



Políticas públicas: formulación y evaluación

Lucy Winchester ILPES/CEPAL
Curso Internacional

Planificación Estratégica y Políticas Publicas

AECID La Antigua, Guatemala
3 al 13 de Mayo de 2011





Contenidos

1. Estado, gobierno, la planificación del desarrollo y las políticas públicas
2. Definiciones
3. La formulación de la política pública
4. La evaluación de la política pública



El Estado

- El concepto del Estado se refiere al sistema moderno político, y al poder político.
- Funciones económicas del Estado (política fiscal) (Buchanan) /Rol del Estado (funciones mínimas)
 - estabilización macroeconómica
 - provisión de bienes públicos
 - redistributiva
- /Estado (Banco Mundial) -adicionales
(externalidades, monopolios, corregir info. imperfecta, coordinación de la actividad privada, riqueza)



Un contexto para la revalorización de la gestión del gobierno

- Reconocimiento de resultados limitados en las últimas décadas (crecimiento, pobreza, inequidad, medioambiente, desafíos globales, manejo fiscal)
- La necesidad de un mejor gobierno, es decir de intervenciones públicas de mayor calidad.
- La legitimidad del estado hoy en día, es una basada en:
 - un modelo legal racional,
 - los productos y resultados de las políticas públicas.
- En regímenes democráticos, la meta se orienta hacia la capacidad de entregar buenos servicios, y de solucionar problemas colectivos en forma eficiente
- Los procesos de reforma del Estado implica que el gobierno administra e innova (cambia) sobre si mismo – la gestión del gobierno



El gobierno y las políticas públicas

- Una parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.
- Las políticas públicas son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.
- Se desprenden de la agenda pública.
- Son habitualmente un second best respecto a una política óptima en lo sustantivo
- El gobierno puede ser concebido como un *instrumento* para la realización de las políticas públicas. El foco del gobierno debe estar en sus resultados.
- El desafío de dar continuidad y a la vez de innovar en las políticas públicas. Cómo? (discontinuidad de alianzas, política) – ver temas de planificación, acuerdos políticos sustantivos



El Estado (*orientado al desarrollo*)

Development State

1. Capacidad del Estado de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicos y sociales en la sociedad (fn. de actores, estructuras, instituciones; interno / externo; interacción E –SC)
2. Una administración eficaz con una mínima de burocracia, la probidad en el accionar, alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas y el cumplimiento de las leyes (capacidad institucional)



Proceso de reforma del Estado

Fundamentado en el Consenso de Washington



Paradigma de gestión burocrática - tradicional

- Control de los insumos (número de funcionarios, gastos autorizados, etc.)
- **Cumplimiento** detallado de normas y procedimientos definidos centralmente
- Logro de productos (número de inspecciones, viviendas o atenciones)

Modelo de Gestión de Nueva Gerencia Pública

- Medición de **Resultados**
- Participación Ciudadana y Transparencia
- Dimensiones Cualitativas de la Gestión
- Ciudadanos pueden evaluar calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos

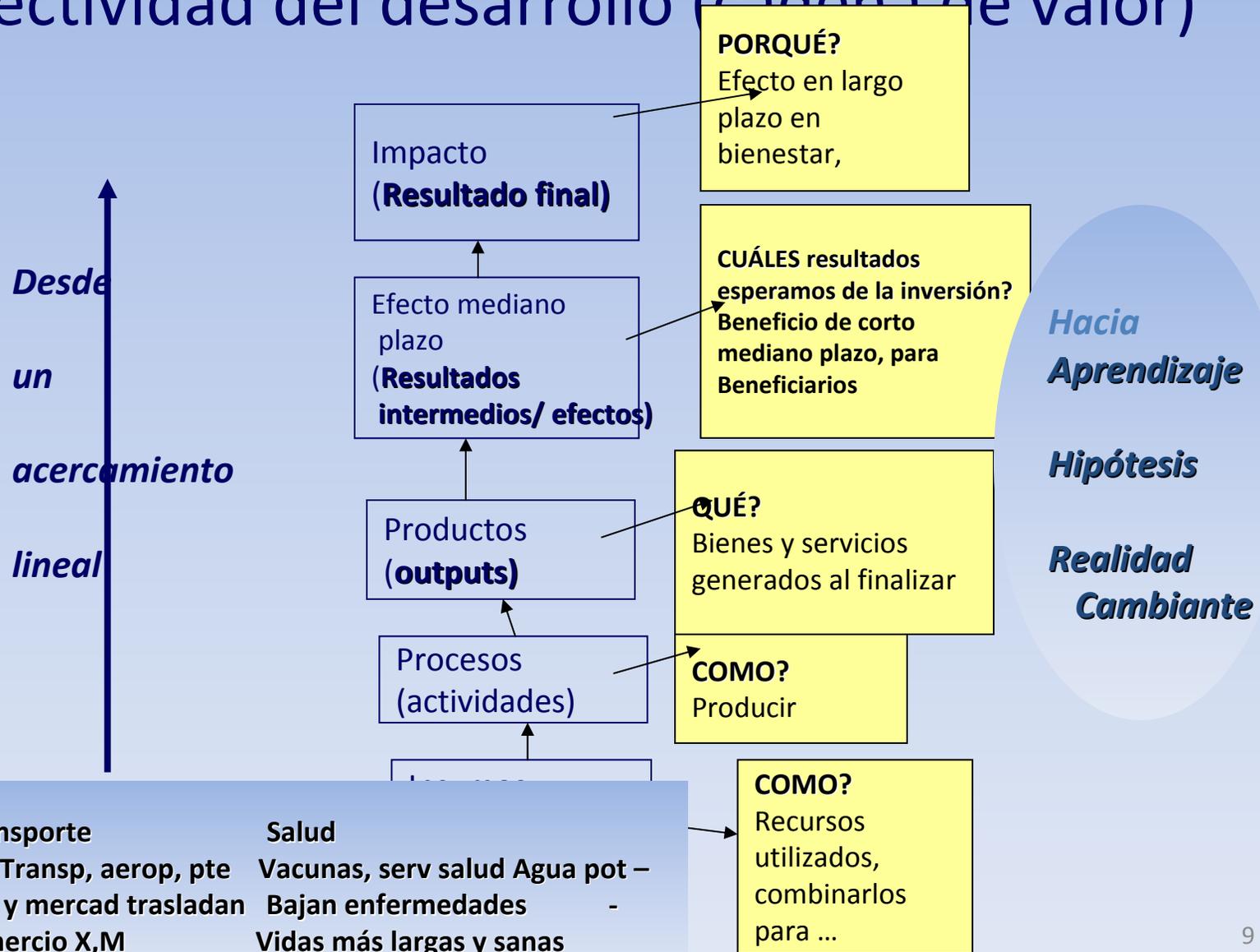


Gestión por resultados

- Es una *estrategia de gestión* cuyo objetivo principal es mejorar el desempeño del gobierno en relación a los resultados
 - mejorar la eficiencia (relacionar el presupuesto con resultados) y
 - mejorar la eficacia (relacionar los productos con los resultados para la ciudadanía)
 - a través de procesos de aprendizaje al nivel de las organizaciones
 - responder a mayores exigencias de rendición de cuentas (accountability) en relación a los resultados.
- Niveles nacionales, sectorales, subnacionales
- Nivel de agencia (PE), y de política (eval ex ante y ex post), programa (MML) y proyecto (C/B)
- Herramientas: PE, manejo de riesgo, monitoreo y evaluación de desempeño



Marco de resultados para mejorar la efectividad del desarrollo (cadena de valor)



La Planificación del Desarrollo. Proceso y características

- La planificación, como cálculo que precede y preside la acción pública, es un instrumento esencial de la gestión de gobierno.
- Las políticas del desarrollo (políticas públicas) → permiten orientar la gestión de un gobierno para alcanzar sus objetivos
- Son parte de la relación entre la política y la acción pública
- Enfatizar la concepción *estratégica* tanto del diseño como la ejecución de las políticas,
 - el carácter participativo de estos procesos y
 - la necesidad de anticipar el futuro, coordinar las acciones y evaluar los resultados



Funciones básicas de la planificación

Prospectiva

- Articular las perspectivas de la ciudadanía como un colectivo
- Anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos
- Definir e instrumentar una estrategia de desarrollo (PP)

Coordinación de las PP

- Concertar entre el gobierno, y los otros actores políticos, económicos y sociales.
- Coordinar al interior del gobierno para alcanzar los objetivos trazados (oportuno, calidad).

