas de las comisiones del gabinete.

5.8 Además, las facultades otorgadas al Congreso por la Constitución en las áreas de presupuesto y aprobación de designaciones de miembros de la gerencia pública introducen una mayor contestabilidad. La mayoría de las iniciativas de políticas provienen del Ejecutivo y el Congreso desempeña un rol reactivo en la evaluación y votación de las mismas. Sin embargo, el Congreso de Estados Unidos también se caracteriza por una fuerte función de control para la cual tiene recursos diferentes que el ejecutivo.

5.9 En el tema de respaldo técnico para evaluación de políticas, Estados Unidos presenta una amplia y compleja red de fuentes de evaluación de políticas, también probablemente más grande que cualquier otra. Según Weaver and Stares (2001) existe más de una docena de agencias de investigación gubernamental, alrededor de 1.000 comisiones de asesoría gubernamental, más de 300 *think-tanks* de políticas públicas independientes, más de 500 institutos de investigación afiliados a universidades y decenas de grupos de interés y consultoras.

5.10 Estas instituciones respaldan la formulación de políticas gubernamental de diferentes formas y con diferente nivel de participación. Algunas de ellas son permanentes, tal como el Consejo de Asesores Económicos (*Council of Economic Advisors*) o las Comisiones de Asesoría, mientras que otras se crean para cuestiones de políticas específicas, tal como los grupos de estudio para la reforma de la atención médica durante el gobierno de Clinton o Investigación y Desarrollo con fondos federales. La Legislatura recibe asesoría sobre políticas de diferentes fuentes, desde instituciones más tradicionales y arraigadas como la Contraloría General de Estados Unidos (GAO), la Oficina de Presupuestos del Congreso (CBO) y el personal de la Comisión del Congreso, a asesoría más *ad-hoc*, como por ejemplo especialistas del sector privado cuando realiza audiencias sobre una cuestión de políticas en particular.⁴⁰

Evaluación de políticas (y programas) en el Ejecutivo

5.11 La Oficina Ejecutiva del Presidente incluye 13 departamentos⁴¹ que brindan asesoría política

sobre temas que van desde política económica (Consejo de Asesores Económicos) y política interna (Oficina de Políticas Internas, *Domestic Policy Office*) hasta medio ambiente (Consejo de Calidad Ambiental, *Council of Environmental Quality*) y control de drogas (Oficina de Política de Control de Estupefacientes, *Office of Drug Control Policy*). La Oficina de Gestión y Presupuesto es una fuente muy importante de asesoría sobre políticas relacionadas con el presupuesto federal, la evaluación de iniciativas de legislación de políticas, la regulación y la mejora de la gestión en todo el Gobierno Federal.

5.12 La OMB, inicialmente denominada Oficina del Presupuesto (*Bureau of the Budget*), fue creada en 1921.⁴² En las primeras cuatro décadas, el énfasis de la agencia estuvo puesto en el conocimiento técnico del presupuesto. Sin embargo, en 1970, fue renombrada y obtuvo más control político del Ejecutivo y el Congreso y ahora desempeña un papel político y analítico.

5.13 Como sucede habitualmente con la mayoría de los miembros de la gerencia pública del gobierno de Estados Unidos, las autoridades de la OMB son designadas directamente por el Presidente. El alcance de la OMB va más allá del de las agencias de evaluación de programas/presupuestos más tradicionales. La misión formal de la OMB es asistir al Presidente en la supervisión de las actividades del Gobierno Federal, específicamente, cumplir con los objetivos de políticas, presupuesto, administración y regulatorios. Cuenta con 480 empleados de tiempo completo y está integrada por cuatro Oficinas de Gestión de Recursos organizadas por agencia y área programática, cuatro oficinas establecidas por ley y siete oficinas que brindan respaldo a toda la OMB. La vasta mayoría del personal de la OMB permanece de un gobierno a otro; sólo alrededor del 10% de los funcionarios (la mayoría de alto rango) es rotativo y, por lo tanto, se trata de designaciones presidenciales directas.

5.14 La OMB también asiste a la Presidencia en la evaluación de la efectividad de los procedimientos de las agencias y en la mejora de la gestión pública, desarrollando mejores métodos de medición del desempeño y coordinando estos mecanismos con las agencias. Las actividades de la OMB también incluyen el establecimiento de prioridades de financiamiento, la evaluación de requerimientos de financiamiento en competencia entre agencias,

40 Un buen ejemplo es la Academia Nacional de Ciencia (National Academy of Science, NAS), una sociedad honorífica de distinguidos académicos que participa en investigaciones científicas y de ingeniería y funciona fuera del marco del gobierno para asegurar la provisión de asesoría independiente sobre asuntos de ciencia, tecnología y medicina. Los gobiernos de ESTADOS UNIDOS han recurrido con frecuencia a la NAS para solicitar asesoría sobre los asuntos científicos y tecnológicos que a menudo invaden las decisiones de políticas. La NAS es un organismo independiente muy prestigioso, establecido por ley. Más detalles en: <http://www.nasonline.org/site/PageServer>

41 Para una lista completa: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/>

42 Antes de 1921, los gabinetes tenían un rol más importante que ahora. La creación de la OMB fortaleció al Presidente respecto de las agencias y el Congreso, pero debilitó al gabinete (Apfel, 2010).

y garantizar que los informes, normas, testimonios y legislación propuesta por las agencias sean consistentes con el Presupuesto del Presidente y las políticas de la Administración.

5.15 La OMB cuenta con una División de Referencia Legislativa que articula la posición de la Administración sobre legislación. Esta división coordina la revisión y autorización de las propuestas y declaraciones legislativas de la Administración sobre proyectos de ley que avanzan en el Congreso. A menudo, esta responsabilidad requiere la resolución de puntos de vista en conflicto entre agencias sobre legislación y la negociación de posturas de políticas que respeten las prioridades legislativas y el programa del Presidente.

5.16 Otras áreas en las que la OMB tiene influencia en la evaluación de políticas son la regulación y el gobierno electrónico (*e-government*). La Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (*Office of Information and Regulatory Affairs*) supervisa y coordina la política regulatoria federal, la recolección y calidad de la información, las políticas y prácticas estadísticas del gobierno y la política de información Federal. La Oficina de Gobierno Electrónico y Tecnología de la Información (*Office of E-Government and Information Technology*) desarrolla y brinda instrucciones en el uso de la tecnología de la información y la iniciativa de gestión del Gobierno Electrónico.⁴³

5.17 Si bien la OMB brinda asistencia técnica y política de forma rutinaria en áreas de políticas clave, no existe un marco específico para la evaluación de las políticas. Esto no sucede con las evaluaciones de programas y gestión que, en realidad, están formalizadas en iniciativas específicas. Un ejemplo fue la Herramienta de Evaluación de Programas (PART), un proceso colaborativo que involucraba tanto a agencias como participantes de la OMB. Si bien ha sido discontinuada desde 2009, es interesante incluir a la PART en este anexo como referencia. Utilizada en el gobierno de George W. Bush, el objetivo de la PART fue ayudar a identificar las fortalezas y debilidades de un programa a fin de contribuir con las decisiones de financiamiento y gestión con el fin de hacer el programa más efectivo. La PART consistía en una serie de preguntas en cuatro categorías, incluyendo objeto y diseño del programa; medición de desempeño, evaluaciones y planificación estratégica; gestión de programas y resultados de

programas. Cada agencia preparaba las PART relacionadas con sus programas en coordinación con un analista de políticas de la OMB asignado a esa agencia en particular. El principal contacto de la OMB era el examinador del programa, que recibía el primer borrador de la agencia y trabajaba con él para realizar verificaciones de consistencia en diferentes iteraciones. Si los desacuerdos persistían, las agencias podían solicitar un proceso de apelación ante un consejo superior de apelaciones. Solamente la OMB podía editar los resultados de la evaluación final. Las agencias dependían de una variedad de personal tanto de los programas en revisión como de las oficinas centrales del Departamento para completar las revisiones de la PART.

5.18 La OMB, a través de la PART, evaluaba y observaba los factores que afectaban el desempeño del programa. Estas evaluaciones de pruebas existentes no eran evaluaciones de impacto. En términos de control de calidad de la PART, la gestión interna de la OMB y la gestión de la agencia verificaban todas las evaluaciones. Las agencias podían apelar la calificación.⁴⁴ Sin embargo, no existía revisión de estas calificaciones por parte del Congreso ni otros actores fuera del poder ejecutivo. Este factor generó algunas dudas en relación con el rigor y la independencia de las evaluaciones, un hecho que no ayudó a promover el uso de la PART durante los debates presupuestarios en el Congreso.⁴⁵ Además, también se puso en duda la metodología PART para medir la eficiencia.⁴⁶

5.19 No había un porcentaje específico del presupuesto cubierto cada año por ciertos programas. La PART evaluó en promedio cerca de 200 programas por año, lo que representa alrededor del 20% del total de programas federales. La PART fue creada en el ejercicio fiscal 2004 y para julio de 2008 había evaluado 1.015 programas o alrededor del 98% de los programas federales, lo que representaba casi 90% del presupuesto federal de 2008. La OMB recibió financiamiento para 528 puestos equivalentes de tiempo completo para el ejercicio fiscal 2010 (al

43 Ver el organigrama de la OMB: http://www.whitehouse.gov/omb/assets/about_omb/omb_org_chart.pdf

44 Ver cuadro de la OMB en el Anexo.

45 "Al incorporar, de forma rutinaria, los temas de desempeño de las agencias en sus deliberaciones y supervisión, el Congreso puede transmitir un claro mensaje a las agencias de que se espera que administren los resultados. Sin embargo, tal como observamos en nuestro trabajo anterior, el Congreso debe participar activamente al comienzo de las conversaciones sobre qué medir y cómo presentar esta información. Anteriormente informamos que el proceso PART utilizado por la administración anterior no incorporó sistemáticamente la perspectiva del congreso y no promovió un diálogo entre el Congreso y el Presidente. Como resultado, la mayoría del personal de las comisiones del congreso con la que conversamos no utilizaba los resultados de PART como información durante sus deliberaciones". Fuente: GAO (2009). <http://www.gao.gov/newitems/d091011t.pdf>

46 Ver, por ejemplo, GAO <http://www.gao.gov/new.items/d10394.pdf>

igual que en el ejercicio fiscal 2009).⁴⁷ Todas las evaluaciones PART se publicaban en el sitio web ExpectMore.gov. Internamente, la OMB trabajó con cada agencia a fin de preparar planes de mejora para realizar un seguimiento de los hallazgos identificados durante el proceso de evaluación con el objetivo de mejorar el desempeño de los programas. Estos planes eran actualizados dos veces al año, en la primavera, para ser utilizados durante el proceso de formulación de presupuestos, y en el otoño, para ser publicados junto con el presupuesto del Presidente (debate para la aprobación del presupuesto en el Congreso).

