



Centre for
Public Impact

A BCG FOUNDATION



Los Fundamentos del Impacto Público

*Ayudar a los gobiernos a avanzar de la
idea al impacto*

El Centre for Public Impact es una organización internacional sin fines de lucro instituida por la consultora internacional, Boston Consulting Group, BCG, dedicada a optimizar el impacto positivo de los gobiernos.

Reunimos a líderes del mundo para aprender, intercambiar ideas e inspirar a los demás para fortalecer el impacto público de sus organizaciones. Al compartir las perspectivas de diferentes partes del mundo, nuestros foros mundiales destacan lo que ha funcionado y en qué áreas los desafíos requieren nuevos enfoques.



Contenido

Agradecimientos	2
Prólogos	3
Resumen ejecutivo	6
Los Fundamentos del Impacto Público	12
Un problema complejo	12
No existe una respuesta fácil	12
Cómo podemos ayudar	13
¿Cómo desarrollamos los Fundamentos del Impacto Público?	14
Legitimidad	17
Confianza pública	19
Compromiso político	20
Compromiso de las partes interesadas	20
Política pública	23
Objetivos claros	25
Evidencia	26
Viabilidad	27
Acción	29
Gestión	31
Medición	32
Alineación	33
Conclusión	35
Bibliografía	36

La primera edición de este informe fue publicada en octubre de 2016
 Este trabajo podrá ser citado como: Informe de los Fundamentos del Impacto Público (traducción). Centre for Public Impact.
 (Obra original publicada en 2016)

Agradecimientos

El Centre for Public Impact quisiera agradecer a los distinguidos miembros de nuestro Grupo de Asesores Académicos (Helmut Anheier, Gary Banks, Gwyn Bevan, William Eimicke, Francis Fukuyama, Mark Moore, Kenneth Tan y Ngaire Woods) por su asesoramiento y apoyo en el desarrollo de los Fundamentos del Impacto Público.

También nos gustaría expresar nuestro agradecimiento al equipo de académicos de la Hertie School of Governance, la cual empíricamente probó los Fundamentos del Impacto Público frente a estudios de caso independientes. Una nota especial de agradecimiento a quienes nos han apoyado desde el principio al aportar contribuciones de importancia crítica y promover nuestro trabajo, específicamente al Instituto de Gobierno (Institute for Government), el Banco Mundial, la OECD y el PNUD.

Nuestro agradecimiento final es para los miembros del equipo del Centre for Public Impact que participó en este proyecto: Joel Tito, Danny Buerkli, Nadine Smith, Matt Mercer, Amy Noonan y Harriet Loos.

Prólogos

Adrian Brown

El impacto, específicamente el impacto *público*, debe ser la esencia de cualquier gobierno. La esperanza y la expectativa de mejores resultados para los ciudadanos no solo orienta las decisiones en las urnas, sino que también ayuda a impulsar la maquinaria de los servicios públicos día tras día. Entonces, ¿por qué es tan difícil lograrlo?

Darle un vistazo a los encabezados de las noticias nos puede dar una idea. Solo en el 2016 hemos visto una crisis internacional de refugiados, divisiones geopolíticas, inestabilidad en el Medio Oriente y más allá, así como numerosos desafíos económicos, los cuales se manifestaron sin respeto por las fronteras. Los gobiernos además están operando bajo la exigente lupa de los medios y de los entes reguladores, que surge de las expectativas cada vez mayores de los ciudadanos, las presiones presupuestarias y las mega tendencias (urbanas, demográficas y digitales) que le están dando nueva forma al mundo que nos rodea y que hacen que las viejas prácticas se vuelvan obsoletas.

Sin embargo, aunque mucho está cambiando continuamente, la necesidad por obtener resultados sigue siendo constante. Por esa razón, en el Centre for Public Impact hemos trabajado con reconocidos funcionarios y expertos académicos de todo el mundo para instaurar los Fundamentos de Impacto Público, una herramienta que refleja como los gobiernos pueden optimizar los resultados que obtienen para los ciudadanos.

Hemos determinado que los siguientes tres elementos son fundamentales para mejorar el impacto público: la Legitimidad, la Política Pública y la Acción. Legitimidad: el apoyo subyacente para una política pública y los intentos para implementarla; Política Pública: la calidad del diseño de

políticas destinadas a lograr un impacto; y Acción: el traducir las políticas en efectos reales. Dado que se refuerzan mutuamente, conducen de forma colectiva a un mayor impacto público.

Los gobiernos deben tener la capacidad de demostrar su impacto y cómo los ciudadanos se benefician del mismo. Aunque esto apenas es una nueva ambición, cada vez más es una exigencia mundial. Con mucha frecuencia, los resultados del gobierno han fracasado en alcanzar los resultados adecuados aun cuando su idea política pública era buena. Esto desperdicia tiempo y dinero; además, daña la confianza pública en los líderes y la democracia. Por esta razón, mejorar el impacto público es uno de los mayores desafíos del siglo XXI. Hacemos un llamado a los gobiernos de todo el mundo para que cierren su brecha de impacto público.

No hay duda de que las transformaciones que nos rodean en la actualidad seguirán incrementando. Sin embargo, aunque el cambio continúa constantemente, esperamos que los Fundamentos del Impacto Público sirvan como una brújula para el impacto público y ayuden a los gobiernos —líderes de todos los niveles de gobierno— a mejorar la vida de los ciudadanos de todo el mundo, tanto ahora como en el futuro.



Adrian Brown

Director ejecutivo

Centre for Public Impact

Mark Moore

Los ciudadanos de las sociedades democráticas nunca han sido completamente claros sobre quién tiene la responsabilidad de mejorar el desempeño actual y futuro del gobierno.

A lo largo de nuestra historia, hemos dependido de los procesos del gobierno representativo y de la formulación democrática de políticas públicas para definir las metas y proporcionar los medios de acción del gobierno. Alrededor del último siglo, también hemos dependido de un grupo de profesionales para un asesoramiento especializado en la búsqueda de metas acordadas. Y durante ese tiempo, nos hemos basado en los procesos democráticos de rendición de cuentas —incluidas la creación de capacidades de auditoría, las diferentes formas de mecanismos de denuncia ciudadana y la protección de la independencia de los medios de comunicación— para producir información sobre el desempeño del pasado y crear incentivos para mejorar el desempeño del futuro.

Sin embargo, a pesar de todos los mecanismos, no está claro que se haya producido un gobierno que sea capaz de alcanzar metas importantes, desarrollando mejores procedimientos para alcanzar las metas existentes o cambiar metas frente a desafíos nuevos o emergentes.

He dedicado mi vida profesional a desarrollar conceptos que puedan orientar a aquellos que tienen una

responsabilidad ejecutiva en el gobierno para que se desempeñen mejor en esa función. “Mejora” no solo en el sentido que las operaciones gubernamentales se vuelvan más justas, más eficientes y más eficaces, sino también, en el sentido de que el gobierno se vuelva cada vez más perceptivo a las necesidades de los ciudadanos. No puedo decir que mi esfuerzo ha sido completamente exitoso, pero aún estoy trabajando en ello.

Lo que me entusiasma sobre la ambición detrás de los *Fundamentos del Impacto Público* del CPI es: el deseo continuo de mejorar la práctica de la gestión pública y mostrar a los ciudadanos lo que equipara a una administración pública eficaz, asimismo que requiere de ellos en sus variadas funciones como ciudadanos, votantes, contribuyentes y clientes.

Una razón importante de mi entusiasmo es que los *Fundamentos del Impacto Público* realmente enfocan la atención de los gerentes en tres retos: mejorar la legitimidad democrática de la actividad gubernamental; organizar los procesos de formulación de políticas públicas que simultáneamente pueden generar legitimidad política y hacer uso efectivo del conocimiento profesional y pruebas sobre el desempeño; y desplegar las diferentes herramientas del gobierno para generar una acción productiva en la sociedad a fin de mejorar la calidad de vida individual y colectiva. (Estas ideas básicas están alineadas estrechamente con los marcos desarrollados en mi propio trabajo, y se presentan en el documento

Creating Public Value and Recognizing Public Value [Crear el valor público y reconocerlo]).

De manera importante, los *Fundamentos del Impacto Público* le dan el debido énfasis a la generación de la legitimidad de la acción de gobierno entre los ciudadanos, los votantes y los contribuyentes, en lugar de hacerlo entre los que se describen mejor como los clientes y beneficiarios directos de la acción de gobierno. Esto lo distingue de muchos otros marcos desarrollados en el sector privado para su aplicación en el sector público.

Este énfasis se justifica en términos prácticos en que las actividades gubernamentales son financiadas por impuestos recaudados y asignados a través de procesos democráticos. También se justifica filosóficamente, por la idea de que cualquier uso de la autoridad pública o fondos públicos tiene que resultar productivo para los ciudadanos, los contribuyentes y sus representantes, así como satisfacer a los beneficiarios directos de la acción de gobierno.

Los bienes, poder y autoridad moral son utilizados por el gobierno para promover fines públicos. El hecho de que estos tres recursos no provienen de clientes individuales que les entregan su dinero a los productores abiertamente, tal vez sea el aspecto principal que distingue al gobierno y a la gestión sin fines de lucro de las empresas comerciales. En el mundo del gobierno y el sector voluntario, son los “terceros pagadores” —no los inversionistas o clientes— los que sostienen y juzgan el valor de sus actividades.

Los procesos para generar legitimidad a través de consultas y formulación de políticas públicas —y del uso de mandatos que surgen de estos procesos como un marco de rendición de cuentas que puede definir, animar y orientar la creación de valor público— son tan importantes como tarea de gestión como lo es el uso de herramientas administrativas para controlar el despliegue de los activos a fin de alcanzar los resultados deseados.

