

## Mejorar la calidad de las políticas públicas para restaurar la confianza en el gobierno\*

Mariano Lafuente, Fernando Rojas y Laura Agosta

### Introducción

Diferentes estudios muestran que la confianza en las instituciones públicas en América Latina tiende a ser, en promedio, la más baja del mundo (Blind, 2007; Banco Mundial, 2010a). Para restaurarla es preciso llevar adelante, entre otras medidas, políticas públicas más efectivas que den mejores resultados a la ciudadanía.

Este estudio define las políticas públicas como planes para alcanzar objetivos de interés público que posteriormente son implementados, evaluados y, de ser necesario, corregidos. Dichos diseños para la acción no son procesos totalmente racionales, sino que están sujetos a fuertes influencias políticas entre las que es importante lograr un equilibrio con el conocimiento técnico.

El objetivo de este trabajo consiste en contribuir al debate para la mejora de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en Latinoamérica. Su contenido se estructura a partir de: i) un análisis de los principales desafíos a los que se enfrentan los gobiernos de la región en dichos procesos, y ii) la presentación de ideas para mejorarlos basadas en la experiencia de seis países de la OCDE (Gran Bretaña, Canadá, España, Estados Unidos, Francia y Nueva Zelanda)<sup>1</sup>.

La región enfrenta, como muchas otras del mundo, el desafío de traducir objetivos y metas de políticas públicas en programas diseñados e implementados con la rigurosidad técnica suficiente para alcanzar dichas metas. Las relaciones entre los tres principales actores de este proceso (ciudadanos, administración pública y dirigencia política) se desarrolla en un contexto que refleja una desconexión entre propuestas políticas y resultados de programas, bajos niveles de confianza en las instituciones públicas y radicales cambios de dirección en las políticas implementadas.

Si bien altamente influenciados por tendencias políticas, los procesos de formulación de políticas en América Latina presentan un amplio espacio para introducir mejoras técnicas. El movimiento hacia la gestión por resultados que se viene desarrollando en la región desde hace algunas décadas se enfoca en 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.

Algunos países, en especial Chile y en menor medida Brasil, ya han dado pasos importantes para la mejora en la formulación de políticas públicas. En particular, han fortalecido su alto gobierno<sup>2</sup>, han consolidado una gerencia pública capaz de coordinar la formulación con la implementación, han introducido sistemas organizativos con reglas claras y han abierto su proceso de formulación de políticas a actores fuera del Poder Ejecutivo para mejorar la calidad de sus políticas a través de un mayor nivel de *contestabilidad*, entre otras acciones.

Sin embargo, aunque la mejora es notoria en muchos ámbitos, estos procesos se encuentran todavía en una etapa incipiente.

¿Son relevantes las experiencias de la OCDE en formulación de políticas públicas para América Latina? Si bien los contextos de la OCDE y de América Latina son diferentes, hay lugar para considerar puntos en común que permitan una comparación de herramientas (México y Chile, países miembros de la OCDE, se agruparán para fines de este estudio con América Latina exclusivamente).

Algunos países de América Latina, conscientes de la necesidad de lograr nuevos acuerdos entre ciudadanos y gobierno, así como políticas públicas más efectivas por ser acordes a las expectativas de los primeros, ya están implementando reformas institucionales en el proceso de formulación de

---

Recibido: 18-11-2011. Aceptado: 01-01-2012.

(\*) Versión revisada del documento presentado en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 al 11 de noviembre de 2011.

políticas. Otros se encuentran en etapas más incipientes. Pero sin dudas todos podrían beneficiarse reflexionando acerca de los puntos que se analizan en este trabajo.

El estudio comienza con una aproximación teórica a las definiciones e implicancias del concepto de ciclo de políticas públicas. Posteriormente, se analiza el contexto en el cual se formulan políticas públicas en Latinoamérica. Se sigue con una caracterización de ciertas rutinas del ciclo de políticas públicas en los países de la OCDE para luego, a partir de ella, adentrarse en las especificaciones de seis ideas que pueden contribuir a mejorar los procesos de formulación de políticas en América Latina.

### **1. El ciclo de las políticas públicas**

Se denomina proceso de políticas públicas al conjunto de rutinas mediante las cuales se identifican, deciden, implementan y evalúan dichas políticas. El ciclo ideal de la política pública tiene dos fases principales. La primera es de “formulación de políticas” y representa el momento en el cual se suceden las etapas de: i) identificación, ii) decisión y iii) formulación de programas<sup>3</sup>. La segunda es de implementación de políticas o “administración de programas” y representa el momento en el que los programas i) se implementan y ii) se evalúan.