5.20 Durante el gobierno de G. W. Bush, la OMB también implementó una *scorecard* (cuadro de mando) para medir el avance en la agenda de administración del Presidente en todos los Departamentos. Calificó a los Departamentos en cinco categorías: capital humano, gestión de servicios comerciales, desempeño financiero, gobierno electrónico y mejora del desempeño. En todos los casos, la OMB brindaba las pautas para la evaluación y los Departamentos eran responsables de la implementación.

5.21 A partir de noviembre de 2009, el gobierno de Obama cuestionó el uso del instrumento PART y anunció planes para implementar un marco de gestión por resultados propio a fin de examinar un conjunto seleccionado de programas cada año. Los motivos para discontinuar la PART apuntan a las principales debilidades del programa mencionadas anteriormente y, en particular, a la falta de interacción con el Congreso.⁴⁸ En el presupuesto 2011 (febrero de 2010), el gobierno reveló parte de su propia agenda de gestión, que incluyó un requerimiento de metas de desempeño de alta prioridad y énfasis en evaluaciones de programas estrictas e independientes.

Evaluación de políticas en el Congreso

5.22 Entre el Senado y la Cámara de Representantes, el Congreso de Estados Unidos cuenta con un total de 38 Comisiones (cuatro de ellas conjuntas), con sus respectivas Subcomisiones. Ambas cámaras tienen respaldo en el área de evaluación de dos instituciones técnicas no partidarias,

la GAO y la CBO.⁴⁹ La GAO es una agencia independiente, no partidaria, que trabaja para el Congreso con el objetivo de brindar respaldo para cumplir con su función de rendición de cuentas al gobierno federal. El jefe de la GAO, el Contralor General de Estados Unidos, es designado por un periodo de 15 años por el Presidente a partir de una lista de candidatos propuesta por el Congreso. También son designados otros líderes de alto rango para actuar a disposición de la Contraloría General.

5.23 A solicitud de las comisiones o subcomisiones del Congreso o por mandato legal, la GAO realiza auditorías sobre la legalidad, efectividad y eficiencia del uso de fondos federales e informa acerca del cumplimiento de los objetivos por parte de los programas y políticas gubernamentales. También realiza análisis de políticas y define opciones a ser consideradas por el Congreso y emite decisiones y dictámenes legales, tales como fallos sobre reclamos por ofertas e informes sobre normas de agencias. La GAO también realiza evaluaciones ex-post, a pedido de los congresistas. La GAO lleva a cabo auditorías de gestión, que pueden observar el impacto que los programas federales tienen sobre un problema en particular, y auditorías contables tradicionales. La GAO no realiza evaluaciones de impacto. Si bien las evaluaciones son realizadas por el personal de la GAO, la GAO está autorizada a incorporar expertos externos para consulta y asesoría. No obstante, los consultores externos no están autorizados a realizar trabajo de auditoría real. El Contralor General puede ser removido de su cargo solamente por voto del Congreso; el Presidente no tiene autoridad para destituir al jefe de la GAO

5.24 La CBO comenzó a funcionar en 1975 con la misión específica de brindar asesoría técnica al Congreso sobre temas relacionados con el presupuesto y la economía, incluyendo la creación de estimaciones económicas para evaluar la propuesta de presupuesto del Ejecutivo. La CBO cuenta con un panel de asesores constituido por algunos de sus ex directores y eminentes economistas con mandato de dos años. El panel se reúne dos veces al año para revisar y comentar los pronósticos preliminares de la CBO respecto de la economía y brinda asesoría para mejorar aún más la labor de la CBO. Un Panel de Asesores de Salud trabaja de forma similar en asuntos relacionados con temas de políticas de atención de la salud.

47 Para más información, ver el Presupuesto de la OMB para el Ejercicio Fiscal 2010 en: http://www.whitehouse.gov/omb/assets/about_omb/fy2010_omb_budget.pdf

48 "Es de suma importancia reformar y revisar [los sistemas de medición de resultados] en consulta con las agencias y el Congreso". –Testimonio de Peter Orszag, Director de la OMB, ante la Comisión de Seguridad Interior y Asuntos Gubernamentales del Senado, Enero de 2009.

49 Hasta 1995 también existió una Oficina de Evaluación de Tecnologías.

Comentarios finales

5.25 Como en la mayoría de los casos, si bien en Estados Unidos los procesos de evaluación de programas están más formalizados y claramente asociados con las oficinas Ejecutivas y del Congreso (OMB y CBO), la evaluación de políticas, especialmente la evaluación ex-ante de políticas, es un proceso más informal, variado y complejo que parece depender mayormente de las iniciativas de los actores involucrados. Tanto la OMB como la GAO realizan evaluaciones cualitativas. Ninguna de estas agencias realiza evaluaciones de impacto. La CBO realiza proyecciones presupuestarias de base y estimaciones de costos de la legislación. La mayoría del conocimiento técnico de la CBO está en el personal mismo.

5.26 Una característica notable es la importancia que este país le otorga al soporte técnico (dentro del gobierno y desde fuentes externas) para la implementación y evaluación de políticas. Probablemente cuenta con la red más amplia de asesoría técnica de políticas, incluyendo la Oficina Ejecutiva y del Congreso con una larga trayectoria, personal técnico en consejos y comisiones y soporte externo de *think-tanks* y consultoras. Como país con sistema presidencial, Estados Unidos se caracteriza por un fuerte control de las políticas dentro del Ejecutivo. Pero, en contraposición a la mayoría de las experiencias en América Latina, está mejor equilibrado por los poderes compensatorios del Congreso, donde las importantes capacidades técnicas para evaluación de políticas de este último desempeñan un papel importante.

5.27 En resumen, Estados Unidos tiene muchos puntos en los que se realizan aportes a las políticas. Esto refleja en parte la naturaleza de división de poderes del gobierno de Estados Unidos, con sus controles y contrapesos institucionales. En cierta forma, existe un mercado libre de ideas, pero por otro lado el mercado es menos libre por el peso de los roles institucionales. La competencia técnica importa mucho, pero el grado de neutralidad en la asesoría provista depende de la organización institucional (Apfel, 2010).

Anexo 6: Francia

6.1 Con más del 50% del PBI, el sector público de Francia es uno de los más grandes del mundo. Por eso, la forma en que el gobierno decide sobre las políticas y luego se asegura que, una vez implementadas, éstas realicen el trabajo de manera eficiente y efectiva cobra mucha importancia: es bien sabido que la evaluación de políticas en el sector público juega el mismo rol que el mercado en el sector privado.

Política y gestión pública

6.2 Algunas de las características políticas nacionales que influyen en el proceso de las políticas públicas de Francia son, entre otras, las siguientes. Primero, el Presidente y el Primer Ministro ofrecen el ámbito para la formulación política de políticas (equivalente al papel del gabinete en los países con el sistema de *Westminster*⁵⁰). El sistema político de Francia ha sido caracterizado como el único donde el Presidente y el Parlamento pueden compartir el poder. En una de esas raras ocasiones de “coexistencia” cuando el Presidente y la mayoría parlamentaria son de una tendencia política diferente, el Presidente y el Primer Ministro (elegido por la Asamblea General) comparten el poder. Pero en el caso más habitual, el Presidente tiene el control tanto de la Asamblea como del Primer Ministro y es, por lo tanto, el principal impulsor político. Pero es la oficina del Primer Ministro la que tiene control sobre los instrumentos formales de coordinación de gobierno y, por lo tanto, de la formulación de políticas (algo así como un ministerio de la presidencia en un país de América Latina).

6.3 En segundo lugar, Francia sigue la tradición na-

poleónica del estado de derecho. Un conjunto de normas un tanto rígido centraliza el poder político, protege la estructura y el rol del estado (dificultando los cambios) y dota a los funcionarios públicos de un fuerte papel en contraposición a los políticos como guardianes del interés público (esto también tiene su paralelismo con América Latina).

6.4 En tercer lugar, la gerencia pública constituye una elite tecnócrata: un “mandarinato”. Los acuerdos que salvan la brecha entre esta tecnocracia y los políticos elegidos, esencialmente las 600 designaciones políticas (en su mayoría de tecnócratas) para los principales puestos por debajo del rango de ministro, crean una línea divisoria poco clara entre políticos y tecnócratas. De hecho, existe una integración considerable entre la elite de la función pública y los políticos (al punto de que muchos políticos son reclutados de esa elite).⁵¹

6.5 La Tabla 6-1 brinda un “mapa” resumido de las principales instituciones que participan en el proceso de las políticas públicas en el gobierno de Francia.

El proceso de las políticas públicas en la Oficina del Primer Ministro

6.6 El Primer Ministro desempeña un rol central en la formulación de políticas, coordinando las diferentes partes del gobierno y manteniendo una línea de política centralmente definida. El brazo político es su gabinete (en el sentido francés del término, su personal político, todas las designaciones políticas) y el brazo administrativo es la *Secrétariat Général du Gouvernement* (Secretaría General de Gobierno), en

50 Conforme a ello, el Consejo de Ministros (Conseil des Ministres), presidido por el Presidente, es más un instrumento de coordinación que de toma de decisiones colectivas.

51 Aquí tal vez concluye el paralelismo con América Latina, aunque Brasil muestra algunas similitudes.

Tabla 6-1. El ciclo de las políticas públicas y los instrumentos de política pública en Francia

El ciclo de las políticas públicas	Política y políticas: en el centro	Presupuesto: en el centro	Técnicos: en el centro	Técnicos: en los departamentos
Identificación de políticas	Conseil économique et social Comisionad hoc		Centre d'Analyse Stratégique Conseil d'Analyse Economique	Ministerios y cuerpos de inspectores: evaluaciones de costos-beneficios para proyectos; evaluaciones de políticas Comisiones ad-hoc
Decisiones de políticas	Primer Ministro: gabinete* y Secrétariat Général du Gouvernement Comisiones Parlamentarias		Otros consejos Conseil National de l'Evaluation Comisiones ad-hoc	
Implementación de programas		Révision Générale des Politiques Publiques		
Evaluación de programas			Conseil National de l'Evaluation Cour des Comptes	Cuerpos de Inspectores de ministerios: evaluaciones de proyectos y políticas

* Gabinete en el sentido francés: personal político privado.

su mayoría funcionarios públicos. Ninguno de los dos brazos tienen grandes dimensiones: coordinan en lugar de tener una participación importante en los detalles técnicos de la formulación de políticas. Los dos brazos trabajan juntos, pero hasta cierto punto también trabajan en paralelo (esta estructura paralela se repite en todos los ministerios).