Mantenerse al día con los cambios es una de las funciones más importantes del gobierno. Y, sin duda, los mismos *Fundamentos del Impacto Público* experimentarán cambios e iteraciones a medida que los profesionales y los formuladores de políticas públicas proporcionen retroalimentación y revisión. Pero, aunque la administración pública siempre estará en un cierto estado de cambio, las conversaciones en torno a mejorar el desempeño del gobierno continuarán, así como perdurará el dinamismo para causar impacto y obtener mejores resultados.

Como ciudadanos, no deberíamos querer o esperar que sea de otra manera.



Mark Moore es el profesor del Centro Hauser para las Organizaciones sin Fines de Lucro del Centro Ash para la Gobernabilidad Democrática y la Innovación en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard

Sir Michael Barber

En mis experiencias en el Reino Unido, y posteriormente ayudando a los gobiernos de todo el mundo a mejorar su desempeño, siempre me ha sorprendido la enorme importancia que tiene un buen gobierno. Su éxito —o fracaso— repercute fundamentalmente en la prosperidad y el bienestar de todos nosotros, dondequiera que vivamos.

Interactuar con formuladores de políticas públicas desde Canadá hasta Kurdistán y desde África del Sur hasta Australia, también me ha dejado con la firme convicción de que el atractivo de la función pública sigue siendo fuerte. Las mejores y más brillantes personas siguen acudiendo a los gobiernos en todas partes. Tienen valores y actitudes compartidos que se imponen ante los sueldos más altos o ritmo rápido que podría ofrecer el sector privado.

Y, aun así, el trabajo en el gobierno sigue siendo uno de los trabajos más difíciles a los que alguien se puede dedicar. Los desafíos emergen de forma diaria, si no es que a cada hora. Abundan las presiones. Los sistemas pueden colapsar con mucha facilidad. Y todo se desarrolla bajo la exigente lupa de los medios, las 24 horas del día, los 7 días de la semana.

No debe sorprender mucho que ahora hay frustración en muchos países. Frustración porque los servicios públicos no coinciden con las expectativas. Frustración porque se está malgastando el dinero de los contribuyentes. Esta frustración sigue creciendo. Genera cinismo hacia el proceso político y la democracia de manera más general, y esto es muy peligroso.

Es por ello que los *Fundamentos del Impacto Público* son muy esenciales. Como un marco para ayudar a los gobiernos a alcanzar mejores resultados para los ciudadanos, los Fundamentos serán una poderosa herramienta en el continuo esfuerzo por alcanzar un mejor desempeño del gobierno en todo el mundo. Pocas misiones son tan importantes.



Sir Michael Barber es fundador de Delivery Associates y codirector del Centre for Public Impact

Resumen ejecutivo

El contexto

Los desafíos están entrelazados profundamente a través del complejo tapiz que es la formulación moderna de políticas públicas. Los gobiernos tienen la tarea de hacerle frente a las dificultades que van desde la inestabilidad geopolítica hasta el fluctuante crecimiento mundial, seguridad alimentaria y cambio climático, cada uno de los cuales son fáciles de enumerar, pero mucho más difíciles de resolver. Al mismo tiempo, nuestro mundo se está transformando rápidamente.

La nanotecnología, la inteligencia artificial, la impresión 3D y la secuenciación de genes solo son algunas de las muchas tecnologías que ayudan a hacer posible lo imposible. Hoy en día, las alteraciones ya no son un concepto sino una realidad.

Los gobiernos se están esforzando en muchas áreas para mantenerse al día. Podemos ver ejemplos de formuladores de políticas públicas que implementan nuevas técnicas, como perspectivas conductuales y "laboratorios" —equipos diseñados especialmente para crear nuevas y mejores soluciones—, los cuales son cada vez más frecuentes.

El uso de tecnología digital por parte de los gobiernos también está en aumento; los días de tener que hacer cola para renovar su pasaporte o licencia de conducir ya han desaparecido desde hace mucho tiempo en muchos países.

Además, el hallazgo de la OCDE de que la confianza en los gobiernos nacionales en sus países alcanzaba apenas un 41.8 % en 2014, frente al 45.2 % en 2007, nos narra una historia de esperanzas truncadas y expectativas frustradas. Esto también da lugar a temores de que las poblaciones no estarán dispuestas a apoyar a las instituciones públicas a través de impuestos o participar en el proceso democrático. Los gobiernos deben tener la capacidad de demostrar su impacto y cómo se benefician los ciudadanos.

Para ayudar a los gobiernos a abrirse paso de la idea al impacto, el Centre for Public Impact ha desarrollado un marco para reflexionar sobre los elementos que influyen en el éxito de las iniciativas del gobierno. Los Fundamentos del Impacto Público ayudarán a los gobiernos a mejorar su desempeño y lograr mejores resultados para los ciudadanos.

Los Fundamentos del Impacto Público

Los Fundamentos del Impacto Público son un intento sistemático por comprender qué genera un resultado de política exitoso y describen qué se puede hacer para maximizar las probabilidades de lograr un impacto público. Al desarrollarlos, hemos trabajado estrechamente

con los más altos académicos de las principales escuelas de políticas públicas del mundo, así como con altos funcionarios gubernamentales de todo el mundo. Hemos procurado desarrollar un marco apoyado por el pensamiento innovador del mundo académico y probado por funcionarios de gobierno para que pueda ser utilizado de inmediato.

Hemos determinado que los siguientes tres componentes son fundamentales para el impacto público: la Legitimidad, la Política Pública y la Acción. Cada uno contiene tres elementos, los cuales de manera colectiva contribuyen al desempeño en cada Fundamento:



LEGITIMIDAD

CONFIANZA DEL PÚBLICO
 COMPROMISO DE LAS PARTES
 INTERESADAS
 COMPROMISO POLÍTICO

POLÍTICA PÚBLICA

OBJETIVOS CLAROS
 EVIDENCIA
 VIABILIDAD

ACCIÓN

GESTIÓN
 MEDICIÓN
 ALINEACIÓN

LEGITIMIDAD

CONFIANZA DEL PÚBLICO
COMPROMISO DE LAS PARTES
INTERESADAS
COMPROMISO POLÍTICO

La legitimidad se refiere al apoyo subyacente para un gobierno o un organismo público. Los gobiernos y organismos que son legítimos tienden a ser más exitosos en lograr un impacto. Cuando se carece de la misma, los políticos no pueden aprovechar su mandato para impulsar iniciativas. La legitimidad también puede reducir los costos operativos asociados con la gobernanza al reducir la dependencia de la coerción y control.

1. Confianza pública

La confianza pública se refiere a la medida en que el público en general confía en las instituciones para actuar de forma competente y para apoyar el interés público más amplio. La confianza pública en el gobierno o sus instituciones puede ser el elemento más trascendental de la legitimidad, en el sentido de que si esta se socava, entonces existe una mayor probabilidad de cataclísmicos o cambios a gran escala en una sociedad.

2. Compromiso de las partes interesadas

Involucrar a las partes interesadas en el debate sobre el diseño de políticas, desarrollo y aplicación es fundamental para lograr buenos resultados. La participación efectiva de las partes interesadas comienza con un objetivo claro de consulta, seguido por la identificación de personas y organizaciones con un interés específico en la iniciativa. Esto les permite a los formuladores de políticas públicas entender a las partes interesadas, sus funciones y sus intereses divergentes.

3. Compromiso político

La disposición de los líderes políticos a gastar capital político para apoyar el objetivo de la política influye directamente en la legitimidad. Cuando existe una oposición activa a una política, eso afecta la legitimidad percibida de una iniciativa. Esto hace más difícil lograr un impacto.

POLÍTICA PÚBLICA

OBJETIVOS CLAROS
EVIDENCIA
VIABILIDAD

La calidad de los asuntos políticos. Contar con objetivos claros, una fuerte evidencia y una comprensión de lo que es factible es esencial para buenas políticas. Idealmente, los formuladores de políticas públicas acumularán información, evaluarán cursos alternativos de acción y elegirán entre ellos con base en su potencial para alcanzar los objetivos de quienes toman las decisiones.

1. Objetivos claros

Establecer objetivos claros durante la primera etapa de diseño es esencial para el desarrollo de buenas políticas. Son importantes para definir las fronteras de la política porque permiten seleccionar y priorizar problemas específicos. La inclusión de objetivos o indicadores es de particular beneficio cuando se fijan objetivos porque estos aumentan la presión sobre los gobiernos, burocracias y sociedad civil, así como también conducen a enfocarse más en la mejora continua.

2. Evidencia

Identificar una buena evidencia es esencial ya que permite que los formuladores de políticas públicas evalúen la naturaleza y magnitud de un problema, así como que valoren las características particulares de la situación de políticas, tal como los cambios demográficos. Luego, pueden juzgar las políticas que podrían haber sido eficaces en situaciones similares.

3. Viabilidad

La viabilidad se refiere a la ausencia de retos técnicos, legales u operativos significativos para la política. Existe una mayor probabilidad de que una iniciativa de política alcance sus resultados previstos cuando la pregunta sobre cómo se implementará la política ha sido parte integral de su diseño. Una planificación adecuada proporciona un mapa sobre cómo se implementará una iniciativa, abordando cuestiones como el calendario, las fases de la implementación, responsabilidades, recursos y cumplimiento.

ACCIÓN

GESTIÓN
MEDICIÓN
ALINEACIÓN

La Acción consta de traducir las políticas en efectos reales. A pesar de su importancia, a menudo es a la que menos atención se le presta de nuestros Fundamentos. Es importante tomar en cuenta que la Acción no constituye un impacto. Una política puede ser implementada efectivamente, pero no tener un impacto sustancial porque fue mal concebida o debido a otras circunstancias. Por lo tanto, una acción efectiva puede ser una condición necesaria —pero no suficiente— para lograr un impacto público.