Esta secuencia ideal, que también se puede resumir en “planificar-hacer-verificar-actuar”, está sujeta en la práctica a fuertes influencias políticas que dificultan un análisis completamente racional de sus componentes. Por esta razón, estudiar los procesos de formulación e implementación de políticas públicas implica tener en cuenta también dos elementos claves. Por un lado, el *entramado institucional*, que son las organizaciones y procedimientos de toma de decisiones formales, la división formal de trabajo y el conjunto de instituciones que ayudan a determinar el comportamiento de los actores en el proceso. Por el otro, la *contestabilidad*, que permite generar una competencia entre ideas cuando fuentes alternativas de asesoramiento de políticas, ya sea dentro o fuera del gobierno, han conseguido, o pueden conseguir, la atención de éste en el proceso de las políticas públicas.

¿Cuáles son los criterios para determinar los elementos que componen una “buena” formulación de políticas? Generalmente las buenas políticas son aquellas que generan resultados: i) consensuados entre las partes interesadas clave; ii) sólidos desde el punto de vista económico (ya que responden a una necesidad pública de forma eficiente en relación con los costos); iii) política y iv) técnicamente viables; v) con capacidad de respuesta técnica, es decir, que cuando se implementen responderán a la inquietud política/técnica que llevó a su preparación; vi) sustentables (que no impliquen costos exponenciales y ajustables a la luz de la experiencia); y vii) estables en tanto logren que la política no sea abandonada fácilmente.

### **2. La formulación de políticas públicas en América Latina: el contexto**

El desafío en la mejora de los procesos de formulación de políticas públicas en América Latina es doble. Por un lado, las diferentes iniciativas técnicas de mejora y transparencia de la gestión pública se enfrentan a un contexto social y político que presenta serias dificultades para alcanzar políticas públicas más efectivas. Por el otro, los países de la región deben encontrar un equilibrio entre los extremos: procesos muy políticos o muy técnicos. Entender las causas y las consecuencias de estos dos desafíos resulta crucial como punto de partida para pensar y debatir posibles reformas y mejoras.

#### **Contexto social y político en el que se elaboran las políticas públicas**

Se considera que la confianza en las instituciones públicas es un factor clave para alcanzar grados más altos de desarrollo (Corporación Latinobarómetro, 2010; Banco Mundial, 2010a). La confianza en el gobierno es difícil de medir, y da cuenta de hasta qué grado los ciudadanos esperan que el gobierno y el sistema político en general respondan de manera adecuada, honesta y competente a sus requerimientos sin la necesidad de un escrutinio constante (Miller y Listhaug, 1990). Mayores niveles de confianza en el gobierno conducen a una mayor productividad del sector público (y del país en general),

principalmente porque hay una reducción de los costos transaccionales en los que se incurre cuando la ciudadanía debe estar continuamente asegurándose de que el gobierno cumpla con lo que promete.

Los procesos de formulación de políticas en los países de América Latina se desarrollan en el marco de una *ciudadanía* principalmente desilusionada y descreída acerca de la efectividad de las acciones de gobierno. Si bien los procesos de democratización que se sucedieron en los últimos 30 años trajeron consigo, en la mayoría de los países, nuevos impulsos de transparencia y mejora en la gestión pública (la cual responde principalmente a la necesidad de dar cuenta y transparentar los procesos decisorios), la ciudadanía en general no tiene confianza en la efectividad de las acciones de gobierno. Algunos autores consideran que América Latina no alcanza mayores y más sostenidos niveles de desarrollo económico precisamente por este problema (Corporación Latinobarómetro, 2010). Mejorar los procesos de formulación de políticas públicas puede ser un elemento clave en el camino hacia la restauración de esta confianza.

El bajo grado de confianza de la ciudadanía en los gobiernos de América Latina puede explicarse por dos características propias del contexto social, económico y cultural. Como primer aspecto, existen altas tasas de desigualdad. Ciertos estudios muestran que el decil más rico de la población de América Latina y el Caribe recibe el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre solo recibe el 1,6%. Asimismo, a partir del coeficiente de Gini, se considera que desde la década de 1970 hasta la de 1990, la desigualdad en América Latina y el Caribe fue superior en 17,5 puntos respecto de los países de la OCDE (De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2005). Varios estudios demuestran que altos índices de desigualdad pueden ser fuente de conflicto social que contribuye a fomentar la deslegitimación de las políticas e instituciones gubernamentales, tejiendo nocivas consecuencias también para el crecimiento económico del país (Alesina y Rodrik, 1994; Alesina y Perotti, 1996; Goñi, López y Servén, 2008).

Relacionado con el punto anterior, existe una situación paradójica en la que los ciudadanos consideran que el Estado tiene las herramientas para resolver sus principales problemas, pero a la vez perciben que los servicios públicos que están a su disposición son de baja calidad. En efecto, según datos del Informe de 2010 del Latinobarómetro, el 71% de la población considera que el Estado tiene las herramientas para resolver los problemas, mientras que solamente el 44% considera que las políticas públicas que se implementan mejoran en efecto las condiciones de vida en la región (Corporación Latinobarómetro, 2010).