6.7 En cuanto al aspecto más fundamental de la formulación de políticas, el Primer Ministro hace uso del conocimiento técnico y las propuestas de una serie de organismos, algunos bajo su control directo.

6.8 En 1948 Francia creó una Comisión de Planificación (*Commissariat Général du Plan*), que responde al Primer Ministro. Por un tiempo, la Comisión fue líder profesional de la planificación indicativa. Los planes quinquenales elaborados no eran vinculantes, ni siquiera para el gobierno. Los mismos eran el respaldo, si no el pretexto, de la formulación y evaluación de políticas y la creación de consenso. Con el transcurso del tiempo, el prestigio y la influencia de la Comisión de Planificación decayó. En 2005, fue abolida, pero fue inmediatamente reemplazada por un Centro de Análisis Estratégico (*Centre d'Analyse Stratégique*) que cumple funciones similares.⁵²

6.9 En Centro evalúa, a pedido del Primer Ministro, las principales reformas de gobierno propuestas. Sus tres funciones principales son: monitorear, brindar conocimiento técnico y asistir a los decisores en la

implementación y puesta en práctica de políticas públicas. Trabaja directamente bajo la dirección del Primer Ministro,⁵³ pero sus consejos y organismos de asesoría cooperan con los ministerios sectoriales y dentro de las redes de organizaciones de investigación de políticas nacionales y europeas. La investigación es realizada tanto por el personal como por investigadores externos financiados por la organización. Su personal está constituido por expertos e investigadores cuyo trabajo se organiza en cinco áreas: instituciones y sociedad; cuestiones sociales; asuntos económicos y financieros; mano de obra, empleo y capacitación; y tecnologías. También crea comisiones o comités que elaboran informes sobre varios temas, evaluando las políticas actuales y futuras. A modo de ejemplo, publicó recientemente un importante informe sobre políticas energéticas.

6.10 El Centro publica sus trabajos en forma de documentos escritos (puntos de vista, notas, informes). Redacta un informe anual que resume el trabajo realizado sobre los principales temas estratégicos de cara a la política pública francesa. El Centro también realiza seminarios y días de estudio.⁵⁴ Su investigación incluye evaluaciones cuantitativas, cualitativas y de impacto.

6.11 El Consejo de Análisis Económico (*Conseil d'Analyse Économique*) fue creado en 1997.⁵⁵ Su

52 Ver <http://www.strategie.gouv.fr/>.

53 Ver el organigrama en http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Organigramme_CAS_septembre_2008.pdf

54 Ver la Divulgación del CSA: http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=167

55 Ver

misión es “iluminar, confrontando diferentes puntos de vista y análisis, las elecciones económicas y de políticas del gobierno”. Tiene alrededor de 30 miembros. Todos ellos son economistas de renombre elegidos sobre una base no partidaria por el Primer Ministro por su competencia. El presidente, que es designado por el Primer Ministro, selecciona temas de políticas y encarga la elaboración de informes a miembros o no miembros. El Consejo lee y comenta los informes preliminares y también designa un evaluador. Los borradores finales son presentados al Primer Ministro y publicados, junto con los comentarios del evaluador. Los mismos son publicados bajo el nombre de sus autores y no comprometen al Consejo, aunque llevan el visto bueno del Consejo. Los miembros del consejo y los autores de los informes no son remunerados.

6.12 El Consejo ha sido muy activo. En sus diez años, produjo 75 informes muy extensos. Incluyen temas tales como la crisis de las hipotecas (*sub-prime*), la política de competencia, el empleo de adultos mayores y el sistema financiero internacional. Muchos de los informes consideran políticas pasadas y analizan políticas futuras. En general, estos informes han sido bien recibidos, citados en los medios y leídos en los ministerios pertinentes. Dado que son escritos por un solo autor (o como máximo tres), son más claros, francos y de lectura más accesible que los informes producidos por una Comisión (cuyos hallazgos, hasta cierto punto, deben reflejar puntos de vista diversos y posiblemente en conflicto). Como son redactados por especialistas reconocidos y experimentados, tienen el rigor que podría faltar a un informe de evaluación preparado por un relator que se especializa únicamente en evaluación. El sello del Consejo brinda a los informes mayor credibilidad y autoridad ante los ojos de los medios y el público.

6.13 Otros organismos de asesoría sobre políticas bajo el Primer Ministro quizás hayan desempeñado un rol menos prestigioso. Esos organismos incluyen: el Consejo de Análisis de la Sociedad (*Conseil d'Analyse de la Société*), que convoca a sus 28 miembros del mundo de la investigación, artistas y deportistas; el Consejo Previsional (*Conseil d'Orientation des Retraites*), que se ocupa de la viabilidad de los regímenes de pensión; el Consejo de Empleo (*Conseil d'Orientation pour l'Emploi*), que estudia temas y elabora propuestas de políticas en las áreas de desempleo, capacitación profesional y creación de empleo y que está constituido por expertos en temas laborales y 50 miembros que representan diferentes intereses económicos.

6.14 En 1990, el gobierno creó un Comité Interministerial de Evaluación (*Comité Interministériel de l'Evaluation*), asistido por un comité científico. El mismo tenía como sede la Comisión de Planificación y, de igual forma, trabajó en comisiones *ad-hoc* creadas para evaluar políticas particulares. Se suponía que su carácter interministerial garantizaría que la selección y tratamiento de temas fuera más allá de las inquietudes de un solo ministerio, y que su comité científico garantizaría la aplicación de metodologías adecuadas y confiables. Sin embargo, no fue exitoso y fue eliminado en 1998.

6.15 Fue reemplazado inmediatamente por un *Consejo Nacional de Evaluación* (*Conseil National de l'Evaluation*) que funciona de una forma muy similar.⁵⁶ El mismo se insertó también en el seno de la Comisión de Planificación, no tiene personal de tiempo completo, responde a la oficina del Primer Ministro y crea comisiones para investigar políticas a solicitud de diversos ministerios. Es discreto y no ha cobrado visibilidad ni autoridad.

6.16 Los organismos orientados a políticas anteriormente mencionados bajo el Primer Ministro tienden a hacer hincapié en los temas de políticas “generales”, en lugar de ir al detalle necesario para implementar programas específicos. Estos organismos brindan una combinación de asesoría de expertos, asesoría partidaria y creación de consenso. Al estar en el centro de la política, también tienden a no perdurar.

El Consejo Económico, Social y de Medio Ambiente

6.17 El Consejo Económico y Social (ahora llamado Consejo Económico, Social y de Medio Ambiente (*Conseil Economique, Social et Environnemental*)) es un organismo independiente de consultoría creado por mandato constitucional.⁵⁷ Su objetivo, un tanto corporativista, es promover un enfoque colaborativo de diferentes intereses económicos para políticas económicas y sociales. Aproximadamente dos tercios de los 231 miembros del Consejo son designados por organizaciones profesionales, asociaciones cooperativas y asociaciones familiares, entre otros. El resto es designado por el gobierno para representar empresas públicas, intereses profesionales de otros territorios extranjeros y representantes reconocidos

⁵⁶ Ver: <http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/>. El Consejo está compuesto formalmente por 14 miembros, con mandatos de tres años y que son representantes de organismos nacionales y locales o elegidos por su conocimiento técnico en la materia. Cada año este Consejo propone el programa de evaluación para el año entrante y ofrece asistencia metodológica y capacitación. También evalúa la calidad de los informes de evaluación y los pone a disposición del público.

⁵⁷ Ver <http://www.conseil-economique-et-social.fr/>

de la sociedad. La labor del Consejo es llevada a cabo a través de comisiones designadas, cuyo trabajo está abierto al público y respaldado por expertos designados. Las comisiones preparan informes o dictámenes y el Consejo en pleno vota los dictámenes.

El presupuesto y el Proceso de las Políticas Públicas

6.18 El presupuesto es una expresión importante, si bien parcial, de las políticas de gobierno bajo implementación. Como en la mayoría de los países, el proceso presupuestario francés siempre ha sido muy político. El Primer Ministro actúa como árbitro de las demandas en competencia del ministerio de presupuesto y los ministerios de gastos. En 2007, el gobierno lanzó un proceso de revisión del gasto público, bajo la autoridad directa del Presidente. Bajo el título *Revisión General de Políticas Públicas* (*Révision Générale des Politiques Publiques*, RGPP), se trata de un esfuerzo para promover criterios de eficiencia y efectividad más formalmente y, por consiguiente, impulsar el proceso de modernización del sector público.⁵⁸ La RGPP apuntalará el primer ejercicio de presupuestos plurianuales (2009–2011). La principal intención es efectuar un ajuste fiscal duradero (y volver a un presupuesto equilibrado para 2012).

6.19 Las actividades gubernamentales se analizarán, de manera sistemática, a través de una lista de preguntas: ¿qué se está haciendo? ¿por qué motivo? ¿se debería continuar? de ser así, ¿por quién? y ¿quién lo pagará? ¿cómo podría hacerse de forma más económica? y ¿cómo se realizarán los cambios? Los equipos de auditoría externa están trabajando con los ministerios para llevar adelante el análisis. Las reformas están siendo preparadas por un equipo de aproximadamente 200 auditores públicos y privados supervisados por un comité presidido en conjunto por el Secretario General de la Presidencia y el Director del Gabinete del Primer Ministro que incluye a todos los ministerios y jefes de las comisiones de finanzas de ambas asambleas. Todas las decisiones finales son tomadas por el Consejo para la Modernización de las Políticas Públicas (*Conseil de Modernisation des Politiques Publiques*), presidido por el Presidente.⁵⁹

6.20 Hasta el momento de redacción de este informe, el Consejo había aprobado 250 medidas, principalmente en las áreas de reorganización y modernización de procesos. Así, al menos hasta el momento (y

en consonancia con las revisiones de gastos en otros países), el contenido real de las políticas parecía ser un tema secundario.