1. Gestión

La gestión les permite a los formuladores de políticas públicas evaluar si se han implementado los sistemas más adecuados, si las personas idóneas que cuentan con un conjunto de habilidades relevantes desempeñan las tareas que les corresponden y si las intervenciones están estructuradas de manera efectiva. Este proceso implica medición, análisis, retroalimentación, evaluación, calibración y ajuste. La implementación exitosa se basa en la identificación y gestión de riesgo, lo cual promueve juicios precisos y bien informados.

2. Medición

La medición es la herramienta principal de la implementación. Esta puede mejorar considerablemente la calidad de servicio en las agencias públicas, y da lugar a bucles de retroalimentación que permiten ajustar de forma oportuna las políticas para facilitar la implementación exitosa. Los funcionarios y gestores públicos deben comenzar por tomar decisiones en relación con los propósitos de gestión que podrían beneficiarse de la medición del desempeño. Solo entonces pueden seleccionar un conjunto de medidas de desempeño con las características necesarias para lograr estos propósitos.

3. Alineación

Los actores requeridos para que ocurra el cambio necesitan compartir una alineación de intereses en relación con el objetivo de la política. Para ello, la coordinación es fundamental para el desarrollo de un sentido de misión compartida. Cuando los actores cooperan eficazmente, cuando están capacitados para desempeñar su parte de la iniciativa y están altamente motivados, la implementación tiende a ser más exitosa. Por lo tanto, es evidente que la alineación es un factor importante que contribuye a la acción exitosa.

Los Fundamentos del Impacto Público

Un problema complejo

“Gobierno”. Muy pocas palabras resuenan tan fuertemente en todo el mundo. Es una presencia constante, que influye y sustenta todos los ámbitos de la vida y es imprescindible para solucionar muchos de los problemas más grandes de la sociedad. Desde la construcción de un nuevo pozo hasta la erradicación de la poliomielitis, los gobiernos pueden tener un enorme impacto en las vidas de los ciudadanos. Sin embargo, es evidente que cuando se trata de resultados que son importantes para los ciudadanos, los gobiernos pueden —y deben— hacerlo mejor.

Con mucha frecuencia, la política pública es un proceso en el que simplemente se abre paso de una crisis a otra. Trabajo con la gestión de crisis todos los días y es muy difícil alcanzar una posición en la que pueda estudiar todo el campo de batalla, porque tiendo a mantenerme en la lucha diaria con los demás. Desde una perspectiva de gestión, usted tiene que tener la capacidad de superarla y ver el panorama general.

Annise Parker,
quien fue alcaldesa de Houston,
Texas, durante tres períodos

Creemos que el referente para cualquier gobierno debe ser los resultados que logra para sus ciudadanos: su impacto público. En nuestro trabajo, de forma regular vemos los efectos de la brecha entre lo que los gobiernos logran y lo que podrían lograr. Las consecuencias de esta

brecha son importantes: el sustento de las personas se ve amenazado, no se prestan los servicios y se desperdician los fondos públicos. Como consecuencia de ello, se disminuye la confianza en los gobiernos y aumenta el número de ciudadanos que han perdido la fe en la capacidad del gobierno para hacer una diferencia significativa y positiva en la vida de las personas. En este contexto, es evidente que los gobiernos necesitan mejorar su impacto público.

Suena grandioso. Así que, ¿qué los detiene?

No existe una respuesta fácil

Naturalmente, lograr un impacto público es complicado, y la realidad de estar involucrados en la prestación de servicios de primera línea no se puede reducir a una simple fórmula. Los profesionales con los que hablamos estuvieron de acuerdo en una cosa: no hay una solución. Los gobiernos deben adaptar los procesos a diferentes contextos, culturas y entornos

En muy pocas ocasiones la formulación de políticas públicas es un proceso perfecto y rara vez es sistemático. Es un ambiente que lamentablemente deja poco tiempo para hacer una pausa y evaluar qué tan bien están funcionando las nuevas iniciativas o si habría existido una mejor manera de desplegar una política en particular.

Lord Gus O'Donnell, exsecretario de gabinete
del Reino Unido

institucionales si pretenden alcanzar objetivos y resultados positivos.

Creemos que las vidas de los formuladores de políticas públicas se complican más por la falta de acuerdos sobre exactamente qué influye en el impacto de las iniciativas de gobierno. Otro obstáculo es que no siempre queda claro qué quiere decir la gente por “impacto público”. El término se usa ampliamente cuando se tratan de medir los logros del gobierno, pero no existe un consenso en cuanto a que constituye el éxito.

Cómo podemos ayudar

Hemos procurado ayudar a los formuladores de políticas públicas a desarrollar los **Fundamentos del Impacto Público** (ver figura 2), un intento sistemático por comprender los elementos de las políticas exitosas y describir qué se puede hacer para maximizar las probabilidades de lograr un impacto público. Están diseñados para proporcionar un método estructurado para hacer intervenciones focalizadas y aumentar las probabilidades de éxito. De esta manera, pueden ser consideradas como una herramienta de maximización: al aumentar el rendimiento en cualquier elemento, se aumentan las probabilidades de un resultado positivo, aunque todos los demás elementos se mantengan constantes. También se puede utilizar como una herramienta de diferenciación que les permite a los formuladores de políticas públicas evaluar el desempeño probable de diversos mundos alternativos

Día tras día en el gobierno, tener la capacidad para distinguir entre un programa que está teniendo un impacto muy positivo y uno que está teniendo un impacto moderado es difícil. Debido a la forma en que están establecidos los gobiernos, por lo general no tenemos la capacidad de hacerlo muy bien.

Matthew Mendelsohn, jefe de la Results and Delivery Directorate (Dirección de Resultados y Ejecución) de Canadá

y elegir la iniciativa que representa la mejor oportunidad de éxito.

Al igual que con todos los trabajos de esta naturaleza, la forma en que se utilizarán los Fundamentos del Impacto Público dependerá del contexto. No desarrollamos los Fundamentos con la visión de que fuera una lista universal y prescriptiva; en cambio, nos interesa ver si son compatibles con las actividades diarias de los profesionales. Consideramos que una vez que se despliegan en escenarios reales, se desarrollarán nuevos e interesantes usos. Los profesionales podrían considerar que los Fundamentos del Impacto Público son útiles para autoevaluaciones, planificación futura o seguimiento del progreso. Esperamos trabajar con los formuladores de políticas públicas para refinar los usos de los Fundamentos del Impacto Público.

¿Cómo desarrollamos los Fundamentos del Impacto Público?

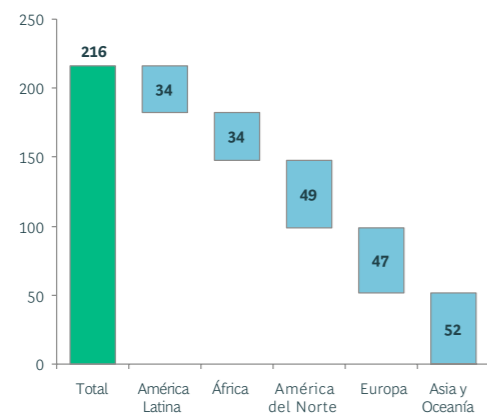
Al desarrollar nuestro enfoque, hemos trabajado con los más altos académicos de las principales escuelas de política pública del mundo, así como con altos funcionarios gubernamentales de todo el mundo. También hemos probado rigurosamente nuestro trabajo al colaborar con académicos de la Hertie School of Governance. Nuestra intención ha sido desarrollar un marco que no solo representa el trabajo académico más avanzado, sino que también puede ser usado de inmediato por funcionarios de los gobiernos centrales y locales, así como por organizaciones internacionales.

De esta forma, los Fundamentos del Impacto Público proporcionan una brecha entre los principales pensadores del mundo en esta área y el personal de primera línea que se dedica a brindar servicios de gobierno día tras día.

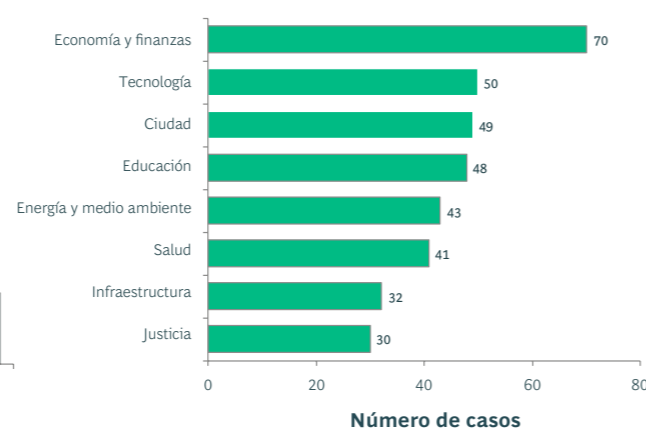
Desarrollamos este marco al usar dos métodos. El primero incluyó un análisis de la escritura académica¹ y la identificación de los temas comunes en la literatura. El segundo método implicó un análisis de más de 200 casos de políticas públicas (muchas de las cuales ahora están en línea en el Public Impact Observatory) de todo el mundo y en diversos ámbitos de la política con el fin de entender los elementos que contribuyeron a su éxito.

Figura 1

Casos de diferentes partes del mundo...