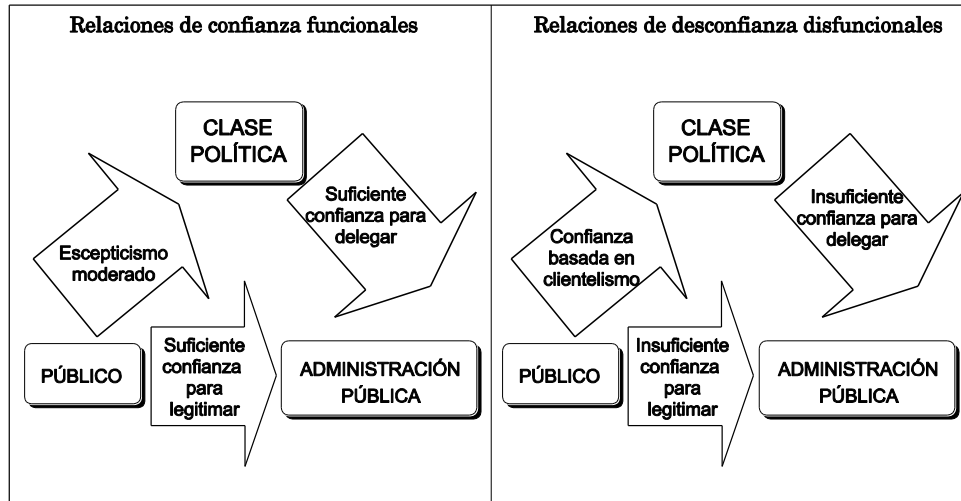
Este sentimiento se ve claramente reflejado en (y también afectado por) las altas tasas de evasión impositiva que, combinado con recurrentes episodios de corrupción en las diferentes esferas de la vida política, socavan las principales relaciones de confianza entre gobierno y ciudadanía. La percepción de legitimidad del Estado afecta la forma en que los ciudadanos ven el pago de impuestos como parte de sus obligaciones (Corporación Latinobarómetro, 2010). En efecto, se estima que el ingreso por impuestos en la región ronda, en promedio, el 18% del producto interno bruto, mientras que en los países de la OCDE los mismos representan aproximadamente un 36% (Banco Mundial, 2010a). Asimismo, algunos estudios identifican que en países como Argentina, Brasil y Chile la evasión tributaria alcanzaría tasas del 50% o aún más en el caso de los impuestos personales, y alrededor del 40% en el caso de impuestos a la renta (Goñi, López y Servén, 2008).

La renuencia a cumplir con las obligaciones impositivas acentúa problemas relacionados con la desigualdad social, en tanto que la baja recaudación tributaria tiene efectos perjudiciales en la redistribución del ingreso y, consecuentemente, en la calidad de la provisión de los servicios para toda la población en general. Este problema tiene especial incidencia en aquellos estratos poblacionales más pobres para los cuales la provisión de servicios públicos resulta imprescindible en su vida diaria.

Este nivel de desconfianza entre ciudadanía y gobierno se refleja también en las relaciones perjudiciales entre el sistema político y la administración pública. En sociedades como las latinoamericanas, la contracara de la desconfianza en las instituciones es la excesiva dependencia interpersonal que rige las relaciones políticas. Dicho proceso atenta contra sistemas más racionales

basados en la gestión por resultados y genera dificultades en la delegación de actividades de la clase dirigente a la administración pública (Banco Mundial, 2010a) (ver Figura 1).

**Figura N° 1**  
**Triángulos de (Des)confianza**



Fuente: basado en Banco Mundial (2010a: 54).

Así es como la administración pública en América Latina suele caracterizarse por una importante subordinación al sistema político, lo que genera una falta de profesionalización y de capacidad de análisis técnico de sus miembros y problemas de coordinación en el proceso de formulación de políticas. Esto último está a su vez marcado por una desconexión entre ministerios y agencias ejecutoras, y pocos o débiles mecanismos de rendición de cuentas.

**El equilibrio entre lo político y lo técnico en el proceso de formulación de políticas públicas**

Son pocos los gobernantes latinoamericanos que han conseguido combinar el logro de sus objetivos políticos con la implementación de políticas de gobierno efectivas que respondan a dichas prioridades estratégicas de Estado. Dicho de otra manera, es inusual que las metas propuestas por el poder político estén alineadas con un análisis técnico riguroso que lleve a los resultados deseados a través de la implementación de programas. El núcleo político en el centro de gobierno suele ser una “mesa chica” de toma de decisión con insuficiente capacidad de formulación de políticas. En teoría, los ministerios y las agencias independientes alinean sus acciones con las metas generales de gobierno, pero en la práctica cumplen sus propios objetivos de desempeño y adaptan las medidas de desarrollo organizativo a sus propias necesidades. El Congreso no suele proveer un filtro técnico a las propuestas de política y tampoco se suele involucrar a expertos externos en un proceso de discusión abierto.