El proceso de las Políticas Públicas en los Ministerios

6.21 Al igual que en otros países de la OCDE, la mayor parte del proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas ocurre a nivel de los ministerios y agencias asociadas a los mismos. Y en Francia, como en otros países, una serie de organismos participan en la evaluación (*ex-ante* y *ex-post*) de las políticas. En la mayoría de los casos, el análisis y los estudios combinan las dimensiones *ex-post* y *ex-ante*: comienzan con una evaluación de políticas pasadas y concluyen con una evaluación de políticas futuras.

6.22 La mayoría de los ministerios franceses han desarrollado capacidades de políticas internas. Adquieren la forma de departamentos de planificación y cuerpo de inspectores de ministerios. Los departamentos de planificación realizan, de forma rutinaria, estudios de políticas actuales y políticas propuestas, previstas o planificadas, a solicitud del ministro, pero también a menudo por iniciativa propia. Tales evaluaciones habitualmente no se hacen públicas.

6.23 Los cuerpos de inspectores de los ministerios son, en cierta forma, más independientes. Sus funciones incluyen evaluación de políticas pasadas y ocasionalmente evaluación de políticas futuras. También funcionan como órganos de control interno. La importancia, sofisticación e independencia de estos diversos organismos de evaluación internos varía mucho de un ministerio a otro. Son particularmente fuertes en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Ministerio de Equipamiento. Pero en los últimos años, ministerios tales como el de Educación o Asuntos Sociales, donde las capacidades de evaluación solían ser pocas, han mejorado sus habilidades analíticas (ver el Cuadro 6-1 para un ejemplo). En muchos casos, el desarrollo de bases de datos y estadísticas relacionadas con el área de políticas de cada ministerio ha tenido un rol clave en el desarrollo de las prácticas de evaluación.⁶⁰

6.24 Además, el gobierno francés, como muchos otros gobiernos, ha creado a menudo comisiones o comités *ad-hoc* para evaluar políticas y formular

⁵⁸ Ver <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique231.html> y <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/05/frances-rvision.html>

⁵⁹ <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/>

⁶⁰ Si bien pueden existir estadísticas sin evaluaciones, no pueden existir evaluaciones sin estadísticas. Es interesante observar el rol desarrollado aquí por la poderosa y altamente calificada Oficina Nacional de Estadísticas (INSEE): el jefe de estadística de cada ministerio es siempre secundado por la Oficina Nacional de Estadísticas a fin de garantizar la calidad y uniformidad de las estadísticas producidas.

Cuadro 6-1. La Inspección General de Asuntos Sociales (Francia)

La Inspección General de Asuntos Sociales (*Inspection Générale des Affaires Sociales – IGAS*) es responsable, por ley, de evaluar las políticas públicas implementadas por los ministerios de servicios sociales. Monitorea los organismos públicos y privados responsables de brindar protección social extendida en el más amplio sentido de la palabra. También realiza relevamientos que pueden explicar al gobierno la coyuntura y posibilita la creación de propuestas relacionadas con cambios en las actividades públicas.

Como inspección general, IGAS goza de una independencia particular dentro del organigrama de ministerios de servicios sociales y es colocada inmediatamente después del Ministro. El personal de IGAS está compuesto por alrededor de 80 funcionarios públicos de alto rango que pertenecen a un organismo especializado en la evaluación y monitoreo de asignaciones, la Inspección General de Asuntos Sociales, que recibió carácter independiente bajo el ministro en cada ministerio de servicios sociales otorgado por un decreto publicado en 1990. La mitad de los miembros de la gerencia pública se gradúa en la *Ecole Nationale d'Administration*.

Por lo general, IGAS responde solamente al gobierno y a las organizaciones que están siendo monitoreadas. Sin embargo, ciertas investigaciones profundas han tenido considerable repercusión pública. Por ejemplo, un estudio de 1994 sobre la fusión de las dos organizaciones responsables del empleo y los subsidios de desempleo dio lugar, en 1997, al establecimiento de una “ventanilla única” para el pago del subsidio de las personas en busca de empleo que eran previamente obligadas a realizar los mismos trámites en ambas organizaciones.

Fuente: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/la/gp/france3.htm>

Cuadro 6-2. Quiebre del monopolio del conocimiento especializado en Francia

¿Las evaluaciones de políticas deben ser realizadas dentro de las agencias responsables por una política o por una inversión, o por instituciones externas a dichas agencias? Es cierto que, en algunos casos, la agencia a cargo concentra el conocimiento y la información en un área. Francia se enfrentó con un problema de esa índole cuando trató de evaluar el mantenimiento de una vía ferroviaria, con un costo cercano a USD 4.500 millones por año. Resultó ser que las únicas personas con conocimiento acerca del mantenimiento de la vía ferroviaria en Francia eran de la Compañía Nacional de Trenes de Francia (SNCF), el ex monopolio ferroviario que está a cargo del mantenimiento de las vías ferroviarias en nombre de la RFF (Réseau Ferré de France), la propietaria de las vías. Su evaluación iba ser altamente favorable a las prácticas de la SNCF. La solución encontrada fue solicitar a dos profesores muy respetados de la *École Polytechnique Fédérale de Lausanne*, en Suiza que se hicieran cargo de la evaluación.

recomendaciones. En general, estas comisiones incluyen una combinación de miembros de la gerencia pública, empresarios, líderes sindicales, políticos (a menudo se incluyen alcaldes), académicos y periodistas. Nunca son partidarios y sus informes son publicados. Sus recomendaciones no son vinculantes para el gobierno, pero tienen cierto peso social y político y no pueden ser ignoradas por completo. Algunos ejemplos son: la comisión sobre electricidad nuclear en los años 70 que propuso el programa civil nuclear francés; y la comisión de 2007-08, presidida por Jacques Attali, que evaluó los obstáculos para el crecimiento y cómo podían eliminarse.⁶¹

El caso particular de la evaluación de proyectos

6.25 La evaluación de proyectos (evaluación de proyectos *ex-ante*) en Francia tiene una larga historia.⁶² Las tradicionales fortalezas técnicas de Francia en inversiones públicas están estrechamente ligadas al rol de dos Cuerpos de Estado (o carreras de la función pública) históricos y prestigiosos: los ingenieros de puentes y caminos (*Ingénieurs des Ponts et Chaussées*) y los ingenieros de minas (*Ingénieurs des Mines*). Las dos Escuelas (*Ecoles*) de las que se

⁶² En este informe se presta particular atención al caso de la evaluación de proyectos en Francia porque este país lo lleva adelante de una forma sustancialmente más sistemática que otros países de la OCDE (y de alguna manera como Chile) y, del mismo modo, la evaluación francesa de proyectos representa lo más cercano que existe en la OCDE a un sistema para evaluación (*ex-ante*) de políticas.

⁶¹ Ver: <http://www.liberationdelacroissance.fr/files/rapports/rapportCLCF.pdf>

gradúan estos ingenieros han atraído a los mejores estudiantes del país y han gozado de un monopolio virtual de los puestos más importantes en las agencias públicas, empresas del estado y empresas privadas en los sectores de infraestructura, energía e industria. Estos Cuerpos o carreras fueron responsables de las decisiones más importantes en materia de transporte, urbanización, vivienda, energía e industria, en una época en que los políticos electos tenían menos peso. Los ingenieros fueron pioneros en el desarrollo de técnicas de evaluación para ayudar a seleccionar inversiones de interés público. Estas técnicas fueron posteriormente formalizadas y mejoradas.

6.26 El análisis de costo-beneficio es, en principio, necesario para todos los proyectos de inversión pública más importantes. Esto se da particularmente en proyectos de transporte, una parte considerable de las inversiones en infraestructura pública. El poderoso Ministerio de Equipamiento (ahora denominado de Desarrollo Sustentable), un bastión de los *Ingénieurs des Ponts* publica directivas metodológicas. Las mismas indican los valores de los parámetros (tasas de descuento para vidas, factores ambientales, etc.) que se utilizarán. La decisión sobre estos valores es esencial pero polémica y, algunas veces, se crean diversas comisiones para analizar o revisar el valor de algunos parámetros. Por lo tanto, todas las condiciones están dadas para la amplia utilización de la evaluación de proyectos en Francia.

6.27 Sin embargo, todo parece indicar que el rol de la evaluación de proyectos se ha visto reducido en Francia en las últimas dos décadas. Un primer motivo de esta situación es la descentralización. Muchos proyectos que solían decidirse en el gobierno central ahora son decididos por gobiernos regionales o locales. La evaluación de proyectos es legalmente obligatoria y ampliamente practicada a nivel central, pero no a nivel regional o local. En este nivel, las competencias técnicas y/o la voluntad política de llevar a cabo evaluaciones de inversiones está, con frecuencia, ausente.

6.28 En segundo lugar, existe un llamado “sesgo optimista” en muchas evaluaciones. Por supuesto, existen grandes incertidumbres acerca del futuro, pero éstas no explican el hecho de que los costos sean, generalmente, subestimados y los beneficios sobreestimados. Este “sesgo optimista” probablemente ocurre menos en Francia que en otros países, pero podría estar un aumento. En Francia, la agencia que promueve el proyecto es la que analiza el costo y los beneficios. Estas agencias tienden a gozar de una creciente autonomía, tienen sus pro-

pias agendas y funcionan como lobbies. No siempre resisten la tentación de “retocar” sus evaluaciones. En principio, estas evaluaciones son supervisadas por funcionarios públicos, pero en la práctica la asimetría de información es evidente. El problema se agrava por la creciente complejidad de los megaproyectos. La complejidad de proyectos requiere un nuevo proceso de evaluación más adversativo, como sugiere el Cuadro 6-2. Esto es consistente con el fortalecimiento de la función de cuestionamiento en del proceso de las políticas públicas.

6.29 En tercer lugar, las decisiones son ahora más políticas. Los tecnócratas ya no tienen el monopolio sustancial de las decisiones y los políticos electos son menos proclives a escuchar los resultados de las evaluaciones de proyectos. Por supuesto, es normal que los políticos electos tengan la última palabra sobre las inversiones públicas más importantes. Sin embargo, cuando las evaluaciones son sistemáticamente invalidadas por consideraciones políticas, resultan inútiles. En 2002, un nuevo gobierno asumió el poder. Existían 23 proyectos importantes de inversión en transporte en preparación, muchos más de lo que se podía financiar. El nuevo Primer Ministro le solicitó a un grupo de seis funcionarios de la gerencia pública que evaluaran estos proyectos. Los expertos demostraron que algunos proyectos tenían altas tasas internas de retorno; mientras que otros tenían tasas menores. A fines de 2003, el Primer Ministro convocó a una reunión interministerial en la cual todos los proyectos, a excepción de uno, fueron aprobados.