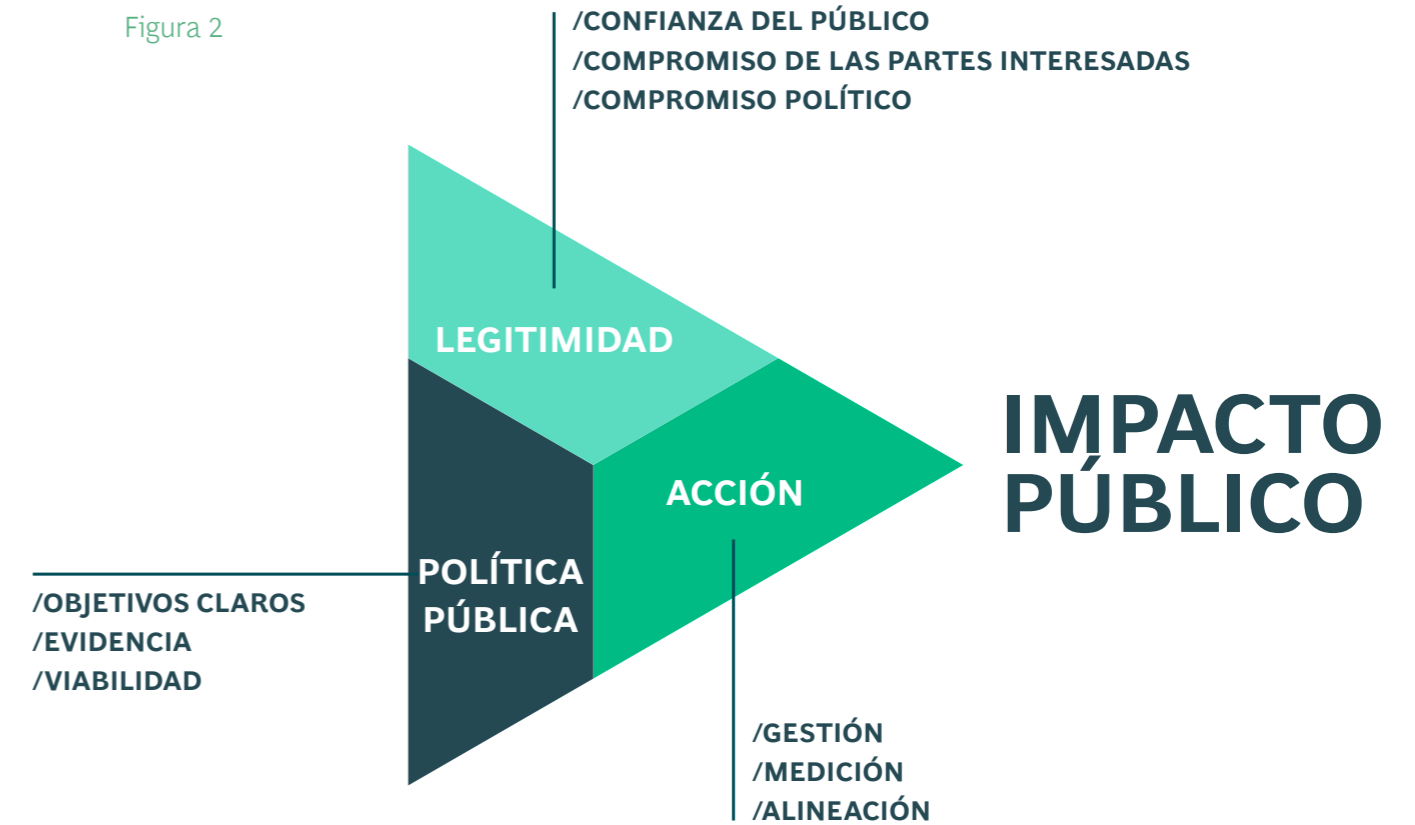


...relacionados con diversos ámbitos de políticas públicas



1 Ver, por ejemplo, Bardach, E. y Patashnik, E.M., *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (2012) CQ Press; Cairney, P., *How Can Policy Theory Have an Impact on Policy Making?* (2013) International Conference on Public Policy; Cochran, C.E., Mayer, L.C., Carr, T.R., Cayer, N.J., McKenzie, M. y Peck, L., *American Public Policy: An Introduction*, 11a. edición (2016) Cengage Learning; Dunn, W., *Public Policy Analysis: An Introduction* (2011) Pearson; Hulme, D., Savoia, A. y Sen, J., *Governance as a global development goal? Setting, measuring and monitoring the Post-2015 Development Agenda* (2014) *Effective States and Inclusive Development*, Kaufmann, D., Kraay A. y Zoido-Lobaton, P., *Governance matters* (1999) The World Bank; Theoudolou, S.Z. y Cahn, M.A., *Public Policy: The Essential Readings* (2013) Pearson; y Young, J., Shaxson, L., Jones, H., Hearn, S., Datta, A. y Cassidy, C., *A Guide to Policy Engagement and Influence* (2015) Overseas Development Institute.

Figura 2



Nuestro trabajo ha determinado que los siguientes tres elementos son fundamentales para mejorar el impacto público: **la Legitimidad, la Política y la Acción**. Cada uno de estos Fundamentos del Impacto Público son respaldados por tres elementos, los cuales contribuyen de forma colectiva al desempeño en cada Fundamento (ver figura 2).

Nos asociamos con un equipo de académicos de la Hertie School of Governance para evaluar empíricamente los Fundamentos del Impacto Público

contra estudios de caso independientes. La prueba evaluó la relación entre el buen desempeño de cada uno de los elementos y la probabilidad del impacto público. Los académicos desarrollaron una metodología que permitió codificar el desempeño en cada uno de los nueve elementos de los Fundamentos del Impacto Público y, de forma independiente, evaluar el impacto de cada caso. Su análisis identificó las correlaciones positivas entre el mejor desempeño en los elementos y un mayor impacto público.

La buena política —que logra los fines deseados de manera rentable— rara vez es técnicamente fácil y a veces puede ser políticamente difícil. Si una política es efectiva y se considera que es así, y por ello obtiene un amplio apoyo, se deben presentar los argumentos de que no solo está bien fundada sino que también está basada en el compromiso con las partes interesadas. Esta no es ninguna ciencia, pero a menudo no se le presta atención. Los tres componentes que constituyen los Fundamentos del Impacto Público y sus nueve elementos constitutivos en particular, ofrecen una lista de verificación ya definida de amplia aplicación para los formuladores de políticas públicas. Encontrar una manera de institucionalizar los mismos, similar a los requisitos de la Evaluación del Impacto de las Normativas, podría resultar útil para proteger contra las malas decisiones.

Profesor Gary Banks, director ejecutivo y decano de la Australia and New Zealand School of Government

Los Fundamentos del Impacto Público también están diseñados para que los profesionales los usen como una lista de verificación. Nuestro trabajo ha demostrado que cuanto mejor se desempeña una iniciativa en cada uno de los elementos, mayores serán las probabilidades de que alcancen un exitoso impacto público. De esta manera, los Fundamentos del Impacto Público son un “**marco de maximización**” que nos permite enfocarnos en intervenciones específicas que pueden mejorar el rendimiento en cualquiera de los nueve

elementos y así maximizar el potencial de una iniciativa para tener un impacto público positivo.

Los Fundamentos del Impacto Público se refuerzan mutuamente: un mejor rendimiento en uno de los elementos crea el ambiente propicio para un mejor rendimiento en otros. De esta manera, estos proporcionan un método tangible para lograr resultados exitosos. Aunque los formuladores de políticas públicas solo pueden influir en uno de los elementos de los Fundamentos, la relación entre cada elemento significa que aun trabajando

Public Impact Observatory

Al utilizar el marco de los Fundamentos del Impacto Público, el CPI desarrolló el Public Impact Observatory (Observatorio del Impacto Público), una base de datos completa de estudios de caso de iniciativas del sector público. Estos estudios de caso cubren diferentes regiones del mundo y ocho temas fundamentales: ciudad/ área urbana, economía/finanzas, educación, energía/ambiente, salud, infraestructura, justicia y tecnología. Cada estudio describe el reto que un organismo pretendió abordar, junto con sus objetivos, metodología e impacto, y evalúa la iniciativa al usar los nueve elementos de los Fundamentos del Impacto Público. A cada elemento se le da una calificación en una escala de cuatro puntos, que va de débil a fuerte.

LEGITIMIDAD
CONFIANZA DEL PÚBLICO
COMPROMISO DE LAS PARTES
INTERESADAS
COMPROMISO POLÍTICO

Legitimidad

La legitimidad se refiere al apoyo subyacente para un gobierno o un organismo público.

A diferencia de muchos otros marcos desarrollados en el sector privado para ser aplicados al sector público, los Fundamentos del Impacto Público acertadamente le dan un énfasis adecuado a crear legitimidad entre los ciudadanos y representantes. Este énfasis se justifica prácticamente por el hecho de que las actividades de gobierno se financian mediante los impuestos recaudados y asignados a través de procesos democráticos y, filosóficamente, por la idea de que cualquier uso que se le dé a la autoridad pública o fondos públicos tiene que contar con la aceptación de los ciudadanos, los contribuyentes y sus representantes, así como satisfacer a los beneficiarios directos de la acción de gobierno. Los procesos para crear legitimidad a través de consultas y formulación de políticas públicas —y del uso de mandatos que se derivan de estos procesos como un marco de rendición de cuentas que puede definir, animar y orientar la creación de valor público— son tan importantes como una tarea de gestión, al igual que utilizar herramientas administrativas para controlar el despliegue de los activos a fin de alcanzar los resultados deseados.