Evaluación de las acciones/ gestión pública(s)

- Permitir análisis los resultados de la gestión dentro del aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, con la ciudadanía.



Coordinación y concertación

- Las acciones públicas toman cuerpo en un marco institucional, social y político determinado en que el Estado y el resto de los actores sociales, se interrelacionan e influyen entre sí.
- Se trata de coordinar con un sentido estratégico, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, con un **principio de realidad**.
- Establecer las prioridades del desarrollo nacional y de los diversos programas de la acción gubernamental. **Es el reto fundamental de un gobierno moderno**.
- La coordinación hace referencia a una adecuada ejecución de las políticas públicas. Alto componente **técnico**. También es una función **política**. **Reto institucional**.
- Se debe definir y negociar las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, supervisar y evaluar resultados.
- Sin prioridades, se hace imposible cualquier tipo de planificación estratégica, y conduce a una asignación de recursos que se reproduce en función de las inercias y rutinas existentes.



Evaluación

- Es “la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento” (Weiss, 1998).
- Según el objeto:

Evaluación de políticas públicas: resultados sobre el cumplimiento de las políticas generales, sectoriales – decisiones sobre políticas públicas.

Evaluación de programas públicos: impacto o resultados de una intervención pública directa sobre una realidad social – mejorar el funcionamiento del programa y el impacto hacia la población beneficiaria.

Evaluación de la gestión y resultados de entidades públicas: resultados obtenidos por las instituciones públicas y su comparación con aquellos planeados – mejorar desempeño.

Evaluación del desempeño individual



Evaluación

Según la etapa de la intervención:

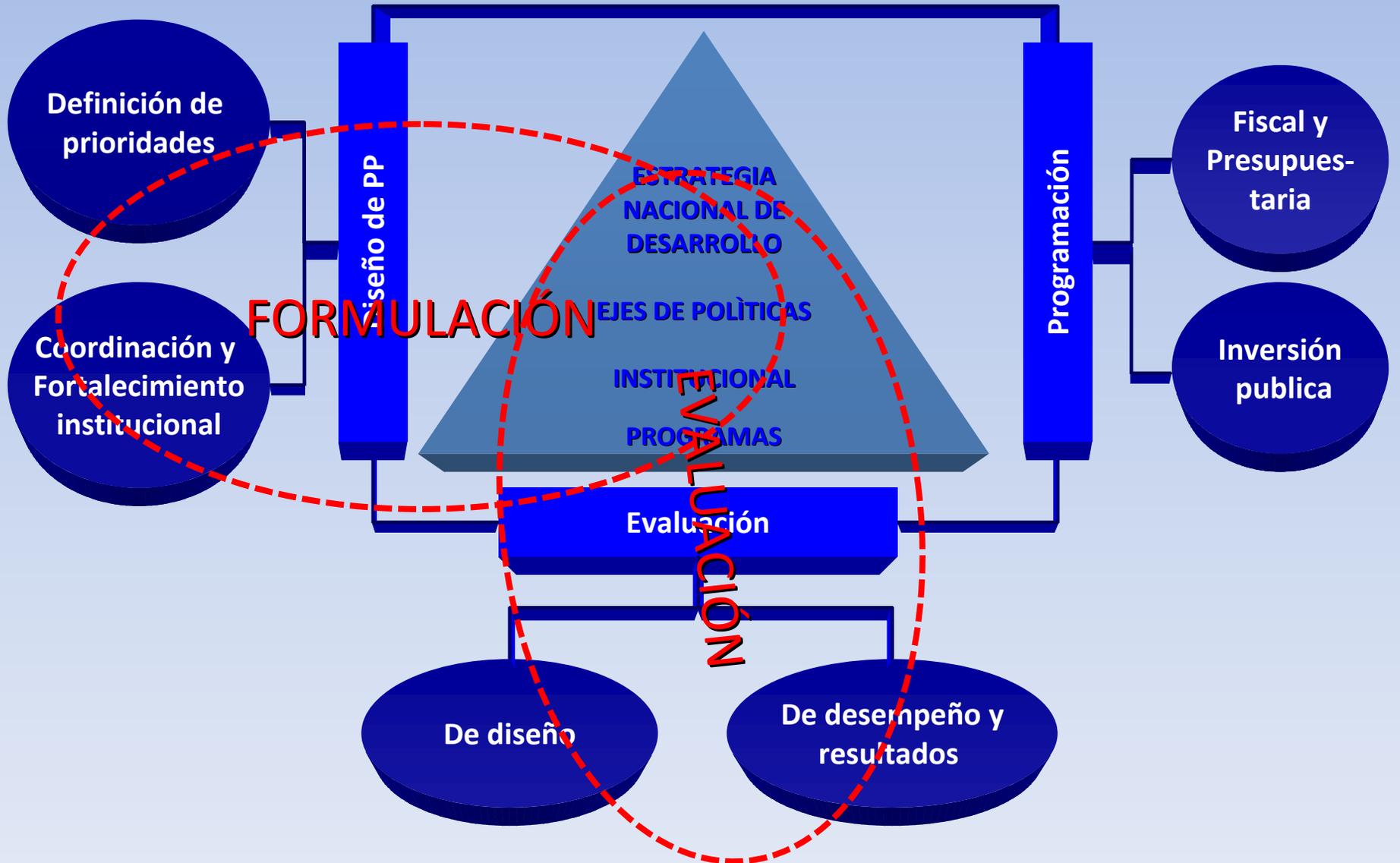
Ex ante – previa a la implantación de una acción gubernamental (estudios de diseño de políticas y programas, estudios de pre-inversión)