6.30 La evaluación ex-post de grandes inversiones públicas fue ordenada en 1982, pero no fue aplicada hasta hace unos pocos años. Al igual que la evaluación ex-ante, estas evaluaciones sufren parcialmente de autoevaluación (aunque también son supervisadas). Las evaluaciones solo consultan si el objetivo se cumplió de manera efectiva, y no si era correcto. Gracias a la ley, la situación está comenzando a cambiar en este sentido. La misma Ley de Transporte de 1982 también prescribe una evaluación ex-post de grandes proyectos de transporte, aunque no especifica cuándo (es decir, después de cuántos años) deben realizarse estas evaluaciones ex-post. Durante aproximadamente dos décadas, esta fórmula fue ampliamente ignorada y solo algunas evaluaciones fueron realizadas. Luego el Consejo General de Puentes y Caminos (*Conseil Général des Ponts et Chaussées*), la Inspección General del Ministerio de Equipamiento, decidieron que la ley debía prevalecer y comenzaron a realizar estas evaluaciones ex-post. Actualmente, el Ministerio de Equipamiento realiza y publica cuatro o cinco evaluaciones por año.

6.31 Las evaluaciones tienen dos características importantes. En primer lugar, son producidas por las Agencias a cargo del proyecto, bajo la supervisión de su grupo de inspectores. Al igual que con las evaluaciones ex-ante, estas Agencias tienden a embellecer el registro. La supervisión del cuerpo de inspectores es efectiva e impone un grado razonable de equidad, pero sería deseable una distinción más aguda entre los evaluadores y los evaluados. En segundo lugar, las evaluaciones tienen como principal objetivo averiguar si la evaluación ex-ante fue realizada correctamente: ¿las estimaciones de costos fueron correctas? ¿Los pronósticos de tráfico fueron correctos, y si no fue así, ¿por qué? Esto puede mejorar las prácticas de valoración, pero no trata cuestiones de políticas más amplias.

Evaluación parlamentaria de políticas

6.32 Las dos cámaras que componen el Parlamento, el Senado y la Cámara de Diputados, siempre han participado, en principio, en la evaluación de políticas representadas en anteproyectos de ley. Sin embargo, en la práctica, sus actividades en este dominio han sido modestas durante mucho tiempo. Como en muchos otros países de la OCDE, esta situación refleja el dominio del ejecutivo en el proceso de formulación de políticas y, consecuentemente, la falta de habilidades y tiempos adecuados de parte de los legisladores.

6.33 Pero en las décadas recientes se observaron algunos intentos de cambio. Los miembros de ambas cámaras desean participar más en la formulación de políticas y ejercer un mayor control e influencia en el ejecutivo. En 1982, crearon una Oficina Parlamentaria para la Evaluación de Opciones Científicas y Tecnológicas (*Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques*); luego en 1986 una Oficina Parlamentaria de Evaluación de Políticas Públicas (*Office Parlementaire d'Evaluation des Politiques Publiques*). Estas oficinas nunca comenzaron a funcionar, probablemente porque no tenían el financiamiento suficiente y/o porque no consiguieron atraer personal de un calibre adecuado. Francia carece de una institución no partidaria y con personal adecuado al servicio de los Miembros del Parlamento, como la Oficina de Presupuestos del Congreso en Estados Unidos.

6.34 Los informes especiales preparados por comisiones Parlamentarias sobre una extensa serie de temas específicos se están convirtiendo, cada vez más, en una herramienta importante de evaluación de políticas. Ambas cámaras tienen comisiones permanentes (Finanzas, Familia y Asuntos So-

ciales, etc.) que examinan anteproyectos de ley, incluyendo la ley de presupuesto. En este sentido, la Comisión, a menudo, encarga a uno o varios de sus miembros la preparación de un informe sobre un tema especial. Esto puede incluir audiencias. Los miembros relativamente senior del personal del Senado o de la Cámara de Diputados preparan estos informes con la orientación del miembro de la comisión. Los informes parlamentarios, que son publicados, usualmente examinan en detalle y con un ojo crítico, las políticas pasadas y presentes y analizan opciones de políticas para el futuro. Los puntos de vistas expresados no tienen una orientación o sesgo político: sus autores saben que ésta es una condición para que el informe sea utilizado por los miembros del Parlamento.

El Tribunal de Cuentas

6.35 Durante 200 años, el Tribunal de Cuentas (*Cour des Comptes*) ha auditado las cuentas de la administración pública, incluyendo aquellas de gobiernos locales y de empresas públicas. Es una institución importante y respetada. Su informe anual sobre cuentas públicas es ampliamente comentado por los medios y temido por los administradores. Con un buen personal y atrayendo a algunas de las personalidades más brillantes del sistema académico francés, el Tribunal es un organismo cuasi-judicial completamente independiente del gobierno: sus miembros tienen la condición de magistrados con ejercicio vitalicio. Muchos de ellos son trasladados a ministerios o empresas públicas en puestos de alto nivel o llegan a la política, pero siempre pueden regresar al Tribunal cuando lo deseen.⁶³

6.36 Durante mucho tiempo, el Tribunal se consideró a sí mismo como un contador y custodio de la legalidad, y no como un evaluador. En los últimos años, el Tribunal ha ingresado en el campo de la evaluación de políticas. Pero lo hizo con prudencia y moderación, sin saber por cierto si estaba excediendo su mandato. También carecía de las competencias necesarias. Algunos de sus primeros informes de evaluación no eran muy sólidos. Por ejemplo, en un informe de finales de la década de 1990, el Tribunal expresó preocupación acerca de si las compañías de carreteras, en ese entonces con un gran componente público, podrían saldar sus deudas. Seis años más tarde, estas compañías

⁶³ Ver: <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/divers/OrganigrammeQP19Senat2007v2.pdf> Todos los informes publicados por La Documentation Française pueden adquirirse en librerías. Algunos informes son publicados por el Parlamento como apéndice de los Informes de comisiones que han sido solicitados al Tribunal y se encuentran disponibles en el sitio web de las Asambleas

de carreteras fueron privatizadas y el mercado las valuó, con su deuda, en alrededor de US\$ 30.000 millones. Informes más recientes (por ejemplo, sobre políticas aeroportuarias o portuarias) parecen ser más sólidos.

6.37 El Tribunal está bien posicionado para realizar un aporte importante en base a su reputación de independencia y seriedad y la calidad de su personal. Por otro lado, el Tribunal parece tender a evaluar cualquier política (desde políticas ferroviarias pasando por políticas sobre cáncer, hasta políticas de bibliotecas universitarias, por tomar los temas de los informes recientes) y no queda claro que pueda reunir el conocimiento técnico necesario para evaluar en profundidad tales temas.

6.38 El Tribunal lleva a cabo auditorías ex-post de procedimientos y gestión y también aborda los análisis de costo-efectividad. Su misión es garantizar un uso adecuado de los fondos públicos. También controla la gestión de todas las agencias públicas, así como también las entidades públicas o semipúblicas y algunas entidades privadas que se benefician de transferencias públicas. Asimismo, asesora tanto al Parlamento como al gobierno sobre cuestiones relacionadas con la implementación de leyes presupuestarias y de seguridad social. Las auditorías son realizadas por magistrados y personal del Tribunal. La lista de publicaciones del Tribunal de Auditores se encuentra disponible en su sitio web.⁶⁴

Organizaciones alternativas de asesoría de políticas

6.39 En muchos países, particularmente en Estados Unidos pero también en el Reino Unido y Alemania, gran parte de la evaluación de políticas se realiza a través de *think-tanks* y académicos. En Francia esto casi no sucede. Los únicos dos *think-tanks* con un financiamiento adecuado no se encuentran en el área de políticas, sino en el negocio de pronósticos macroeconómicos a corto plazo (la *Office Français de Conjoncture Economique*, financiada por el gobierno y COE-REXECODE, un centro de investigación financiado por empresas). Otras instituciones con la vocación de ser *think-tanks* cuentan con poco financiamiento y usualmente solicitan a expertos externos la redacción de informes. La situación no es mucho mejor con las universidades. La mayoría de los académicos están, y quieren permanecer, bastante alejados del mundo real de la política, y pocos participan en evaluaciones reales de políticas. Esta

situación podría estar comenzando a cambiar. Por ejemplo, la Facultad de Economía de Toulouse y la Facultad de Economía de París están mucho más cerca del mundo de los negocios y de las políticas públicas y están comenzando a brindar su aporte al proceso de las políticas públicas.

Comentarios finales

6.40 Los arreglos de toma de decisiones colectivas sobre políticas en el centro del gobierno son limitados. Esto puede ser habitual en regímenes presidenciales, pero sin una legislatura fuertemente independiente. En todo caso, las agencias gubernamentales son entidades sustancialmente independientes y discretas, dentro de las instrucciones políticas amplias establecidas y coordinadas por el centro, para crear sus propias políticas. El centro realiza muy poco esfuerzo para controlar el proceso de las políticas públicas (incluyendo las prácticas de evaluación) en los ministerios. En cambio, la función de los cuerpos de inspectores es supervisar, ministerio por ministerio, el proceso de las políticas públicas.

6.41 El centro del gobierno invierte, en cierto modo, en políticas futuras “generales”. Este trabajo prospectivo no se realiza, como ocurre parcialmente en el Reino Unido, a través del conocimiento técnico interno, sino a través de organismos de consulta y contratación de expertos reconocidos. La intención principal puede ser crear consenso político, lo cual es una continuación, hasta cierto punto, de la tradición de la planificación indicativa. Parte de la creación de consenso tiene un tinte corporativista (principalmente en el Consejo Económico y Social), parte es partidario (en algunas Comisiones *ad-hoc*) y parte está dirigido más a la formación de opinión pública que a los ministerios. El Consejo de Análisis Económico es un éxito notable. Es el resultado de la alta calidad de sus expertos, la clara redacción de los trabajos y el prestigio político del Consejo. El Centro de Análisis Estratégico ofrece un ejemplo de trabajo de políticas parcialmente interno, comparable a la Unidad de Estrategias del Reino Unido.