Mark Moore es el profesor del Centro Hauser para organizaciones sin fines de lucro del Centro Ash para la Gobernabilidad Democrática y la Innovación en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad Harvard

La legitimidad normalmente implica la aprobación popular de un gobierno y de sus gobernantes o, al menos, una aceptación de su derecho a gobernar.² Las personas le otorgan legitimidad a las instituciones no solo por una adhesión a las normas de buena conducta, sino porque consideran que las instituciones representan determinados marcos normativos y éticos.³ Por lo tanto, conferir legitimidad a una institución es un acto que se basa en la expresión de valores compartidos, o de “alineación moral”. La legitimidad institucional se origina no solo de factores tales como la equidad procesal, sino que también se basa en las percepciones públicas de que las autoridades comparten ampliamente posturas morales similares.⁴

Por lo tanto, la importancia de la legitimidad para el impacto público resulta evidente; cuando se carece de la misma, puede dar lugar a una tensión entre los miembros de los grupos dominantes y no dominantes, así como conducir a un conflicto intergrupal. Cuando se combina con la inestabilidad, la falta de legitimidad se vuelve una fuerte incitación para intentar cambiar el *status quo*.⁵ La existencia generalizada de creencias de legitimidad también puede reducir los costos operativos asociados con la gobernanza al reducir la dependencia

de la coerción y control. Esto conduce a una mayor probabilidad de cumplir con las normas gubernamentales. Por consiguiente, los gobiernos y organismos que son legítimos tienden a ser más exitosos en lograr un impacto.

Nuestra investigación demuestra que la legitimidad está influenciada por tres elementos:

1. **Confianza pública**
2. **Compromiso político**
3. **Compromiso de las partes interesadas**

Confianza pública

La confianza pública se refiere a la medida en que el público en general confía en las instituciones que participan en la formulación de políticas públicas para actuar de forma competente y para apoyar el interés público más amplio. Un gobierno confiable ayuda a promover la confianza social y las conductas cooperativas que respaldan la democracia. La confianza pública en el gobierno o sus instituciones puede ser el elemento más transcendental de la legitimidad, en el sentido de que si esta se socava, entonces existe una mayor probabilidad de cambios cataclísmicos o a gran escala en una sociedad.⁶

Se muestra un ejemplo de la importancia que tiene la confianza pública en un estudio de caso del programa de inmunización de meningitis

meningocócica B de Nueva Zelanda. En la década de 1990, Nueva Zelanda sufrió una gran epidemia de la enfermedad meningocócica. Esta causó la muerte de casi 250 personas y muchos sobrevivientes sufrieron discapacidades graves. En 2004, el Ministerio de Salud del país inició un programa de inmunización con una vacuna desarrollada específicamente para ese propósito y en 2007 se había puesto fin a la epidemia, y redujo significativamente el número de casos.

La confianza pública en el programa de inmunización fue crucial para su éxito. Hubo un alto nivel de aceptación pública sobre la necesidad de una intervención y no había ninguna preocupación pública generalizada sobre la seguridad de la vacuna. La campaña de vacunación se llevó a cabo en fases y las áreas en mayor riesgo fueron las primeras en recibir inmunización; así mismo, una vez que la vacuna demostró que era segura y efectiva en estas áreas, se vacunaron las áreas en menor riesgo. Esto se hizo con una campaña de información pública. La aceptación pública del programa aseguró una resolución rápida y exitosa de la epidemia.⁷

Compromiso político

Las reformas requieren no solo de voluntad política sino también una visión analítica.⁸ La disposición de los líderes políticos a gastar capital político para

2 Levi, M. y Sacks, A., *Legitimizing beliefs: Sources and indicators*, (2009) Regulation & Governance Journal.

3 Beetham, D., *The Legitimation of Power* (1991) Palgrave

4 Hough, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A. y Quinton, P., *Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy* (2010) Policing: A Journal of Policy and Practice, 4/3: 203—210

5 Tajfel, H., *Social Psychology of Intergroup Relations*, p. 52(1982) Annual Review of Psychology, volumen 33: 1-39

6 Levi, M. y Stoker, L., *Political trust and trustworthiness* (2000) Annual Review of Political Science 3: 475-507

7 Puede encontrar más información en la versión completa de este estudio de caso, el cual está disponible en nuestro Public Impact Observatory.

apoyar el objetivo de la política influye directamente en la legitimidad.⁹ Los líderes políticos pueden aprovechar su influencia para crear un consenso a favor de un objetivo político y a través de su decisión de estar afiliado a una política tienen un impacto sobre la probabilidad de éxito. Cuando existe una oposición activa a una política, eso afecta la legitimidad percibida de una iniciativa. Lo que sigue es una menor confianza en la necesidad de la política o falta de legitimidad de las organizaciones a cargo de ofrecer la misma. Esto hace más difícil lograr un impacto.

Un buen ejemplo de un estudio de caso es la exitosa iniciativa de lucha contra la corrupción en la policía de Bihar, India. Nitish Kumar fue elegido como el ministro a cargo de Bihar, el estado más pobre de la India, en 2005, con la orden de reformar a la policía y dirigir los altos niveles de crimen y disturbios. Reestructuró la fuerza y reclutó a un grupo capacitado de veteranos del ejército, altos funcionarios del orden público y administradores para revitalizar el gobierno del estado y fortalecer la prevención del delito. Las iniciativas fueron fuertemente apoyadas por el mismo Kumar y estuvo directamente involucrado en atraer a

administradores experimentados y policía a Bihar. Kumar también se esforzó por aislar a la policía de la interferencia política. Impulsada por el apoyo del ministro, la fuerza policial se convirtió en una agencia efectiva del orden público con el equipo, recursos y autonomía requerida para llevar a cabo sus tareas. El resultado fue una reducción significativa en los delitos violentos, como homicidio (36 %), delincuencia (53 %) y secuestro (77 %).¹⁰

Compromiso de las partes interesadas

Las medidas procesales adoptadas por los responsables de la toma de decisiones durante el ciclo de política pueden afectar a las partes interesadas y la percepción del público en cuanto a la legitimidad de la política.¹¹ Factores como los llamados emotivos que se realizan para ganar apoyo para una iniciativa y los procesos de la participación de las partes interesadas le dan forma a la legitimidad de las políticas públicas y los gobiernos que las promueven.¹² Fomentar una relación entre los formuladores de políticas públicas y las partes interesadas también pueden mejorar el ajuste entre una política original y la prestación de los servicios públicos.¹³

En la mente de muchos ciudadanos, el gobierno ha desaparecido de su vida cotidiana. Ya no se considera tan relevante. Esto significa que las personas ya no ven la evidencia del gobierno como una fuerza para algo inmediatamente positivo. Ellos no lo ven, no consideran que tenga importancia y, por lo tanto, el gobierno pierde parte de su legitimidad.

Por lo tanto, es realmente importante que los gobiernos se vuelvan a conectar con los ciudadanos para recuperar la licencia social al afirmar y vincular directamente la pertinencia, impacto y legitimidad; aquí es donde entra en juego la participación de las partes interesadas. El gobierno debe aprovechar su participación con los grupos de partes interesadas para comunicarse y reiterar su papel positivo en la creación de una sociedad y economía fuerte. Como consecuencia, habrá una relación más fuerte entre el gobierno y los ciudadanos.

Maryantonett Flumian, presidenta del Institute on Governance, Canadá

Involucrar a las partes interesadas en el debate sobre el diseño de políticas, desarrollo e implementación es fundamental para lograr buenos resultados.¹⁴ La participación efectiva de las partes interesadas comienza con un objetivo claro de consulta, seguido por la identificación de personas y organizaciones con un interés claro en la iniciativa. Esto les permite a los formuladores de políticas públicas entender a las partes interesadas, sus funciones y sus intereses divergentes. Buscar la cooperación entre estos intereses evita problemas de coordinación y organización en la consecución de objetivos políticos.¹⁵ Para ello, puede ser necesario recurrir a personas con una amplia gama de competencias durante el proceso de participación, tal como facilitadores políticos capacitados, creadores de narrativas, creadores de redes e ingenieros.¹⁶

En Ghana, por ejemplo, la participación de las partes interesadas garantizó una ordenada elección presidencial en 2008. La Comisión Electoral de Ghana involucró a ONG nacionales e internacionales para supervisar la votación, estableció una fuerza de tarea para garantizar la seguridad en los centros de votación, investigó los registros electorales y lanzó

8 Klitgaard, R. y Light, P.C., *High Performance Government: Structure, Leadership, Incentives* (2005) RAND

9 Mintzberg, H., *Power In and Around Organizations* (1983) Prentice-Hall

10 Puede encontrar más información en la versión completa de este estudio de caso, el cual está disponible en nuestro Public Impact Observatory.

11 Howlett, M., *From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance* (2014) Policy Science

12 Wallner, J., *Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance* (2008)

13 Mintrom, M. y Luetjens, J. *Creating Public Value: Tightening Connections between Policy Design and Public Management* (2015) Policy Studies Journal.

14 Riege, A., *Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development* (2006) Journal of Knowledge Management

15 Jacobs, A., y Matthews, J.S., *Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences* (2012) British Journal of Political Science 42-4: 903-935

16 Young, J. et al. (2015)

17 Puede encontrar más información en la versión completa de este estudio de caso, el cual está disponible en nuestro Public Impact Observatory.

campañas de conciencia pública. El resultado fue una elección transparente y pacífica, cuyo resultado no fue impugnado.¹⁷

POLÍTICA PÚBLICA

OBJETIVOS CLAROS

EVIDENCIA

VIABILIDAD

Política pública

Contar con objetivos claros, una fuerte evidencia y una comprensión de lo que es factible es esencial para buenas políticas.

La calidad de las políticas cuenta. Contar con objetivos claros, una fuerte evidencia y una comprensión de lo que es factible es esencial para crear buenas políticas. Es casi seguro que cualquier reforma alterará el equilibrio de la actual mezcla y voluntad de políticas, lo cual, dependiendo de sus características, pondrá en marcha una serie de respuestas diferentes. Algunas se producirán en el ámbito público, otras se desarrollarán principalmente en un contexto burocrático. Algunas respuestas solo tendrán un impacto menor sobre la implementación efectiva, mientras que otras cuestionarán la búsqueda de la nueva política o incluso podrían amenazar la existencia misma del gobierno.