Esta desconexión entre metas de políticas y resultados de programas es percibida tanto por el gobierno como por la ciudadanía en general y tiene dos efectos profundamente nocivos. Por un lado, el alto gobierno suele reaccionar imponiendo directamente sus metas e interfiriendo en la gestión directa de los programas, violando las especializaciones de la agencia y obstaculizando la creatividad y autonomía en las agencias ejecutoras. Por el otro, se crea un sentimiento general de desconfianza hacia las reformas que intentan introducir elementos de mayor racionalidad en el proceso, que deslegitima los discursos alineados con ellas y desmotiva a los servidores públicos involucrados en dichas iniciativas.

La raíz de este problema parece ser la inhabilidad o la falta de voluntad política para fortalecer técnicamente los cuadros de gerencia pública en el centro de gobierno, que en países con economías más avanzadas combinan experiencia en el Estado con conocimiento técnico y tienen un rol

fundamental en la mejora de la formulación de políticas. En este sentido, los procesos de profesionalización de dichos cuadros, así como también los de fortalecimiento de las capacidades gerenciales de los miembros del alto gobierno parecen jugar un rol esencial en la consecución de resultados que puedan revertir esta situación.

En este contexto y en vistas de estas problemáticas, distintos gobiernos de la región se han hecho eco de los reclamos ciudadanos por mejores y más transparentes procesos de gestión a través de un cambio de paradigma en la forma de pensar el ciclo de las políticas públicas, buscando que sea más racional, y de la mejora de la capacidad técnica a tal efecto. En pos de la optimización de recursos y la interpretación de las percepciones del cliente-ciudadano, existe en la región un movimiento hacia la gestión por resultados (*performance management*), que tiene como objetivo lograr mecanismos que contribuyan a informar a la población acerca de las opciones de políticas, que le permitan debatir sistemáticamente las alternativas de políticas a nivel técnico y justificar sus prioridades sobre la base de un análisis de costo.

Sin embargo, aunque la mejora es notoria en muchos ámbitos, este proceso se encuentra todavía en una etapa incipiente. Tal como se ha destacado, existen ciertas debilidades técnicas entre las cuales cabe destacar principalmente características orgánicas del sistema, como parlamentos sin la capacidad técnica y procesos inerciales que no incluyen prioridades políticas, así como también características de un proceso que ha quedado a mitad de camino. Las oficinas presidenciales a menudo no hacen un buen trabajo al momento de 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. Esto conduce a procesos de monitoreo y evaluación que han quedado principalmente restringidos solo a ciertos programas y a un no-alineamiento entre programas y políticas más generales de gobierno. 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.

A la vista de los puntos anteriores y de los resultados alcanzados por las reformas ya implementadas, sería posible concluir que en la tarea de mejora del proceso de formulación de políticas los países de la región enfrentan, al menos, cinco problemas importantes: i) una capacidad técnica insuficiente en el alto gobierno para formular políticas o evaluarlas *ex-ante* o *ex-post*; ii) poca coordinación entre políticas sectoriales, lo que genera políticas inconsistentes e incoherentes; iii) bajos niveles de impugnabilidad durante la formulación de políticas, 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) proceso altamente politizado, ya que si bien la política influye fuertemente en la formulación de políticas públicas en todos los países del mundo, se observa una mayor distancia entre las propuestas de diferentes partidos políticos en países de América Latina en comparación con las propuestas de partidos en otros países y en especial en la OCDE.

Aunque varios de los desafíos de América Latina están profundamente arraigados en la realidad política de la región, existe espacio para mejorar la práctica de formulación de políticas públicas y así contribuir a la reconstrucción de la confianza en el gobierno. La experiencia de administraciones públicas más avanzadas de la OCDE aporta ideas que pueden contribuir al debate acerca de cómo lograrlo.

### **3. El ciclo de políticas públicas en la OCDE**

Los países de la OCDE analizados atravesaron una crisis relacionada con la capacidad de generación de políticas públicas a principios de la década de 1990, que forzó a las administraciones centrales a buscar nuevas formas de respuesta a los desafíos que se planteaban. Estos elementos derivaron en un cambio de paradigma en lo que respecta a los modelos de procesos de políticas públicas. Dicho cambio estuvo principalmente signado por el reemplazo del antiguo modelo de “monopolio de asesoría”, cerrado y centralizado, dominado por el gabinete o la presidencia y los tecnócratas, por un modelo de “mercado de asesoría” en el cual las responsabilidades políticas están más descentralizadas en agencias

sectoriales, existen múltiples posibilidades de procedimientos administrativos superpuestos y la consulta a los ciudadanos y los servicios de consultoría externa cumplen un rol cada vez más importante.

A partir del nuevo paradigma se pueden identificar nuevas rutinas de formulación de políticas públicas comunes con elementos esenciales para la conformación de procesos de formulación de políticas más racionales.