6.42 La tecnocracia, constituida por los Cuerpos de elite de la gerencia pública, es un jugador dominante en una serie de “redes de políticas”. Estas redes representan un sistema de comunicación y una comunidad de práctica. Además, brindan una suerte de alternativa a las redes más políticas de ministros y sus gabinetes (políticos). Las redes tecnocráticas han promovido diferentes enfoques técnicos: anteriormente planificación indicativa, ahora análisis

64 Ver: <http://www.ccomptes.fr>

de costo-beneficio y evaluación de políticas. Esta labor de políticas se realiza, en parte, en privado (es decir, no está dirigida al público), a veces tiende a estar a la defensiva (sobre todo por la autoevaluación) y es posible que no esté fuertemente dirigida a aprender de los errores.

6.43 En general, la sensación de crisis en la formulación de políticas es menor que en los países que siguen el modelo de *Westminster*. Esto puede deberse a que el sistema político de Francia no ha permitido las mismas reformas rápidas (con análisis limitado), donde las consecuencias no planificadas del cambio en las formas en que las agencias funcionan han socavado el proceso de las políticas públicas.

6.44 No obstante, este informe sugiere otros desafíos al proceso de las políticas públicas en Francia. Existe una idea de que la política está socavando el enfoque tecnocrático. Esto está sucediendo en áreas tradicionales de fortalezas tecnocráticas, principalmente

en la aplicación del análisis de costo-beneficio en proyectos de infraestructura. Pero también puede ocurrir que como los servicios públicos están avanzando cada vez más hacia otras áreas técnicamente menos receptivas, como servicios sociales, y dado que la prestación de servicios públicos se torna más compleja, este desafío de retener los criterios técnicos en el proceso de las políticas públicas cobrará mayor importancia.

6.45 De ser así, es posible que Francia tenga que lograr que su proceso de política pública sea más receptivo a manejar la complejidad, así como también las demandas crecientes de consulta pública. En este sentido, Francia podría observar más el modelo de Estados Unidos (y, en grado creciente, el del Reino Unido), donde la diversidad de organizaciones alternativas de asesoría de políticas ha alejado al gobierno del modelo tradicional del proceso de las políticas públicas de un “monopolio de asesoría” hacia un modelo más novedoso de “mercado de asesoría”.

Anexo 7:

España

El marco de la formulación de políticas

- 7.1** España es una Monarquía Constitucional, con un parlamento bicameral (las Cortes Generales). El poder ejecutivo está constituido por un Consejo de Ministros y es dirigido por un Presidente elegido por la Asamblea Nacional luego de las elecciones legislativas.
- 7.2** España es uno de los países más descentralizados de Europa, formado por entidades subnacionales (Comunidades Autónomas) con sus propias autoridades y Parlamento y dotadas de recursos.
- 7.3** El Presidente es el equivalente al Primer Ministro en otros sistemas parlamentarios. Cuenta con importantes facultades que contribuyen a convertirlo en el más importante formulador de políticas: elige a los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado y propone la nominación de los jefes de importantes instituciones de estado. En relación con el Legislativo, el Presidente puede proponer la disolución del Parlamento y solicitar un voto de confianza parlamentario.
- 7.4** El Consejo de Ministros (equivalente a los gabinetes en los países con sistema de *Westminster*) es el otro organismo que participa en la formulación de políticas en el centro del gobierno. Su función principal es formular y aprobar políticas nacionales en todos los ministerios, sobre todo preparando anteproyectos de ley que han sido normalmente redactados en ministerios o comisiones departamentales y son enviados al Parlamento.
- 7.5** Para respaldar la formulación de políticas en el centro del gobierno, el Presidente y el Consejo de Ministros dependen de una serie de entidades que brindan diferentes niveles de asesoría técnica.
- 7.6** El Ministerio de la Presidencia, dirigido por el Vicepresidente Primero (existen otros dos Vicepresiden-
tes, el segundo es el Ministro de Hacienda mientras que el tercero se encarga principalmente cuestiones territoriales), está a cargo de brindar asesoría política y técnica al Presidente, coordina la agenda del Consejo de Ministros y preside la reunión de secretarios y subsecretarios donde se deciden los asuntos a ser tratados por el Consejo. El ministerio también funciona como enlace con el Congreso.
- 7.7** La Oficina Económica del Presidente proporciona al Presidente información sobre la situación económica y asesoría relacionada sobre propuestas de políticas. Entre los informes periódicos sobre la situación económica de España, la Oficina también trabaja sobre la Estrategia de Desarrollo Económico del Gobierno y el Informe Económico del Presidente.
- 7.8** Por último, el Gobierno de España también cuenta con una institución de asesoría en el Consejo de Estado, creado en el siglo XVI. Brinda asesoría sobre políticas generales al Presidente, Ministros y a los Presidentes de las Comunas Autónomas, con énfasis en el cumplimiento de la ley. La asesoría del Consejo de Estado no es obligatoria, excepto cuando lo indica una ley en particular. El Consejo de Estado cuenta con una variedad de miembros que brindan asesoría sobre diferentes asuntos, tales como salud, entidades de crédito, carrera profesional de docentes públicos, estructuras de presupuesto regional y seguros privados, entre otros. Sin embargo, dado que la asesoría del Consejo se centra en la legalidad y los temas administrativos de nueva legislación propuesta, su rol sobre la formulación de políticas es mayoritariamente formal.
- 7.9** Respecto de las diferentes áreas del Ejecutivo, en la práctica, las capacidades reales de intervención de diferentes áreas del gobierno dependen más de elementos tales como la disponibilidad presupuestaria, la capacidad de movilización política, el acceso a la información o los recursos técnicos disponibles, que

de las atribuciones formales otorgadas por el marco normativo. La dinámica de cooperación y coordinación terminan siendo más el resultado de procesos complejos de interacción y negociación dentro del gobierno (Comisión para el estudio y evaluación de la creación de la AEVAL 2004, página 27).

7.10 Dentro de los ministerios, un puesto importante en relación con políticas de áreas específicas es el Secretario General Técnico, a cargo de redactar los planes y programas generales del ministerio, brindando asistencia técnica y administrativa (incluyendo estadística) y recomendando reformas para mejorar los servicios y reformas organizacionales. Si bien el Ministro cuenta con su propio gabinete de designaciones políticas, es altamente probable que el secretario técnico tenga un peso mayor en las decisiones ministeriales. Sin embargo, dentro de los ministerios parece no existir una fuente explícita de asesoría en formulación de políticas.

Evaluación de políticas y programas en España

7.11 Desde finales de la década de 1980 el Gobierno de España implementó diferentes reformas para mejorar la gestión pública y desarrollar marcos de evaluación. Las iniciativas de mejora de la gestión han involucrado la implementación de la Calidad Total y, más recientemente, EFQM y CAF (dos marcos de evaluación de gestión estandarizados, *European Foundation for Quality Management* y *Common Assessment Framework*), en línea con otras iniciativas de los países de la Unión Europea (UE).

7.12 Desde una perspectiva de evaluación, España ha realizado varios intentos focalizados en su mayoría en la evaluación de programas y específicamente en la gestión financiera y el desempeño de la función pública. Aún cuando las evaluaciones de políticas hayan sido delegadas al gobierno central y las agencias, estas evaluaciones han sido mayormente *ad-hoc*, sin un marco general ni regularidad. En muchos casos las nociones de evaluación de políticas y programas se han superpuesto al definir la misión de las unidades a cargo de la evaluación, por lo general con una tendencia hacia una evaluación de programas más focalizada.

7.13 No obstante, recientemente hubo al menos dos iniciativas que muestran el interés del gobierno en expandir el alcance de la evaluación para incluir políticas, y ambas están relacionadas. La primera es la creación de la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL), que incluye específicamente la evaluación de políticas entre sus objetivos, a la vez que se aleja explícitamente de los procesos u otros tipos de

micro-evaluación de agencias. Esta agencia también favorece una metodología no dogmática, con múltiples enfoques de acuerdo con las necesidades específicas de cada evaluación en particular.

7.14 La otra inquietud que ha traído la evaluación de políticas al centro tiene que ver con el conjunto particular de políticas relacionadas con la regulación. Esta creciente inquietud es común entre los países de la UE y parece ser un factor decisivo a la hora de exigir una mejor calidad de evaluación ex-ante de políticas para implementar mejores regulaciones y un análisis ex-post para evaluar las relaciones de costo beneficio de las mismas.

7.15 Esta creciente necesidad de un tipo más ambicioso de evaluación ha generado una situación en la cual los gastos más tradicionales y la revisión de los resultados de la gestión se contrastan con enfoques más innovadores. En algunos casos estos nuevos enfoques se desarrollan como nuevas asignaciones para agencias existentes, o como en el caso de la creación de la Agencia de Evaluación y Calidad, implican el desarrollo de nuevas instituciones.

7.16 La Tabla 7-1 ofrece una reseña de los instrumentos en el proceso de las políticas públicas en España. Actualmente, las entidades más importantes de evaluación de programas y políticas en España son las siguientes.

7.17 *El Tribunal de Cuentas*: esta agencia responde al Parlamento y tiene la función de auditar la gestión financiera a través del gobierno central para el cumplimiento de la ley, economía y eficiencia y supervisión del cumplimiento con los principios contables. También coordina las funciones de auditoría en municipalidades autónomas al definir criterios y normas generales. Sus doce miembros (Consejeros de Cuentas, designados por el Congreso y el Parlamento) tienen la misma independencia y estabilidad que los jueces. Son elegidos para un período de nueve años y sus perfiles incluyen: abogados, auditores del tribunal de cuentas, jurados de cuentas, académicos y funcionarios públicos, entre otros. Para ser elegido se requiere experiencia profesional certificada de no menos de 15 años. El Presidente del Tribunal de Cuentas es designado por el Rey por un periodo de tres años.