La medida en la que los costos y beneficios de una reforma se dispersan o concentran, su contenido técnico y administrativo, así como el tiempo necesario para que sus resultados sean evidentes, son características importantes de las políticas y reformas organizativas que determinan la naturaleza de los conflictos que surgirán durante la implementación. También señalan el tipo de recursos que necesitan los defensores de la reforma para mantener la política o iniciativa organizativa.¹⁸

Existen varios modelos que ofrecen las teorías sobre el impacto de las políticas

en el proceso de cambio. La literatura de ciencias políticas se ha centrado en analizar la toma de decisiones dentro del contexto organizativo del estado. Como tal, toma como principal unidad de análisis al individuo u organización responsable de la toma de decisiones.¹⁹ Gran parte de la discusión de la política ha girado en torno a la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto pueden los formuladores de políticas públicas ser considerados como actores racionales que acumulan información, evalúan los cursos alternativos de acción y eligen entre los mismos con base en su potencial para lograr las preferencias de los responsables de la toma de decisiones?²⁰

Elegir la política que tendrá el mayor impacto sin duda es un problema complejo. En nuestro trabajo, determinamos que tres elementos

El gobierno siempre tendrá escasez de fondos y siempre habrá distracciones o situaciones de emergencia. Pero al tener la visión adecuada sobre sus iniciativas, usted puede mantenerse enfocado, incluso cuando tiene que lidiar con cosas diferentes. Tiene que abordarlas bien, pero también tiene que mantener a todos enfocados en los objetivos a más largo plazo que usted está tratando de alcanzar.

John Hickenlooper, gobernador de Colorado

18 Grindle, M.S. y Thomas, J.W., *Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries* (1989), *Policy Science* 22: 213

19 Grindle y Thomas (1989)

20 Ver Allison, G.T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971), Frohock, F.M., *Public policy: scope and logic* (1979); Killick, T., *The possibilities of development planning* (1976), *Oxford Economic Papers*, 28(2); March, J.G. *Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice* (1978) *Bell Journal of Economics*, 9: 587–608; y Robinson, J.A. y Majak, R.R., *The Theory of Decision-Making in Charlesworth*, J.C. (ed.), *Contemporary Political Analysis* (1967)

aumentaron la posibilidad de diseñar una política que tuvo la mayor oportunidad de éxito:

1. **Objetivos claros**
2. **Evidencia**
2. **Viabilidad**

Objetivos claros

Establecer objetivos claros en la primera etapa de diseño es esencial para el desarrollo de buenas políticas. Son importantes para definir las fronteras de la política porque permiten que los actores locales seleccionen y prioricen problemas específicos.²¹ Para ello, los objetivos de una política deben revelar por qué se propone el cambio, a quién afectará, qué se necesita hacer al respecto y en qué posición se encuentra un actor en relación con los otros que también están tratando de lograr el cambio.²²

La inclusión de objetivos o indicadores es particularmente importante al establecer objetivos. Los objetivos aumentan la presión sobre los gobiernos, burocracias y sociedad civil²³, y conducen a enfocarse más en la mejora continua.²⁴

Se puede ver un ejemplo de la importancia de los objetivos claros en el caso del programa ProAire de la Ciudad

Cuando se trata de darle forma a las soluciones sostenibles, parte de ello se refiere a las finanzas, pero la historia no se queda ahí. Si no tiene objetivos claros, o un sentido de 'mejorar', usted podría perder sus objetivos. Además, es realmente cierto que si no puede medir algo, tendrá dificultad para manejarlo.

Melanie Walker, directora de la Unidad de Entrega del Presidente y asesora sénior del presidente Jim Yong Kim en el Grupo del Banco Mundial

de México. De las 20 megaciudades en las que la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la ONU midieron la calidad del aire en 1992, la Ciudad de México tenía los niveles más altos de contaminación. Como respuesta a estos niveles, la administración de la ciudad y el gobierno mexicano lanzaron ProAire, un programa para abordar la contaminación desde diversos frentes que constaba de reducir las emisiones industriales y de automóviles, crear conciencia y promover tecnologías limpias y medios de transporte ecológicos.

Los objetivos de ProAire fueron claros y mensurables; además, se conservaron a lo largo de su implementación. En un lapso de cuatro años, la ciudad de México había superado su objetivo de reducción

21 Andrews, M., Pritchett, L. y Woolcock, M., *The Challenge of Building (Real) State Capability* (2015) Center for International Development at Harvard University

22 Young et al. (2015)

23 Foresti, M., Wild, L., Takeuchi, L.R. y Norton, A., *Governance targets and indicators for post 2015* (2014)

24 Hulme et al. (2014)

25 Puede encontrar más información en la versión completa de este estudio de caso, el cual está disponible en nuestro Public Impact Observatory.

El hecho de que los líderes políticos luchan por cumplir sus promesas no es nada nuevo; al hojear los libros de historia encontramos historias de reyes y emperadores, presidentes y primeros ministros que buscan mejorar la vida de sus ciudadanos y por lo general no lo logran. Aunque los enormes departamentos de gobierno deben —en teoría por lo menos— capacitar a estos líderes para que ofrezcan resultados positivos para los ciudadanos, a menudo se convierten en barreras para su implementación.

Superar estos obstáculos requiere no solo establecer prioridades y ambiciones —ambos ingredientes clave para la transformación— sino también definir qué resultado se pretende realmente. Aunque el establecimiento de objetivos nos puede dejar expuestos a acusaciones de ser “fanáticos del control” o de tener una gestión de “comando y control descendente”, si la definición de éxito no está clara, entonces la dirección del proceso probablemente se desviará de su curso.

Sir Michael Barber, exjefe de la Unidad de Entrega del Primer Ministro del Reino Unido

de emisiones de carbono de 7 millones de toneladas, y en 2013 ganó el Premio de Liderazgo Climático por la Calidad del Aire de Siemens.²⁵

Evidencia

Al recopilar pruebas sobre lo que funciona, los gobiernos pueden diseñar políticas que se adapten mejor a las circunstancias en las que se deben aplicar.²⁶ Esto requiere recopilar información, datos, ejemplos y estructuras que les permiten a los formuladores de políticas públicas hacerle frente a un problema con base en la mejor evidencia y elaborar soluciones óptimas.²⁷

Naturalmente, el proceso de política no es tan simple: estudios sobre el uso de la evidencia en la formulación de políticas públicas demuestran que ese contexto es un factor central en la determinación de la idoneidad.²⁸ Es muy poco probable que la “evidencia” sea neutral y que esté libre de problemas: su definición es parte del proceso de política y depende fuertemente del contexto. Sin embargo, queda claro que identificar una buena evidencia es esencial para la buena política porque les permite a los formuladores de políticas públicas hacer lo siguiente: (1) evaluar la naturaleza y el alcance de un problema; (2) evaluar las características particulares de la situación política, por ejemplo, los cambios demográficos; y (3) evaluar las políticas que podrían haber demostrado ser efectivas en situaciones similares.²⁹

En Nueva Zelanda, por ejemplo, la incidencia del síndrome de muerte súbita (SIDS, por sus siglas en inglés) o muerte de cuna, fue mayor en la década de 1980 que en cualquier otro país desarrollado. Se realizó un estudio de control de casos de 1987 a 1990, el cual demostró que había tres principales factores de riesgo para SIDS: la posición del bebé, el tabaquismo materno y la falta de lactancia materna. En 1991, el Departamento de Salud inició un programa de prevención que se enfocó en estas tres áreas y tuvo un impacto casi inmediato, el cual redujo casi a la mitad la tasa de mortalidad por SIDS en un lapso de dos años.³⁰

Viabilidad

La viabilidad se refiere a la ausencia de retos técnicos, legales u operativos importantes para la política. Existe una mayor probabilidad de que una iniciativa de política alcance sus resultados previstos cuando la pregunta sobre cómo se implementará la política ha sido parte integral de su diseño.³¹ Para asegurar la viabilidad de una propuesta política, se deben involucrar amplios conjuntos de actores para asegurar que la política es viable y que se puede implementar.³² Una planificación adecuada proporciona un mapa sobre cómo se implementará una iniciativa, abordando cuestiones como el calendario, las fases de la implementación, responsabilidades, recursos y cumplimiento.³³

La respuesta de la OMS a la epidemia de ébola del 2014 en África Occidental demuestra la importancia de realizar estudios de viabilidad. La OMS, con 11 países de África Occidental, desarrolló un Plan de respuesta a brotes para controlar la transmisión y propagación del virus de ébola.

La viabilidad financiera de las propuestas, así como los planes de recuperación económica para los tres países más afectados, fueron abordadas por las ONG pertinentes. El plan también identificó un monto preciso del financiamiento necesario, y el Banco Mundial movilizó fondos de la Alianza Mundial para el Desarrollo y la Corporación Financiera

Uno de los más grandes legados de la introducción de la ciencia del comportamiento en el gobierno es que ha convertido el enfoque experimental en algo creíble. Incorporar profundamente los métodos experimentales en la formulación de políticas públicas es un cambio radical importante. De cierto modo estamos en los años oscuros en la mayoría de prácticas políticas y profesionales, y además de un pequeño porcentaje realmente no sabemos si las cosas son realmente efectivas; así mismo, definitivamente no sabemos si una pequeña variación haría más efectivas las cosas.

David Halpern, director ejecutivo del equipo de Ciencias del comportamiento del Reino Unido

26 Wesselink, A., Colebatch, H. y Pearce, W., *Evidence and policy: discourses, meanings and practices* (2014) Policy Sciences

27 Klitgaard, R., *Policy Analysis and Evaluation* (2013); Deeming, C., *Trials and Tribulations: The ‘Use’ (and ‘Misuse’) of Evidence in Public Policy* (2013) Social Policy and Administration

28 Wesselink et al. (2014)

29 Bardach and Patashnik (2012)

30 Puede encontrar más información en la versión completa de este estudio de caso, el cual está disponible en nuestro Public Impact Observatory.