Procesos – durante el ejercicio de la acción gubernamental. Se examina el uso de recursos para el cumplimiento de los objetivos, el ajuste de la programación de la generación de los productos.

Ex post – una vez finalizada la intervención o acción, o la gestión de un determinado período . Involucra análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.



AREAS CRITICAS DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO



Instrumentos de Planificación

Sistemas de Planificación

Funciones / Productos

Visión País y Plan 25

PROSPECTIVA / Tendencias, políticas, metas

Plan Nacional de Desarrollo

Presupuesto plurianual de gasto e inversiones, Planificación Institucional

FORMULACIÓN / Presupuestación de políticas y metas, asignaciones de gasto y de inversión pública

Programación, Presupuesto y Ejecución

COORDINACIÓN / Objetivos compartidos, entidades y programas responsables

Sistemas de seguimiento y monitoreo

EVALUACIÓN / Indicadores estratégicos

FORMULACIÓN

EVALUACIÓN



el desempeño como término global

- la importancia de lograr resultados públicos significativos
- la probidad y eficiencia en el uso de los recursos
- el logro de ciertos estándares o normas (metas) de parte de los directivos y agencias a través de una gestión estratégica



el desempeño como medición (indicadores de resultados)

Mediciones de desempeño		
Productos	Cantidad, calidad, costo y oportunidad de entrega de los bienes y servicios	
Eficiencia	Producto/costos	
Productividad	Producto/insumos	
Logro de objetivos de política, programa, proy.	Resultados intermedios Resultados finales (impactos)	Debe haber claridad sobre la causalidad entre los productos y los resultados.
Efectividad	Contribución del producto hacia el resultado esperado	
Costo-efectividad	Resultado (intermedio o final)/costos	Complejidad de definir indicadores de impacto



Planificación y Proceso Presupuestario: mecanismos de articulación a través de indicadores de desempeño

Plan Nacional de Desarrollo:

Indicadores Macro nivel país

Tasa de disminución de pobreza,
marginalidad
Tasa de creación de empleo
Tasa de disminución de los delitos
Índice de Calidad Educativa

**PRIORIDADES
NACIONALES**

**Indicadores de
impacto de
políticas
Estadísticas
Nacionales**

Planes Sectoriales

Indicadores de Impacto y de resultados intermedios de los Programas Sectoriales

Tasas de Desnutrición
Deserción escolar
Disminución de déficit viviendas, etc.

**PRIORIDADES
SECTORIALES**

**Indicadores de
impacto y resultados
intermedios
Evaluaciones de
impacto sectorial**

Planes Institucionales

**Indicadores de Impacto, Resultados Intermedios,
Productos y Procesos** (Eficacia, eficiencia, calidad)

**FINES Y OBJETIVOS
ESTRATEGICOS
INSTITUCIONALES**

**Evaluaciones de
Impacto y RI
Evaluación comprensivas
Sistema de Seguimiento y
Evaluación de Desempeño**

Programas Presupuestarios

Indicadores de Resultados, Productos y Procesos
(Eficacia, Eficiencia, calidad), Insumos.