7.18 *Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)*: esta agencia fue creada en 1988 bajo el Ministerio de Economía y Finanzas con el objetivo de “poner fin a la rutina incremental existente en la formulación de presupuestos en todo el sector público” (Comisión para el estudio y evaluación de la creación de la AEVAL, 2004). Realiza evaluación de programas con hincapié en la efectividad y eficiencia

Tabla 7-1. El ciclo de las políticas públicas y los instrumentos de política pública en España

El ciclo de las políticas públicas	Política y políticas: en el centro	Presupuesto: en el centro	Técnicos: en el centro	Técnicos: en los departamentos
Identificación de políticas				Comisiones sectoriales:
Decisiones de políticas	Presidente y Consejo de Ministros Ministerio de la Presidencia	Ministerio de Economía y Finanzas	Ministerio de la Presidencia Oficina Económica del Presidente Consejo de Estado (asesoría administrativa y legal)	- ANECA e INECSE (educación) - Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud (salud) - Sistema Nacional de Empleo (empleo) - Subdirección General de Planificación y Eval. de Políticas de Desarrollo (desarrollo e integración)
Implementación de programas				Personal de agencias
Evaluación de programas		Intervención General del Estado Dirección de Presupuesto	Agencia de Evaluación y Calidad	Evaluaciones ad hoc

desde el punto de vista financiero. Sin embargo, la recientemente sancionada Ley General de Presupuesto amplió el ámbito de acción de la IGAE, que tradicionalmente había estado asociado en gran medida a los aspectos financieros, a la supervisión del cumplimiento de los objetivos de programas e informes de resultados de la gestión. Esto pone a la IGAE más en línea con el enfoque de las revisiones de gastos utilizado en países como el Reino Unido.

7.19 La Dirección General de Presupuestos: participa en el monitoreo detallado de la ejecución y evaluación de presupuestos. También tiene la tarea de fortalecer la formulación de presupuestos en base a los objetivos ordenada por la Ley General de Presupuestos a fin de respaldar las decisiones de reasignación de presupuestos. Por último, la Dirección General de Presupuestos también realiza una evaluación financiera ex-ante de costo beneficio de la legislación propuesta.

7.20 Observatorio para la calidad de los servicios públicos: es una asociación sin fines de lucro establecida por diversos administradores públicos. Entre sus objetivos se encuentran el análisis periódico de la calidad de los servicios públicos, así como también la coordinación de información y participación ciudadana. Es responsable de informar periódicamente la calidad de la prestación de servicios públicos, para lo que presenta y divulga un Informe Anual sobre la Calidad de los Servicios Públicos.

7.21 Comisiones Sectoriales: Los ministerios en áreas específicas de políticas son respaldados por diferentes comisiones que ofrecen evaluaciones técnicas de políticas y programas. Las actividades de estas comisiones oscilan entre tareas muy específicas por mandato legal y procesos de evaluación de políticas

más abiertos. Por ejemplo, la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud es responsable de publicar normas de calidad para las instituciones de salud pública creadas por mandato legal y monitorear su evaluación. Por otro lado, el Sistema Nacional de Empleo tiene la tarea de evaluar la política de empleo en España. Otros ejemplos de comisiones en áreas específicas de políticas son el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE) y la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) para la Educación.

7.22 Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos (IEPSQD): La IEPSQD dependía del ex Ministerio de Administraciones Públicas y fue disuelta. Su personal fue transferido a la AEVAL. Durante su existencia, sus funciones más importantes incluyeron formular, desarrollar y monitorear programas de mejora de la calidad en todo el sector público. Aplicó metodologías, certificó e incorporó prácticas óptimas de gestión pública. También desarrolló evaluaciones específicas de políticas o institucionales para cualquier agencia que las necesitara. Estas evaluaciones incluyeron evaluaciones de resultados e impactos, consistencia con los objetivos establecidos para un programa o agencia y prestación de servicios públicos.

7.23 Más adelante estas evaluaciones evolucionaron desde evaluaciones concentradas en la eficiencia, seguidas por programas de mejora de la alta dirección y evaluación de desempeño, hasta la participación ciudadana. La IEPSQD se concentró en la evaluación de políticas, evaluación del impacto de las regulaciones públicas y la calidad de los servicios públicos. La Comisión de 2004 que estudió la creación de la nueva agencia de evaluación de políticas (AEVAL) descri-

bió a la IEPSQD como una plataforma básica para el desarrollo de las actividades de la nueva agencia.

Reformas recientes para mejorar la evaluación de políticas públicas: la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)⁶⁵

7.24 La creación de la AEVAL en 2007 fue parte de un conjunto más amplio de reformas para modernizar la gestión pública en España. Fue creada dentro del marco de la Ley de Agencias aprobada en 2006 que estableció las “agencias” como nuevos modelos de organización pública, con una mayor flexibilidad en la organización y gestión, similar a otros países de la OCDE. La creación de la agencia se incluyó en el programa de la campaña del gobierno actual en 2004, y fue respaldada públicamente a posteriori en discursos del presidente y de los Ministros de Economía y Finanzas y Administraciones Públicas. Inicialmente, el universo de evaluación de la AEVAL serán los municipios en el régimen común. Sin embargo, se prevé que establecerá acuerdos de evaluación con las comunidades autónomas. Además, cabe recordar que el Ministerio de Administraciones Públicas ya no existe. El mismo, fue eliminado en 2009 y sus funciones fueron distribuidas entre un nuevo ministerio de Política Territorial para asuntos pertinentes a la cooperación con gobiernos locales y Comunidades Autónomas, y el Ministerio de la Presidencia para asuntos relacionados con la administración pública y la Función Pública.

7.25 De acuerdo con el sitio web de la AEVAL,⁶⁶ sus objetivos son:

- **Promover** una cultura de evaluación y calidad de servicio en el sector público.
- **Desarrollar** y proponer metodologías para la implementación de indicadores y normas de calidad para servicios públicos.
- **Evaluar** las actividades de las agencias relacionadas con su compromiso para mejorar los servicios públicos e informar anualmente al respecto al Congreso.
- **Mejorar** la transparencia del impacto de los servicios públicos sobre la sociedad e incrementar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos ante los ciudadanos.

- **Promover** un incremento de la racionalidad en el uso de los recursos públicos.
- **Favorecer** la productividad y la competitividad económica al reducir los niveles excesivos de burocracia del gobierno.

7.26 La AEVAL está vinculada con el Vicepresidente Primero y el Ministro de la Presidencia. El organismo regulador de la AEVAL está formado por un Consejo Rector con representantes de los Ministerios de Economía y Finanzas (Secretario General de la Oficina de Presupuesto), Asuntos Exteriores y la Presidencia, y de representantes de sindicatos y reconocidos expertos en áreas de políticas específicas. La agencia está organizada en tres departamentos, de los cuales el Departamento de Evaluación está a cargo de realizar las evaluaciones de programas y políticas.⁶⁷ Ni el Ministerio de Economía ni la Dirección de Presupuestos cumplen una función en la evaluación de programas y políticas, sin embargo, pueden solicitar evaluaciones a AEVAL.

7.27 Para sus evaluaciones la AEVAL definió criterios muy flexibles. No existe un marco estructurado para las evaluaciones en relación con la metodología o alcance de la evaluación. De hecho, la agencia ha indicado explícitamente su intención de no utilizar enfoques metodológicos doctrinarios. Buscará herramientas cuantitativas y cualitativas de las ciencias sociales con un enfoque pragmático. De esta forma la metodología empleada reconocerá las complejidades subyacentes de la evaluación de políticas.

7.28 Las políticas y programas a ser evaluados y el alcance de la evaluación son principalmente definidos por el Consejo Rector de la Agencia, en base a un contrato de desempeño firmado cada año con el Vicepresidente Primero, el Ministro de la Presidencia y el Ministro de Economía y Finanzas. Los términos específicos de las evaluaciones se coordinan con el correspondiente ministerio o entidad pública, con respecto a los planes de trabajo iniciales, marcos de tiempo, procedimientos, destinatarios de la evaluación, etc. La agencia realizó 9 evaluaciones de políticas en 2007 y 4 en 2008. Estas evaluaciones están publicadas en el sitio web de la AEVAL.⁶⁸

7.29 En todos los casos, las evaluaciones son realizadas por el personal de la AEVAL, con ocasional respaldo técnico externo, si resulta necesario. Por último, si bien las regulaciones de la AEVAL permiten evaluaciones ex-ante, hasta ahora se ha

⁶⁵ Ver <http://www.aeval.es/es/index.html>

⁶⁶ Ver: www.aeval.es

⁶⁷ Ver <http://www.aeval.es/es/index.html>

⁶⁸ http://www.aeval.es/es/evaluacion_de_politicas_publicas/evaluaciones_de_la_agencia/

Cuadro 7-1. Evaluaciones llevadas a cabo por la Agencia de Calidad y Evaluación de España en 2007

- Efecto de las medidas tomadas para racionalizar el gasto farmacéutico (evaluación del Plan Estratégico para la Política Farmacéutica diseñado para contener el incremento del gasto en medicamentos).
- Eficiencia de las políticas de seguridad energética (evaluación de reformas para asegurar el suministro de energía a través de mejoras en la coordinación, reformas en las tarifas reguladas y mejoras en la infraestructura).
- Programas para promover la investigación, desarrollo e innovación: Ingenio 2010 (evaluación de este programa diseñado para reducir la brecha tecnológica entre España y el resto de Europa).
- Entidades financieras para promover las actividades de emprendimientos (evaluación de subsidios del gobierno para las nuevas iniciativas de negocios).

concentrado en evaluaciones ex-post y monitoreo. La AEVAL no realiza auditorías.

en línea con la tendencia de otros países de la OCDE de expandir el alcance de las evaluaciones para incluir asuntos de políticas más complejos.

Comentarios finales

7.30 El proceso de formulación de políticas en España se caracteriza por el rol central del Presidente. Sin embargo, diversos actores participan a diferentes niveles y los ministerios más grandes tienen una autonomía significativa para proponer políticas por área específica. A esta complejidad se suma la existencia de comunidades autónomas con significativa independencia para autogobernarse.

7.31 Si bien el Gobierno de España parece estar bastante estructurado, con diferentes capas que combinan instituciones tradicionales y más modernas, desde la década de 1980 ha atravesado una serie de iniciativas de reformas para mejorar la gestión pública. Da la impresión de que estas reformas también crearon una serie de niveles que influyen en la capacidad de generación y evaluación de políticas, siendo el más reciente impulso la Ley de Agencias (un nuevo modelo para la gestión pública similar al ampliamente usado en otros países como Nueva Zelanda) y la creación de la AEVAL dentro de este marco.