Respecto de los factores comunes de la estructura institucional que los países analizados comparten, la formulación de políticas en el alto gobierno sigue dominada por consideraciones políticas, tanto en los gobiernos presidencialistas como en los parlamentarios. La preeminencia de lo político significa, en este sentido, que es la autoridad principal del gobierno la que analiza las ideas y decide los objetivos e instrumentos de políticas públicas. Sin embargo, en esta rutina se destaca la importancia del soporte técnico como las secretarías del alto gobierno u organismos de investigación y comisiones de estudio *ad-hoc*. Esta combinación de consideraciones técnicas y políticas predomina mayormente en la fase de formulación de políticas, mientras que en la fase de implementación de programas existe una dominación casi exclusiva de consideraciones técnicas.

El ciclo presupuestario anual es también parte del ciclo de las políticas públicas en el alto gobierno en el que se da una combinación de toma de decisiones políticas y rutinas técnicas para financiar los programas. Existe una extensión desde esta fase de formulación de políticas a la implementación de programas y su desempeño.

Adicionalmente, los ministerios juegan el rol de formuladores de políticas cuasi-independientes y asumen las principales responsabilidades de la implementación de los programas. Sin embargo, están conectados con la formulación de políticas en el alto gobierno sobre todo a través del gabinete o los procesos presupuestarios. Los ministerios, al igual que el alto gobierno, respaldan sus rutinas del ciclo de políticas públicas a través de funciones de investigación especializada y sistemas de información.

En relación con el *ciclo de las políticas públicas*, existe un quiebre entre las fases de formulación de políticas y la implementación de programas. En efecto, en la primera se combinan análisis de tipo técnico y político, existe una mayor intervención de las organizaciones externas al gobierno y no hay una rutina fija para la consecución de los objetivos propuestos. Distinta es la situación en la fase de implementación, donde dominan las consideraciones técnicas y una rutina más establecida, según el tipo de política y el área estudiada.

Por último, una característica central común a los países estudiados es la existencia de diversos mecanismos formales y agencias que tienen un mandato significativo para la evaluación de políticas y/o programas. Estas evaluaciones suelen ser de tipo i) *ex-ante* de políticas, en las que existen agencias en el centro del gobierno dedicadas a una evaluación selectiva de políticas previa implementación de programas; ii) *ex-post* de programas, en las que se llevan adelante evaluaciones sistemáticas sobre la efectividad, eficiencia y gestión de los cursos de acción realizados y que abarcan todo el gobierno pero se realizan en general de manera descentralizada; iii) *ex-post* y externa de programas, que se llevan a cabo por las instituciones de auditoría mayormente legales y financieras de los cursos de acción llevados adelante por el gobierno; y iv) revisiones *ex-post* de gasto, que son evaluaciones de programas en el contexto del proceso presupuestario a través de los cuales los países analizan si los resultados obtenidos podrían haber sido eventualmente alcanzados con una combinación diferente de programas o a través de una labor intersectorial.

#### **4. Seis ideas para mejorar la calidad de las políticas públicas en América Latina: la relevancia de la experiencia de la OCDE**

Seis ideas se consideran importantes para repensar los procesos de formulación de políticas en la región a partir de la experiencia de los países de la OCDE analizados. Por cada una de ellas, a continuación i) se resumen las características de este aspecto en dichos países de la OCDE, y ii) se analiza la situación

en Latinoamérica a través de los ejemplos de reformas identificados, incluyendo cómo sería posible repensar el proceso en el marco de la idea.

### **El alto gobierno como autoridad política y actor clave en el conocimiento técnico**

*Características en la OCDE.* Tanto el presidente en los sistemas presidenciales como el gabinete en los parlamentarios son los actores clave que deciden los lineamientos generales de las políticas de gobierno. En otras palabras, determinan qué políticas se deberán traducir en programas, quiénes y cómo van a implementarlas.

Los gabinetes o el consejo de ministros son las unidades funcionales que se encuentran en el centro de los procesos de coordinación en los países de la OCDE y están respaldados por subcomisiones permanentes de asistencia técnica.

También existe una clara división entre las actividades coordinadoras del alto gobierno, que tiende a considerar el proceso en general y a participar directamente solo de las políticas más importantes y polémicas. Si bien coordina las acciones del gobierno, son muy pocas las veces en que el alto gobierno se involucra a nivel de detalle en el proceso de las políticas de las agencias sectoriales.

*Situación en Latinoamérica y posibles aportes de la idea.* Aunque los altos gobiernos (en estos casos las presidencias) se caracterizan por tener un fuerte rol en la coordinación política de este proceso, resulta evidente que en su mayoría carecen de las capacidades técnicas necesarias que les permitirían una coordinación más eficaz de las políticas.

Algunos países han incorporado reformas que permiten acercarse a este concepto de alto gobierno como autoridad política y de conocimiento técnico para la formulación de políticas. Ejemplo de esto son las Unidades de Gestión del Cumplimiento de Prioridades Presidenciales de Chile<sup>4</sup> y Colombia, y la coordinación interministerial que existe a nivel presidencial en Chile. Asimismo, México ha logrado importantes avances en los procesos de planificación de políticas públicas relacionando los resultados de desempeño de los programas con el ciclo presupuestario a través del fortalecimiento de las unidades a nivel presidencial y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los funcionarios y organismos del alto gobierno en cualquier sistema político necesitan del respaldo de secretarías técnicas fuertes que respondan directamente al presidente, al gabinete o al primer ministro (dependiendo de la forma de gobierno de cada país) para alcanzar procesos más efectivos de formulación de políticas públicas. Estas oficinas son expertas en la gestión de procesos operativos que promueven o evalúan ideas de políticas, garantizan su coordinación y consistencia, y coordinan su implementación.