**PROGRAMACIÓN
OPERATIVA**

**Evaluaciones de Programas
(Marco Lógico)
Sistema de Seguimiento y
Evaluación de Desempeño**

Políticas públicas

- Una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público (BID, 2011).

Metas gubernamentales de mayor nivel, requieren mayor gasto público, generan un mayor interés público.

- Diferenciar entre tipos de políticas
 - que logran sus fines a través de los servicios públicos (y requieren recursos burocráticos sustanciales en términos de personas y dinero) y
 - aquellos que logran sus fines a través de la regulación y el sistema tributario y requieren menos recursos.



La política pública se diferencia de un programa pública en que un programa es una intervención pública directa sobre una realidad social, que se usa, en conjunto con otros programas (y otros instrumentos de política), para implementar una política.

Los instrumentos de la política pública:

instrumentos económicos/fiscales, inversión pública, regulación, planificación espacial, proyectos estratégicos, formación de K humano, programas



Características de PP en ALC

- Estabilidad
- Adaptabilidad
- Coherencia y coordinación
- Calidad de implementación y fiscalización
- Interés colectivo / ciudadanía
- Eficiencia
- Índice

Índice Alto: Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Uruguay

Índice Mediano: Bolivia, DR, Honduras, Perú

Índice Bajo: Argentina, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela

APOYAR PARA QUE LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SEA MÁS ROBUSTAS, A BASE DE EVIDENCIA EMPÍRICA Y FUNDADO EN PROCESO COLECTIVOS DE CONCERTACIÓN, CONSISTENTES CON LAS METAS DE DESARROLLO.

BID (2006) La Política de las políticas públicas. Progreso económico y social en ALC Informe 2006.



Ciclo de política pública



(IDB 2011)



Proceso de política pública

Formulación

Agenda Política (inclusión?)

Seriedad del problema

Temáticas que logran imponerse sobre barreras / policy entrepreneurs

Convergencia / estados con niveles similares de bienestar tienden de ocuparse de temáticas similares

Ciclos económicos / crisis – flexibilidad laboral, eficiencia :
crecimiento – calidad de vida, bienestar laboral

Ciclos electorales

Paradigmas / competitividad, cambio climático

Confluencia entre reconocimiento del problema, factibilidad de la solución y voluntad política



Formulación	Instrumentos que evalúan y coordinan las políticas dentro del gobierno			
	Políticos	Técnicos (centro de G)	Presupuestarios	Técnicos (Ministerios)
Identificación de políticas: -Identificación del problema - Análisis de políticas - Diseño, objetivos e instrumentos de política (Planes Sect, Planes especiales, PND)	Propuestas del ejecutivo Propuestas de la legislatura	Secretarías del centro de G Agencia espec. de investig./pol Estudios ad hoc Financiamiento estudios ext.		Agencias especializada de invest./pol Estudios ad hoc Financiamiento estudios ext.
Decisiones de políticas: -Consulta y coordinación -Evaluación ex ante - Decisión -Formulación de programas, regulación, etc.	Deliberación en gabinete Deliberación parlamentaria Consulta pública, encuestas	Soporte técnico a ministerios	Ciclo de decisiones presupuestarias Valoración de programas/proyectos Revisiones de gastos	

Factores influyentes in PP (gobierno)

- Experiencia y experticia
- Juicio
- Recursos
- Valores
- Tradición y hábitos
- Presión de grupos corporativos
- Pragmatismo y contingencias
- Evidencia empírica



Proceso de política pública

Decisión

- Modelo racional
- Modelo racional-limitado (Herbert Simon)
 1. Asume limitaciones de información y alternativas de política en tanto capacidad de procesar, y poseer información al respecto
 2. Consecuencias no son conocidas y lo mejor es “educated guesses”
 3. Individuos tienen limitaciones cognitivas
 4. Total racionalidad no es posible en procesos de política pública → “satisficing – second best”
- Modelo incremental (Lindblom)
 1. Proceso de decisión requiere negociación, evaluación sistemática limita este proceso. PP requiere decisiones que se fundamentan en su factibilidad y apoyo político-administrativo. Prueba y error, paso a paso , aprendizaje
 2. Ventajas: escala menor, testeo y ajuste, menos anticuerpos



Análisis de políticas

El análisis sistémico (o evaluación) de políticas alternativas para brindar información a los funcionarios públicos con el fin de ayudarlos a crear mejores políticas y opciones de programas.