31 *Australian National Audit Office, Successful Implementation of Policy Initiatives: Best Practice Guide* (2014)

32 Andrews et al. (2015)

33 *Australian National Audit Office* (2014)

34 Smith, T., *The Policy Implementation Process*, (1973) Policy Sciences 4.2, pp. 197-8

Internacional. La respuesta sobre la salud se basó en iniciativas, conocimiento y experiencia previa de los ministerios nacionales de la salud y las ONG de la salud. En enero de 2016, la OMS pudo declarar el fin del brote.

ACCIÓN

GESTIÓN
MEDICIÓN
ALINEACIÓN

Acción

La acción es traducir las políticas en un efecto real

A pesar de su importancia, a menudo a la acción es a la que menos atención se le presta de nuestros Fundamentos. Esta falta de atención se debe en parte a la hipótesis de que “una vez que una política ha sido 'realizada' por un gobierno, se implementará la política y los resultados deseados de la política serán muy semejantes a los que esperan los formuladores de políticas públicas”.³⁴ Se asume que el proceso de implementación es una serie de decisiones e interacciones rutinarias que no merecen la atención de aquellos que buscan la parte emocionante de la política. A menudo se considera que la mayoría de cuestiones esenciales de la política han sido solucionadas en las anteriores decisiones de ejecutivos, legisladores y jueces.³⁵

Esto conduce a tener diferentes definiciones del concepto. Algunos lo ven como las acciones de los individuos públicos y privados (o grupos) que están enfocados en la consecución de objetivos que fueron establecidos en decisiones de política previas.³⁶ Otros se enfocan en la capacidad que podría tener una organización para reunir a personas y materiales en una unidad coherente y motivarlos para llevar a cabo los objetivos indicados.³⁷

Aunque la acción es fundamental para el impacto público, es importante establecer una clara distinción entre ambos. **La acción no constituye un impacto.** El estudio de impacto busca las consecuencias de una decisión política.³⁸ Por ejemplo, ¿acaso los niños desfavorecidos mejoran sus habilidades de lectura o matemáticas como consecuencia de un programa educativo innovador? De esta manera, aquellos que investigan el impacto por lo general hacen la siguiente pregunta: “¿qué pasó?”

Por el contrario, quienes estudian la acción se centrarán en las actividades que afectan la prestación de los servicios públicos,³⁹ y preguntarán: “¿por qué ocurrió así?”⁴⁰ Una política puede ser implementada efectivamente, pero no tiene un impacto sustancial porque fue mal concebida, o debido a otras circunstancias. Por lo tanto, una acción efectiva puede ser una condición necesaria —pero no suficiente— para lograr un impacto público.

Hemos determinado que los siguientes tres elementos tienden a contribuir a la buena acción:

1. Gestión
2. Medición
3. Alineación

Gestión

La gestión se refiere a la medida en la que se implementan los mecanismos para garantizar que se haga progreso. La gestión les permite a los formuladores de políticas públicas evaluar si se han implementado los sistemas más adecuados, si las personas idóneas que cuentan con un conjunto de habilidades relevantes desempeñan las tareas que les corresponden y si las intervenciones están estructuradas de manera efectiva.⁴¹ Este proceso implica medición, análisis, retroalimentación, evaluación, calibración y ajuste.⁴² La implementación exitosa se basa en la identificación y gestión de riesgo, lo cual promueve opiniones precisas y bien informadas.⁴³

El liderazgo activo es esencial para la buena gestión,⁴⁴ y el objetivo inicial de un equipo de liderazgo es desarrollar una estrategia de desempeño apropiado. Esto involucrará a empleados, colaboradores y ciudadanos en el logro de un propósito público específico o, alternativamente, en eliminar o mitigar un déficit importante que les impida lograr su objetivo.⁴⁵

35 Van Meter, D.S. y Van Horn, C.E., *The Policy Implementation Process* (1975)

36 Van Meter y Van Horn (1975)

37 Williams, W., *Social Policy Research and Analysis*, (1971), Elsevier Publishers p. 144

38 Dolbeare K.M. y Hammond P.E., *The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice* (1971) University of Chicago Press

39 Van Meter y Van Horn (1975)

40 Van Meter y Van Horn (1975)

41 Young et al. (2015)

42 *Australian National Audit Office* (2014)

43 *Australian National Audit Office* (2014)

44 Metzenbaum, S., *Performance Management: The Real Research Challenge* (2013) Public Administration Review; Bouckaert, G. et al., *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management* (2010) Palgrave Macmillan

45 Behn, R.D., *On Why All Public Officials Need to Follow the Basic Rule: Always Start with Purpose* (2013) Harvard University, Performance Leadership Report

46 Puede encontrar más información en la versión completa de este estudio de caso, el cual está disponible en nuestro Public Impact Observatory.

El programa de educación primaria 2005 de Madagascar demuestra la importancia de la gestión. La educación primaria en Madagascar había estado plagada por un bajo rendimiento y bajos niveles de escritura y aritmética. Para abordar el problema, en el año 2005 el Ministerio de Educación de Madagascar se asoció con J-PAL, una ONG de lucha contra la pobreza, en un nuevo programa llamado Amélioration de la Gestion de l'Éducation à Madagascar (Mejora de la gestión educativa en Madagascar, AGEMAD).⁴⁷

La función de AGEMAD era probar las intervenciones en diferentes niveles de gestión educativa, desde la administración del distrito hasta las escuelas individuales de educación primaria. Los objetivos del programa eran mejorar el desempeño educativo de los alumnos de la escuela primaria, aumentar la asistencia escolar, reducir el número de alumnos que repiten años escolares y aumentar las calificaciones de las pruebas de los alumnos.

Se contaba con una estructura de gestión bien definida y jerárquica. Cada administrador del distrito dirigió a un promedio de 14 administradores de subdistrito, y cada administrador de subdistrito era responsable de casi 10

directores escolares que dirigieron a tres profesores y un promedio de 177 estudiantes. Se contrató y capacitó a un equipo independiente para implementar las intervenciones del AGEMAD con el fin de adherirse a los estrictos requisitos para la implementación y recopilación de datos. Como resultado del AGEMAD, la asistencia escolar aumentó en un 87 %, se redujo el número de alumnos que repiten años escolares y sus calificaciones fueron significativamente más altas.⁴⁸

Medición

La medición es la herramienta principal de la implementación.⁴⁹ Esta puede mejorar considerablemente la calidad de servicio en las agencias públicas⁴⁸ y da lugar a bucles de retroalimentación que permiten ajustar de forma oportuna las políticas para facilitar la implementación exitosa.⁴⁹ Por consiguiente, es fundamental para asegurar una acción exitosa.

Los funcionarios y gestores públicos no deberían buscar su propia medición del desempeño mágica. En cambio, deben comenzar por tomar decisiones en relación a los propósitos de gestión que podrían beneficiarse de la medición del desempeño. Solo entonces pueden seleccionar un conjunto de medidas

“El gobierno ahora está en el negocio de la prestación de servicios. ¿Cuál es el tiempo de espera en un hospital? ¿En cuánto tiempo llegan los servicios de emergencia a la casa de alguien o cuando ocurre un incendio? Todas estas cosas son cuantificables y usted debe gestionarlas. Lamentablemente mucha gente en el gobierno creció con la idea de que ellos deberían gestionar según la política, y no según el desempeño.”

Joel Klein, excomisionado de escuelas, ciudad de Nueva York

de desempeño con las características necesarias para lograr estos propósitos.⁵⁰

El Programa Bolsa Família (PBF) de Brasil es un programa de gobierno que fue presentado en 2003 por el presidente Lula y sirve para demostrar la importancia de la medición. Por ejemplo, el PBF hace transferencias de dinero a familias de bajos ingresos bajo la condición de que envíen a sus hijos a la escuela y se aseguran de que cuenten con las vacunas correspondientes, por ejemplo. Se usaron diversos indicadores para medir el impacto del PBF, tales como: el tipo de beneficiario; los niveles de ingresos familiares e individuales; la matrícula escolar y logros educativos de los niños; y los indicadores de salud, como tasas de vacunación y estatura/peso con respecto a la edad. Las agencias y los instrumentos efectivos de vigilancia también se diseñaron para mejorar el rendimiento del PBF.

Se estima que “el nivel de pobreza extrema sería superior en un 33 % y 50 % sin el PBF. El programa también ha contribuido a reducir la desigualdad de ingresos, lo cual explica el 12 % a 21 % de la fuerte reducción reciente”. Como resultado de su éxito en Brasil, esta forma de “inversión en capital humano” ha sido adoptada por los gobiernos desde la ciudad de Nueva York hasta las Filipinas.⁵¹

Alineación

Los actores requeridos para que ocurra el cambio necesitan compartir una alineación de intereses en relación con el objetivo de la política. Para ello, la coordinación es fundamental para el desarrollo de un sentido de misión compartida.⁵² Cuando los actores cooperan de manera efectiva, cuando están capacitados para desempeñar su parte de la iniciativa y están muy motivados, la implementación tiende a ser más exitosa.⁵³ Por lo tanto, es evidente que la alineación es un factor importante que contribuye a la acción exitosa.