### **La formulación de políticas coordinada por un sistema organizativo**

*Características en la OCDE.* La posibilidad de contar con mecanismos de coordinación que contrarresten la tendencia natural de las distintas agencias de gobierno de seguir su propia agenda resulta clave en pos de alcanzar procesos de formulación de políticas públicas más “racionales”. La existencia de estas instancias en los países de la OCDE demostró ser necesaria para que las agencias implementen sus cursos de acción siguiendo las metas que el centro de gobierno determina para cada una. Estas estructuras organizativas explicitan qué actores realizan qué tareas, las jerarquías y los límites organizativos para la consecución de los objetivos de políticas públicas.

*Situación en Latinoamérica y posibles aportes de la idea.* Los intentos de crear instituciones que tengan esta capacidad organizativa se dieron comúnmente con el formato de superministerios bajo la órbita directa de la presidencia. No obstante, dichas organizaciones no probaron tener más que una capacidad limitada de coordinación de sectores. No resultó común que este tipo de iniciativas lograran un papel más importante en lo que respecta a la alineación de metas o canalización de programas de agencias hacia prioridades clave de gobierno.

Los países de la región incursionaron también en la creación de comisiones sectoriales *ad-hoc* a nivel ministerial, para las cuales el mayor desafío es mantener la motivación de participar por parte de

aquellos ministerios que no están a cargo de la conducción. Si bien se ha implementado una cierta cantidad y tipos diferentes de incentivos para mejorar el desempeño de las agencias, el alcance de los mismos ha resultado limitado.

Es posible ver ejemplos relacionados con esta idea en el incremento de los niveles jerárquicos de los grupos responsables de la evaluación y el control de políticas públicas en México. Asimismo, en Perú los objetivos presupuestarios se definen en función del rol jerárquico del Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso de Colombia, los supra ministerios fallaron en varias oportunidades en el pasado.

Un sistema organizativo que establezca una secretaría técnica en el centro del gobierno puede ayudar a un proceso ordenado al interior del Ejecutivo, mediante el establecimiento de procedimientos estándar para evaluar políticas desde el punto de vista técnico y político a través de una deliberación colectiva y el establecimiento de una forma de organización que permita unificar las diferentes partes de la administración, tales como la creación de estos superministerios o la creación de comisiones interministeriales.

Asimismo, es importante que estas estructuras organizativas cuenten con métodos de control en el sector público que les permita alcanzar sus resultados. Dichos métodos pueden combinar órdenes con formas contractuales (como los contratos por resultados) y otros incentivos para los agentes involucrados.

### **Una Gerencia Pública con asesores expertos en políticas y capacidad de coordinación en la formulación e implementación de dichas políticas**

*Características en la OCDE.* La misión de la gerencia pública es acortar la brecha entre el mundo de las ideas y la formulación de políticas y el de la implementación de programas. El conocimiento técnico de esa gerencia ha sido tradicionalmente garantizado a través de un sistema de mérito, tanto en sistemas de carrera como en otros sistemas.

En las últimas décadas, los países de la OCDE se preocuparon por desarrollar una función pública híbrida, con un fuerte filtro de mérito pero con nombramientos de carácter político, con capacidad de respuesta más inmediata a los programas políticos que dan como resultado procesos de políticas más eficientes. Así, en aquellos sistemas que lo permiten, se ha identificado un creciente número de candidatos a la gerencia pública que no pertenecen a la función pública, sino que son contratados por un tiempo determinado para desempeñar funciones específicas.

*Situación en Latinoamérica y posibles aportes de la idea.* En América Latina, salvo contados ejemplos, como la Dirección y Asesoramiento Superior en Brasil y el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile, no existen demasiadas experiencias que apunten en esta dirección.

Alcanzar un sistema de gerencia pública experta en políticas y con capacidad de tomar decisiones técnicas acerca de las mismas a partir de un rol coordinador, es una de las reformas más difíciles de implementar. Sin embargo, esto resulta clave para una mejor gestión pública a nivel general.

Los funcionarios de la gerencia pública preparados en este sentido son el nexo clave entre la formulación y la implementación de políticas. Son capaces de traducir los requisitos e ideas políticas que fundamentan las políticas públicas en programas de acción eficaces que se adapten bien a los requerimientos de la realidad sobre la que se trabaja.