1. Identificación del problema a tratar
2. Identificación de formas alternativas de tratar el problema
3. Estimación del entorno futuro dentro del cual será utilizado la política (escenario)
4. Estimación de los costos financieros futuros de cada alternativa (inversión y operativa)
5. Estimación de los resultado futuros de cada alternativa (los efectos planeados y posibles no planeados) y los correspondientes indicadores
6. Estimación de la viabilidad de formas alternativas para la implementación de cada alternativa (barreras políticas o tecnológicas)
7. Análisis de ventajas y desventajas entre las alternativas.



Análisis de políticas

Herramientas

Extrapolación de datos históricos recientes, análisis de tendencias

Modelado de simulaciones

Encuestas (comportamiento de ciudadanía)

Análisis de costos (conjuntos estándares de elementos de costos)

Juicios de expertos

Pruebas pilotos

Análisis costo / beneficios

Análisis de efectividad en relación a los costos

MML



Política Pública de Calidad (Lahera)

- Fundamentación amplia (cuál es la idea? A dónde vamos?)
- Estimación de costos y alternativas de financiamiento
- Factores para una evaluación de costo-beneficio social
- Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (qué es prioritario?)
- Consistencia interna y agregada (a qué se agrega? Qué inicia?)
- Sobre apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
- Oportunidad política
- Lugar en la sequencia de medidas pertinentes (qué es primero?, qué condiciona qué?)
- Claridad de objetivos
- Funcionalidad de los instrumentos
- Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)



ROL DE LA EVALUACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES



Proceso de política pública. Evaluación

Evaluación de proceso

- ¿Cómo se implementó la política? ¿Porqué se implementó la política en aquella forma? Técnicas cualitativas y cuantitativas. Actores involucrados y opinión de los beneficiarios.

Evaluación de impactos

- ¿Qué diferencia tuvo la política? ¿Porqué la política generó el impacto, o no? Técnicas cuantitativas para probar si la política implementada se asocia a los resultados obtenidos. Se busca controlar por factores externos.

Evaluación económica

- ¿Los beneficios generados justificaron los costos incurridos? ¿Cómo se generaron los costos y beneficios? Cálculo de los costos económicos asociados a la política y de los beneficios en términos económicos.

Evaluación basada en la teoría

- Busca comprender y probar, en forma sistemática la relación causal entre la intervención y los impactos esperados. Técnicas cualitativas y cuantitativas

Meta-evaluación and meta-análisis; modelaje y simulación (relaciones causales en el marco lógico)



The Green Book. Appraisal and Evaluation in
Central Government. HM Treasury

[http://www.hm-
treasury.gov.uk/data_greenbook_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/data_greenbook_index.htm)

The Magenta Book. Guidance for Evaluation. HM
Treasury

[http://www.hm-
treasury.gov.uk/data_magentabook_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/data_magentabook_index.htm)

*EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-
Economic Development. European Community*



Ámbito de acción gubernamental	¿Qué se evalúa?	Metodologías/ Fuentes de datos
Planes y Estrategias Nacionales de Desarrollo	Cumplimiento de compromisos, prioridades nacionales	Sistemas de Estadísticas Nacionales, encuestas, paneles de expertos y Evaluación de impacto
Institucional (Ministerios), Entidades Públicas	Cumplimiento de metas de gestión y resultados finales Eficiencia, Eficacia, Calidad y Economía	Sistema de indicadores de Desempeño Evaluación de programas (Marco Lógico)
Programas Públicos	Resultados, gestión e impacto Eficiencia, Eficacia, Calidad y Economía	Evaluación de programas públicos – inversión (Escritorio, impacto, MML)
Inversiones	Rentabilidad Social Costo - Beneficio	Evaluación de inversiones Costo – Beneficio ex ante y ex post

(Armijo, 2011. Manual de Planificación Estratégica, ILPES/CEPAL)