El cambio municipal en Ciudad del Cabo destaca por qué es tan importante la alineación. El renacimiento de Ciudad del Cabo a partir de 2007 la ha llevado de ser una ciudad con una infraestructura derrumbada y con graves niveles de pobreza, desempleo y delincuencia

47 Newcomer, K., *Forging a Strategic and Comprehensive Approach to Evaluation Within Public and Nonprofit Organizations – Integrating Measurement and Analytics Within Evaluation* (2015) American Journal of Evaluation

48 Bardach y Patashnik (2012)

49 *Australian National Audit Office* (2014)

50 Behn, R.D., *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures* (2003); Yang, K., *Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model* (2007) Public Administration Review

51 Puede encontrar más información en la versión completa de este estudio de caso, el cual está disponible en nuestro Public Impact Observatory.

52 Besley, T. y Ghatak, M., *Incentives, choice and accountability in the provision of public services* (2003) IFS Working Papers W03/08, Institute for Fiscal Studies

53 Young et al. (2015)

54 Puede encontrar más información en la versión completa de este estudio de caso, el cual está disponible en nuestro Public Impact Observatory.

Es mucho más sencillo coordinar políticas en abstracto que realmente implementarlas en nuestros territorios; todas son diferentes. Esto significa que tienen que enfocarse realmente en nuestra alineación.

Paula Acosta, directora para la Ejecución de Gobierno para el presidente Santos de Colombia

a convertirse en un municipio bien administrado, solvente y estable, con una mayor igualdad racial y de género. En el centro de este renacimiento estaba su plan de desarrollo de cinco años, un anteproyecto para la reforma socioeconómica que fue desarrollado de manera gradual y pragmática.

El proceso gradual de integración política fusionó los 35 municipios que conforman el área metropolitana de Ciudad del Cabo en 7 gobiernos locales, los cuales en 2010 se convirtieron en un solo gobierno local con una población de casi 3.5 millones de habitantes. Esto dio lugar a que las diferentes áreas de la ciudad en su conjunto cooperaran de forma más eficiente entre sí.

Para marzo de 2009, Ciudad del Cabo había estabilizado la burocracia de la ciudad y aumentó el número de empleadores de 19,000 a 23,000. Los datos mostraron un marcado aumento en la moral del personal. La ciudad también aumentó el gasto anual en nuevos proyectos de infraestructura de capital de US\$161 millones a US\$806 millones y duplicó su gasto anual de mantenimiento y reparaciones. Además, el presupuesto de la ciudad estaba bien controlado y administrado, así mismo proporcionó estabilidad a la planificación estratégica de la ciudad y las operaciones. Esta nueva gestión permitió que el dinero se pudiera invertir en áreas vitales para ayudar a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Todo esto dio lugar a que Ciudad del Cabo fuera clasificada en 2010 como el mejor gobierno local en Sudáfrica. Además, ese mismo año exitosamente fue la coanfitriona de la Copa del Mundo, mientras que el 100 % de los hogares tenía acceso a servicios sanitarios básicos y el 92 % tenía acceso a la electricidad.⁵⁴

Conclusión

Creemos que los Fundamentos del Impacto Público ofrecen un nuevo y atractivo conjunto de perspectivas en cuanto a cómo los gobiernos pueden mejorar sistemáticamente los resultados. Tenemos la esperanza de que los formuladores de políticas públicas, y quienes tratan de influir en ellos, podrán empezar a utilizar los Fundamentos del Impacto Público como una herramienta práctica para probar y mejorar la política tal como ha sido concebida, desarrollada e implementada. Por ejemplo, se pueden probar las iniciativas y políticas existentes contra los Fundamentos para identificar las fortalezas y debilidades, y conforme surgen nuevos objetivos, los Fundamentos pueden ayudar a asegurar que el impacto se tome en consideración desde el principio.

Para ayudar a aplicar los Fundamentos, crearemos una serie de herramientas

de apoyo. Por ejemplo, el Public Impact Observatory disponible en la página web del Centre for Public Impact, compara cientos de estudios de caso de impacto en todo el mundo contra los Fundamentos. Esto debería ayudar a estimular nuevas ideas al resaltar los ejemplos con diferentes fortalezas y debilidades. También desarrollaremos herramientas que los grupos podrán utilizar para ayudar a aplicar los Fundamentos a los problemas específicos de la política.

Agradecemos la retroalimentación y reacciones a los Fundamentos; procuraremos mejorarlos y perfeccionarlos con el tiempo. Nuestro objetivo es iniciar una conversación acerca de cómo puede mejorarse el impacto público y apoyar a aquellos que desean dar el siguiente paso para hacerlo.

Bibliografía

Allison, G.T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971), edición revisada por Allison, G.T. y Zeilkow, P. (1999) Pearson

Andrews, M., Pritchett, L. y Woolcock, M., *The Challenge of Building (Real) State Capability* (2015) Center for International Development at Harvard University

Australian National Audit Office, Successful Implementation of Policy Initiatives: Better Practice Guide (2014)

Bardach, E. y Patashnik, E.M., *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (2012) CQ Press

Beetham, D., *The Legitimation of Power* (1991), Palgrave

Behn, R.D., *On Why All Public Officials Need to Follow the Basic Rule: Always Start with Purpose* (2013) Harvard University, Performance Leadership Report

Behn, R.D., *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures* (2003) Public Administration Review, volumen 63, N.º 5

Besley, T. y Ghatak, M., *Incentives, choice and accountability in the provision of public services* (2003) IFS Working Papers W03/08, Institute for Fiscal Studies

Bouckaert, G., Peters, B. y Verhoest, K., *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management* (2010) Palgrave Macmillan

Cairney, P., *How Can Policy Theory Have an Impact on Policy Making?* (2013) International Conference on Public Policy

Cochran, C.E., Mayer, L.C., Carr, T.R., Cayer, N.J., McKenzie, M. y Peck, L., *American Public Policy: An Introduction, 11a. edición* (2016) Cengage Learning

Deeming, C., *Trials and Tribulations: The 'Use' (and 'Misuse') of Evidence in Public Policy* (2013) Social Policy and Administration

Dolbeare K.M. y Hammond P.E., *The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice* (1971) University of Chicago Press

Dunn, W., *Public Policy Analysis: An Introduction* (2011) Pearson

Foresti, M., Wild, L., Takeuchi, L.R. y Norton, A., *Governance targets and indicators for post 2015* (2014)

Frohock, F.M., *Public policy: scope and logic* (1979) Prentice-Hall

Gornitzka, A., Kogan, M. y Amaral, A. (eds.), *Reform and change in higher education: analyzing policy implementation* (2005) Springer

Grindle, M.S. y Thomas, J.W., *Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries* (1989), Policy Science 22: 213

Hallsworth, M. y Rutter, J., *Making Policy Better: Improving Whitehall's core business* (2011) Institute for Government

Hough, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A. y Quinton, P., *Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy* (2010) Policing: A Journal of Policy and Practice, 4/3: 203-210

Howlett, M., *From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance* (2014) Policy Science

Hulme, D., Savoia, A., Sen, J., *Governance as a global development goal? Setting, measuring and monitoring the Post-2015 Development Agenda* (2014) Effective States and Inclusive Development

Jacobs, A., y Matthews, J.S., *Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences* (2012) British Journal of Political Science 42-4: 903-935

Kaufmann, D., Kraay A. y Zoido-Lobaton, P., *Governance matters* (1999) The World Bank

Killick, T., *The possibilities of development planning* (1976), Oxford Economic Papers, 28(2)

Klitgaard, R. and Light, P.C., *High Performance Government: Structure, Leadership, Incentives* (2005) RAND

Levi, M. y Stoker, L., *Political trust and trustworthiness* (2000), Annual Review of Political Science 3: 475-507

Mintrom, M. y Luetjens, J., *Creating Public Value: Tightening Connections between Policy Design and Public Management* (2015) Policy Studies Journal.

Mintzberg, H., *Power In and Around Organizations* (1983) Prentice-Hall

Newcomer, K., *Forging a Strategic and Comprehensive Approach to Evaluation Within Public and Nonprofit Organizations – Integrating Measurement and Analytics Within Evaluation* (2015) American Journal of Evaluation

Riege, A., *Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development* (2006) Journal of Knowledge Management

Robinson, J.A. y Majak, R.R., *The Theory of Decision-Making in Charlesworth, J.C. (ed.), Contemporary Political Analysis* (1967) The Free Press

Tajfel, H., *Social Psychology of Intergroup Relations* (1982) Annual Review of Psychology, Vol. 33: 1-39

Theoudolou, S.Z. y Cahn, M.A., *Public Policy: The Essential Readings* (2013) Pearson

Van Meter, D.S. y Van Horn, C.E., *The Policy Implementation Process* (1975) Administration & Society

Wallner, J., *Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance* (2008) Policy Studies Journal, volumen 36, edición 3, pp. 421–443

Wesselink, A., Colebatch, H. y Pearce, W., *Evidence and policy: discourses, meanings and practices* (2014) Policy Sciences

Yang, K., *Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model* (2007) Public Administration Review

Young, J., Shaxson, L., Jones, H., Hearn, S., Datta, A. y Cassidy, C., *A Guide to Policy Engagement and Influence* (2015) Overseas Development Institute



Centre for
Public Impact
A BCG FOUNDATION

LEGITIMIDAD

CONFIANZA DEL PÚBLICO
COMPROMISO DE LAS PARTES
INTERESADAS
COMPROMISO POLÍTICO

POLÍTICA PÚBLICA

OBJETIVOS CLAROS
EVIDENCIA
VIABILIDAD

ACCIÓN

GESTIÓN
MEDICIÓN
ALINEACIÓN

El Centre for Public Impact es una organización internacional sin fines de lucro instituida por la consultora internacional, Boston Consulting Group, BCG, dedicada a optimizar el impacto positivo de los gobiernos.

Contacto:

info@centreforpublicimpact.org
centreforpublicimpact.org

Únase a la conversación

Síguenos en [@CPI_foundation](https://twitter.com/CPI_foundation)



July 2016