### **Fortalecer la capacidad analítica de los ministerios sectoriales**

*Características en la OCDE.* Es común encontrar en los procesos más eficaces de políticas públicas, ministerios que cuentan con sistemas de información de gestión a nivel sectorial que contribuyen a un análisis más profundo de las políticas implementadas. No se trata solamente de contar con unidades financieras, de recursos humanos y de gestión de activos propias, sino sobre todo de tener áreas que reúnan información específica del sector en el cual el ministerio se desempeña. De esta manera, el

ministerio tiene más herramientas a su disposición para tomar decisiones de política pública, que cuenten con un mayor sustento en la información y los hechos.

*Situación en Latinoamérica y posibles aportes de la idea.* Los ministerios cuentan con áreas de administración de información relativamente débiles, que perjudican su capacidad analítica a la hora de una eficaz supervisión de las agencias que coordinan.

Para hacer frente a este problema se podría trabajar en el fortalecimiento de las oficinas de planificación ministeriales, lo que daría a los ministerios mayores herramientas para mejorar la calidad y la cantidad de información disponible para la formulación de políticas. Los cambios en este sentido pueden conseguirse gradualmente, de manera tal que los ministerios se enfoquen, primeramente, en mejorar la calidad y la cantidad de información disponible para luego embarcarse en reformas más profundas como crear unidades de investigación ministeriales.

La consideración de esta idea permitiría a los ministerios incrementar sus capacidades de armonización de las amplias prioridades presidenciales que caen bajo su responsabilidad con los programas específicos que llevan a cabo.

### **Fortalecer la capacidad técnica del Parlamento**

*Características en la OCDE.* Principalmente en los Estados Unidos, el Poder Legislativo interviene en el proceso de formulación de políticas con aportes técnicamente relevantes.

*Situación en Latinoamérica y posibles aportes de la idea.* Varias de las constituciones y marcos legales latinoamericanos otorgan a los parlamentos un mandato crucial en el proceso de formulación de políticas. El problema radica en la debilidad técnica de estos cuerpos legislativos en lo que respecta a su capacidad de análisis profundo de las políticas públicas que se someten a consideración.

En Chile y México, la demanda por mejores sistemas de evaluación de desempeño generó el fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto del Congreso chileno y una mejor comunicación de los resultados de desempeño del Ejecutivo en el marco de las decisiones presupuestarias en México.

Los países de la región, por tanto, podrían considerar prioritario fortalecer las oficinas de presupuesto y las comisiones técnicas del Parlamento, de forma tal de generar la capacidad para crear políticas o evaluar propuestas de políticas públicas enviadas por el Ejecutivo. Este proceso reforzaría la contestabilidad y mejoraría la formulación de políticas en la región.

### **Fomento de canales alternativos activos de asesoría sobre política**

*Características en la OCDE.* La propia dinámica de los procesos democráticos actuales considera esencial la incorporación de diferentes grupos de interés en el proceso de formulación de políticas públicas. En efecto, la gran cantidad y complejidad de los problemas públicos en la actualidad exigen la necesidad de alentar la participación de las diferentes partes afectadas por las políticas públicas en el mismo proceso de formulación. En otras palabras, los caminos alternativos de asesoría sobre política requieren que los gobiernos habiliten canales de participación a organizaciones que puedan incorporar consideraciones técnicas que informen la toma de decisión de una política pública.

Las organizaciones no gubernamentales y los sectores académicos en varios de los países de la OCDE disponen de alternativas viables de participación de manera tal de no solo informar mejor el proceso, sino además generar consensos políticos más sólidos que resultan, a fin de cuentas, sumamente importantes para el éxito en la implementación de las políticas que son aprobadas.

*Situación en Latinoamérica y posibles aportes de la idea.* La práctica de la ampliación de la masa crítica de expertos que se integran a la vida política a partir de la generación de presión por una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones de política pública es extendida en general, y también se viene dando en América Latina. Quizás uno de los principales ejemplos en la región sean las Comisiones Presidenciales en Chile, constituidas *ad hoc* para ciertas temáticas con el fin de lograr un consenso técnico-político por expertos, que luego facilite el proceso de

formulación de políticas públicas a través de los canales formales (leyes, decretos, programas). Colombia es otro de los países que ha utilizado este mecanismo.

A nivel institucional, este cambio de paradigma puede llevarse adelante a través de diferentes herramientas. Por ejemplo, la creación de instituciones con paneles de expertos que no provengan de los cuerpos gubernamentales es una práctica relativamente común tanto en los países de la región como en los de la OCDE. Además, es posible la creación de una institución o de cuerpos más permanentes de expertos dentro de una agencia de gobierno autónoma que lleven adelante estudios de políticas en forma individual.

## 5. Conclusión

En las secciones previas se presentó una serie de ideas de cómo mejorar la calidad de las políticas públicas en América Latina con base en experiencias en la OCDE, con el objetivo de contribuir al debate para la mejora de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en la región. Algunas de estas ideas ya han sido discutidas e incluso implementadas en algunos países de América Latina, sobre todo en los más avanzados, pero su implementación se encuentra en una etapa inicial en la gran mayoría de los casos. Los desafíos de cómo mejorar la capacidad de análisis técnico en el centro de gobierno, lograr constituir una gerencia pública que cierre la brecha entre formulación e implementación de políticas o intentar integrar el ciclo de políticas públicas permanecen como grandes retos en la agenda de modernización del Estado latinoamericano.