EVALUACION DE PROGRAMAS EN AMERICA LATINA

País	Tipo de Evaluación	Mandante	Cobertura institucional	Uso de la Información	Sistematicidad Continuidad
Brasil	Seguimiento Programas	Ministerio de Planeamiento y Presupuesto PPA	Programas Federales	Presupuesto Rendición de Cuentas	Anual No hay evaluación de impacto institucionalizada
Chile	Escritorio Impacto	Ministerio de Hacienda	Administración Pública Central	Presupuesto Rendición de Cuentas	Anual Continua desde 1997
Colombia	Escritorio Impacto (Evaluaciones estratégicas)	DNP	Administración Pública Nacional	Presupuesto Rendición de Cuentas Presidenciales	Esporádica
México	Escritorio Impacto	CONEVAL Secretaría de Hacienda	Administración Pública Federal	Presupuesto (solo la de escritorio), marco lógico	Anual
Perú	Escritorio	MEF	Administración Pública Nacional	Presupuesto	Plan piloto

Sistemas de Evaluación y Seguimiento en ALC (referencias a páginas web ALC)

Página web: Colombia. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados: SINERGIA - Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/tabid/81/Default.aspx>

Página web: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México

<http://www.coneval.gob.mx/coneval2/>

Página web: Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Paginas/default.aspx>

Página web: Chile. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Sistema de Evaluación y Control de Gestión

<http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-2131.html>



PECC 2009 – 2012 México / Buenas prácticas en políticas públicas y planificación

Programa Especial de Cambio Climático (PECC) busca responder a los objetivos específicos orientados a *Reducir las emisiones de GEI e Impulsar medidas de adaptación a los efectos de cambio climático* del PND (bajo el eje estratégico 4 de Sustentabilidad ambiental).

Visión de largo plazo

Alineación contenidos PECC con ejes y objetivos del PND por eje de pol pub

Especificación de metas al 2012:

de mitigación por sector (**generación y uso de energía, agricultura, bosques y otros usos del suelo, desechos**)

de adaptación por sistemas (**gestión de riesgo, recursos hídricos, agro/gan/silvi/pesca, ecosistemas, energía/industria/serv, infra transporte y comun, OT y Des Urb, salud pública**)

elementos transversales (**pol. Ext, fort inst, econ de CC, educ, capa, info y comun, I&DT**)



PECC 2009 – 2012 México / Buenas prácticas en políticas públicas y planificación

y especificación de metas al 2012 (105 objetivos, 294 metas) por tipos:

Reducción de emisiones (**eficiencia energética/fugitivas/sustitución de combustibles y uso de tecnologías bajas o neutras en carbono/modernización de infraestructuras y servicios/captura biológica/deforestación y degradación/acceso a mercados de carbono**)

Fortalecimiento de capacidades de mitigación (**instrumentos institucionales/instrumentos económicos/estudios, I&DT**)

Reducción de la vulnerabilidad (**restauración ecológica/preservación ecológica y aprovechamiento sustentable/uso sustentable de recursos naturales/Adecuación y modernización de grandes infraestructuras**)

Fortalecimiento de capacidades de adaptación (**por Instrumentos Institucionales – multi nivel gubernamental/por modernización de Infraestructuras y ciudades/ por estudios, I&D**)

Fortalecimiento de otras capacidades transversales (**por Instrumentos Institucionales/ por estudios, I&D**)

Cada objetivo específico tiene asociado estrategias + líneas de acción, y metas.

Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (MedioAmb, Agricult, Comunicaciones y Transporte, Desarrollo Social, Economía, Energía, Relaciones Exteriores + SChP)



Ejemplos de Buenas Prácticas en Políticas Públicas y Planificación

- **Ecuador: Plan del Buen Vivir**

(Mejorar la calidad de vida de la población)

<http://plan.senplades.gov.ec/web/guest/objetivo-3>

Diagnóstico, políticas y lineamientos, línea base, metas

- **Colombia: Política de atención a población desplazada**

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Pol%C3%ADticasdeEstado/Pol%C3%ADticadeAtenci%C3%B3naPoblaci%C3%B3nDesplazada.aspx>

Documentación de la política

- **Chile: Estrategia Nacional de Competitividad e Innovación**

<http://www.cnic.cl/content/view/469646/Un-camino-de-desarrollo-para-Chile.html>

Com de expertos, resultados y benchmarking, incorporación evaluación, estudios



Muchas Gracias
Lucy Winchester
Lucy.winchester@cepal.org