7.32 En este sentido, se debe prestar especial atención a la AEVAL de España, dado que a diferencia de las experiencias de otros países que dependen de las agencias existentes, ésta es una nueva agencia explícitamente creada para implementar una nueva perspectiva en la evaluación de programas y políticas en España. En un intento por alejarse de enfoques más estructurados, esta nueva agencia se caracteriza por una visión muy flexible de la evaluación de políticas y programas. Esto constituye un enfoque innovador para la evaluación en España,

7.33 Esta perspectiva recibe mucho hincapié porque la AEVAL fue creada sobre la base de las declaraciones durante la campaña política del actual gobierno y representa la primera entidad bajo el nuevo enfoque de gestión de la Ley de Agencias de 2006.

7.34 Los principales riesgos para la AEVAL están probablemente relacionados con su capacidad de convertirse en una importante fuente de información de evaluación de políticas, que depende en parte de la calidad técnica de sus evaluaciones, pero también del nivel en el que la agencia pueda hacerse un lugar dentro del proceso de formulación de políticas. Asimismo, este enfoque más abierto a la evaluación será probado en un sector público generalmente acostumbrado a evaluaciones más estructuradas y auditorías de legalidad.

7.35 Hasta ahora la AEVAL se ha concentrado en la evaluación de programas o políticas específicos (definidas estas últimas como una serie de programas interrelacionados). Esto difiere de la conceptualización de políticas usada en este documento, que considera a las políticas como un conjunto de intenciones que se implementan por medio de programas. Además, si bien el enfoque flexible de la AEVAL permite realizar evaluaciones ex-ante, el foco hasta ahora han sido las evaluaciones durante la implementación.

7.36 Solo el tiempo demostrará en qué medida la agencia está realmente institucionalizada dentro del complejo proceso de formulación de políticas de España, y si cumple su objetivo de difundir, aún más, la cultura de la evaluación en las diferentes estructuras de gobierno. Es un esfuerzo que merece ser observado.

Bibliografía

- Adolino, Jessica R. and Charles H. Blake. 2001. *Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries*, Washington, D.C.: CQ Press
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (2007). *Informe General de Actividad 2007*. Ministerio de Administraciones Públicas, Gobierno de España.
- Allison, Graham, and Philip Zelikow (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Second Edition, New York: Longman
- Althaus, Catherine; Bridgman, Peter, and Davis, Glyn (2007). *The Australian Policy Handbook, 4th edition*, Sydney: Allen & Unwin
- Anderson, Barry (2009), “The Changing Role of Parliament in the Budget Process”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2009/1
- Apfel, Kenneth (2010), *Policy-Making Capacities in the USA: Relevant to Latin America?*, Powerpoint presentation at the Seminar on “Strengthening Policy-Making Capacity in Latin America: What can be learned from the OECD?”, June 1-2, 2010, World Bank, Washington, D.C.
- Arizti, Pedro, James Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch and Theo Thomas (2010), *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, Public Sector and Governance Unit for Latin America and the Caribbean, World Bank, Washington, DC.
- Beschel, Robert P. Jr., and Nicholas Manning (2001). “Central Mechanisms For Policy Formulation and Coordination”, Chapter 2 of Salvatore Schiavo-Campo and Pachampet Sundaram, eds., *To Serve and Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, Asian Development Bank, Manila
- Blind, P.K. (2006), *Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues*. Paper presented at the 7th Global Forum of Reinventing Government: Building Trust in Government, June 2007. Vienna, Austria. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025062.pdf>
- Bouckaert G., G. Peters and K. Verhoest (2009). *Policy Coordination in OECD Countries 1980-2000*, Basingstoke; Palgrave.
- Bridgman, Peter & Davis, Glyn (1998). *The Australian Policy Handbook*, Sydney: Allen & Unwin
- Brudnick, I. (2008). *The Congressional Research Service and the American Legislative Process*, CRS Report for Congress.
- Buchs, M (2007). *New Governance in European Social Policy. The Open Method of Coordination*. Palgrave-Macmillan
- Cabinet Office, Strategic Policy Making Team (UK) (1999), *Professional Policy Making for the Twenty First Century*, London: Cabinet Office, September
- Centre of Excellence for Evaluation (2004). *Policy Evaluation System for the Government of Canada*. Treasury Board Secretariat of Canada.
- Comisión para el Estudio y Creación Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (2004), *Informe*, Ministerio de Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/comun/pdf/Informe_comision_expertos_esp.pdf

- Dantzer, Ruth (2009), *Management Accountability Framework (MAF) and the Way Forward*, Powerpoint presentation at the seminar “Improving Public Service Performance in the OECS in Times of Crisis”, Treasury Board of Canada, <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/Day2-Panel1-Ruth-Dantzer.ppt>
- Davies, Philip (2004), *Policy Evaluation in the United Kingdom*, Government Chief Social Researcher’s Office, Prime Minister’s Strategy Unit, UK Cabinet Office, Paper to be presented at the KDI International Policy Evaluation Forum, Seoul, Korea 19–21 May 2004. http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/policy_evaluation_uk.pdf
- Evans, Gord, and Nick Manning (2003), *Helping Governments Keep Their Promises: Making Ministers and Governments More Reliable Through Improved Policy Management*, The World Bank, South Asia Region-Internal Discussion Paper, Report No. IDP-187, April
- Fischer, Frank, Gerald Miller, Mara S. Sidney (2007), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, CRC Press.
- Garde Roca, Juan Antonio (2007). *La Agencia de Evaluación y Calidad de la Administración Española: Un Reto Institucional en el Espacio Público*, XII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Sto Domingo, República Dominicana, 30 etc.
- Geva-May, I. (2005). *Thinking like a Policy Analyst. Policy Analysis as Clinical Profession*, Palgrave Macmillan.
- Hoefler, R. (1994). “Corporatism, Pluralism and Swedish Interest Group Influence in Social Welfare Policymaking”, *Governance* 7, 165–181.
- House of Commons, Public Administration Select Committee (2007), *Governing the Future*, Second Report of Session 2006–07, Volume I. Report, together with formal minutes, Ordered by The House of Commons to be printed 22 February 2007, HC 123-I, 6 March, London: The Stationery Office Limited <http://www.la-moncloa.es/Espana/EspaniaHoy/default.htm> http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Semi22-en.pdf
- Kraan, Dirk-Jan (2009). *Programme Budgeting in OECD Countries*. OECD.
- Manning, Nick et. al. (1999). *Strategic Decisionmaking in Cabinet Government – Institutional Underpinnings and Obstacles*. Sector Studies Series, The World Bank, October, No. 19935
- Manning, Nick, and Geoffrey Shepherd (2009), “Reforma de la Gestión Pública: ¿Qué Debe Aprender América Latina de la OCDE?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°. 44, Junio
- McGann, James (2004), *Scholars, Dollars and Policy Advice*, www.fpri.org
- McGann, James, and Stephen Boucher (2004), *Think Tanks in Europe and US: Converging or Diverging?*, report of Seminar organized in Paris, December 13, 2004
- Moran, Michael, Martin Rein, Robert E. Goodin, Eds.(2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press
- National Audit Office (2001), *Modern Policy Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 209 Session 2001–2002, 1 November

- Newton, Michael T., and P. J. Donaghy (1997), *Institutions of Modern Spain: A Political and Economic Guide*, Cambridge University Press
- OECD (2003), *Engaging Citizens Online for Better Policy-making*, Policy Brief
- Ongaro, E. (2008), “Introduction: the Reform of Public Management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain”, *International Journal of Public Sector Management*, Volume 21 Issue 2, Pages 101-117.
- Page, E. C. and B. Jenkins (2006). *Policy Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Painter, Martin, and Jon Pierre, eds. (2005), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan
- Peters, B. Guy (1996), *The Policy Capacity of Government*, Canadian Center for Management Development Research Paper 18 (June), <http://www.cspc-efpc.gc.ca/Research/publications/pdfs/p62e.pdf>
- Porter, R. B. (1980). *Presidential Decision-Making: The Economic Policy Board*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Prabjekar, R. (2006). *Rethinking Public Services. Government Beyond the Centre*, Palgrave-Macmillan.
- Rokkan, S. (1967) “Norway: Votes Count but Resources Decide”, in R. A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press.
- Rose, Richard (2006), “Giving Direction to Government in Comparative Perspective, Chapter 3, pp. 72-102, of Joel D. Aberbach, Mark A. Peterson, eds., *The Executive Branch*, Oxford University Press
- Schacter, Mark (1999), *Cabinet Decision – Making in Canada: Lessons and Practices*, Institute of Governance, Policy Brief Nº 1, April.
- Secretaría de Estado de Comunicación (2008). *España Hoy*, Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España.
- Shaw, Richard, and Chris Eichbaum (2005), *Public Policy in New Zealand: Institutions, Processes and Outcomes*, Pearson Education New Zealand
- Sørensen, E. and J. Torfing (2007). *Theories of Democratic Network Governing*, Basingstoke; Palgrave.
- State Services Commission (1999), *State Services Commissioner’s annual report on the State services*, Government of New Zealand. Available at: <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=82&DocID=5002>
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne, eds. (2005), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report*, Harvard University Press for the Interamerican Development Bank.
- Stone, Diane (2001), “Guidance for Governance in Great Britain”, Chapter 4 of Weaver and Stares (2001)
- Stein, E. H., M. Tommasi, P. Spiller and C. Scartascini, eds. (2008). *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*, Inter-American Development Bank, Chapter 5.

- Stilgoe, Jack, Alan Irwin, Kevin Jones (2006), *The Received Wisdom: Opening up Expert Advice*, London: Demos, <http://www.demos.co.uk/files/receivedwisdom.pdf>
- Theodoulou, Stella S. (2001), *Policy and Politics in Six Nations: A Comparative Perspective on Policy Making*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall
- Tiernan, Anne (2007), “Building Capacity for Policy Implementation”, Chapter 10 of Wanna, John, ed. (2007), *Improving Implementation: Organisational Change and Project Management*, ANU E Press, http://epress.anu.edu.au/imp_citation.html
- Treasury Board Secretariat (2004), *Canada's Performance Annual Report to Parliament*, Government of Canada, Ottawa.
- Verhoest, K. et. al (2010), *Autonomy and Control of State Agencies – Comparing States and Agencies*. Public Sector Organization Series, Palgrave Macmillan.
- Weaver, R. Kent, and Paul B. Stares, eds. (2001), *Guidance for Governance: Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice*, Tokyo: Japan Center for International Exchange
- World Bank (2001), Webpage “Center of Government”, last updated 8 February 2001, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/center.htm>
- World Bank (2009). *Case Study on the Management of Chile's Social Security Reform*, Washington, DC.