Reflexionar acerca de las posibles contribuciones de los patrones que siguen los procesos de formulación de políticas en la OCDE puede ser importante para reconstruir la confianza en el Estado latinoamericano. Las ideas que aquí se presentaron, de ser percibidas como útiles para mejorar la calidad de las políticas públicas en la región, requerirán de una adaptación especial al contexto de cada país.

Además, requerirán de una implementación gradual y cuidadosa. El incrementalismo ha demostrado ser muy efectivo en procesos de reforma en el sector público (Independent Evaluation Group, 2008). Esto se debe principalmente a que “las reformas institucionales son, por su naturaleza, de mayor complejidad, más inciertas y más difíciles de implementar” (que las reformas económicas) y dependen no solo del refinamiento técnico, sino además del proceso político que las apruebe (Lora, 2007: 60).

Quizás muchas de las ideas analizadas resulten más útiles para aquellos países que tienen una mayor capacidad técnica y avance en el desarrollo de un sistema de gestión por resultados en toda la administración. Pero, ciertamente, todos los países de la región se enfrentan en mayor o menor medida a los desafíos que aquí se describieron y tienen la necesidad de reconstruir la confianza en el Estado.

Mejorar la credibilidad del sector público implicará desarrollar los puentes institucionales e instrumentales adecuados entre anuncios políticos, prioridades del gobierno, financiamiento, capacidad de ejecución, prestación de servicios de calidad y satisfacción del ciudadano. Las ideas extraídas de la práctica de formulación de políticas en la OCDE pueden servir como insumo para este desafío.

## Notas

<sup>1</sup> Las conclusiones principales de este trabajo se elaboraron a partir del estudio “La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina” (Banco Mundial, 2010b).

<sup>2</sup> Por alto gobierno se entiende la autoridad política en la cumbre del Poder Ejecutivo, usualmente ubicada en la oficina del primer ministro o presidente (dependiendo del sistema). Es importante destacar que las secretarías centrales (por ejemplo, oficinas de gabinete) y ministerios (por ejemplo, Hacienda) brindan un soporte administrativo vital al alto gobierno.

<sup>3</sup> Se denomina programa al conjunto detallado de metas y arreglos que se requieren para implementar una política y que se llevan a cabo mayormente en la esfera administrativa del gobierno.

<sup>4</sup> A partir de la experiencia de la *Delivery Unit* del Reino Unido, Chile ha creado e implementado la Unidad de Gestión del Cumplimiento de la Presidencia. Esta iniciativa cuenta obviamente con el respaldo del mismo Presidente e institucionalmente se encuentra bajo la órbita del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). Su objetivo es informar al Presidente sobre el avance de las metas prioritarias de gobierno como resultado de la implementación de los programas en distintos ministerios y servicios (agencias), y mejorar la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Desde su puesta en marcha en 2010, la Unidad de Cumplimiento coordina la provisión de información con grupos de trabajo en cada ministerio sectorial con impacto en las prioridades presidenciales.

### **Bibliografía**

- Alesina, A. y Perotti, D. (1996), “Income Distribution, Political Instability, and Investment”, en *European Economic Review*, Vol. 40 N° 6, Amsterdam, pp. 1203-1228.
- Alesina, A. y Rodrik, D. (1994), “Distributive Politics and Economic Growth”, en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109 N° 2, Cambridge, May, pp. 465-490.
- Banco Mundial (2010a), *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, Washington, Public Sector and Governance Unit for Latin America and the Caribbean, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/0,,contentMDK:22696757~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:832592,00.html>.
- \_\_\_\_\_ (2010b), *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*, Washington, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para América Latina y el Caribe (Reporte N° 59207-LAC), [http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD\\_IDEAS\\_spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf).
- Blind, P. K. (2007), “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, United Nations, Vienna, June 26-29, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025062.pdf>.
- Corporación Latinobarómetro (2010), *2010 Report*, Santiago, Corporación Latinobarómetro.
- De Ferranti, D.; Perry, G.; Ferreira, F.; y Walton, M. (2005), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Bogotá, Banco Mundial, Alfaomega Colombiana.
- Goñi, E.; López, J. H.; y Servén, L. (2008), “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America”, Washington, World Bank. Development Research Group. Macroeconomics and Growth Team (Policy Research Working Paper; N° 4487).
- Independent Evaluation Group (2008), *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*, Washington, World Bank.
- Lora, E. (2007), “Una revolución silenciosa”, en *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Eduardo Lora (ed.), Washington, BID, Mayol Ediciones.
- Miller, A. y Listhaug, O. (1990), “Political Parties and Confidence in Government: a Comparison of Norway, Sweden and the United States”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 20 N°3, Cambridge, pp. 357-386.