

Guía metodológica para el desarrollo de procesos de planificación de políticas públicas en el ámbito sectorial

2016

 GUIAS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

 agencia
de evaluación
y calidad

Guía metodológica para el desarrollo de procesos de planificación de políticas públicas en el ámbito sectorial

Primera edición: 2016

Esta Guía ha sido elaborada por

César Colino

Eloísa del Pino

©Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

www.aeval.es

Esta Guía es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

Edita: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Catálogo de Publicaciones Oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-16-010-6

Esta **Metodología para el desarrollo de procesos de planificación de políticas públicas en el ámbito sectorial** propone un marco metodológico y de trabajo para facilitar el diseño y la implantación de planes y programas en estados compuestos con modelos competenciales basados, fundamentalmente, en competencias concurrentes y compartidas, y, en consecuencia, contribuir a la mejora e integración de los existentes entre la Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas con el propósito de garantizar una mayor eficacia y eficiencia de las políticas públicas frente al ciudadano y una mejor consecución de los objetivos nacionales que respete a la vez la autonomía de cada uno de los niveles de gobierno y promueva una fructífera colaboración entre ellos



© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. AEVAL.

Madrid, 29 de febrero de 2016

Presidenta de la AEVAL: **Ana Ruiz Martínez**

Equipo de redacción

César Colino Cámara

Eloísa del Pino Matute

Índice

Índice.....	II
Glosario de siglas	III
Índice de cuadros, gráficos e ilustraciones.....	IV
CAPÍTULO 1. Introducción	1
<i>Los desafíos de la dependencia mutua entre niveles de gobierno y la necesidad de la colaboración en la elaboración y financiación de las políticas públicas</i>	<i>2</i>
<i>Objeto y justificación de la propuesta de esta Guía: la promoción de la colaboración en la adopción de decisiones en el Estado autonómico</i>	<i>4</i>
CAPÍTULO 2. La planificación conjunta como método de trabajo colaborativo y de mejora de las políticas públicas: ventajas y obstáculos.....	10
<i>Ventajas y beneficios de un enfoque colaborativo y de la planificación conjunta: qué problemas trata de solucionar</i>	
<i>Ventajas y beneficios de un enfoque colaborativo y de la planificación conjunta: qué problemas trata de solucionar</i>	<i>12</i>
<i>¿Qué obstáculos debe superar en general?</i>	<i>13</i>
CAPÍTULO 3. Algunas condiciones previas necesarias para promover la adopción conjunta de decisiones y criterios para el uso de planes conjuntos	15
<i>Motivación y liderazgo</i>	<i>15</i>
<i>Condiciones técnicas</i>	<i>16</i>
<i>Capacidad administrativa</i>	<i>16</i>
CAPÍTULO 4. Proceso de planificación y diseño conjunto de políticas públicas.	19
CAPÍTULO 5. Una propuesta de indicadores para evaluar la calidad de la planificación conjunta y proponer mejoras para los grupos de trabajo de planificación de las conferencias sectoriales.....	47
Ficha resumen de la metodología para el desarrollo de planes conjuntos	52
Bibliografía.....	56

AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
C(C)A(A)	Comunidad(es) Autónoma(s)
CORA	Comisión para la Reforma de la Administración
LRJPAC	Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo.

Glosario de siglas



Índice de cuadros, gráficos e ilustraciones

<i>Cuadro 1. Mecanismos de colaboración y cooperación entre gobiernos.</i>	17
<i>Cuadro 2. Fases del Proceso de Planificación Conjunta.</i>	20
<i>Cuadro 3. Ejemplo de contenido del compromiso político para los procesos de planificación conjuntos.</i>	21
<i>Cuadro 4. ¿Cuándo necesitamos una política o un programa?</i>	24
<i>Cuadro 5. Desafíos de la cooperación en la que intervienen múltiples actores</i>	27
<i>Cuadro 6. Cuestiones a tener en cuenta para planificar un proceso de consulta</i>	29
<i>Cuadro 7. La utilidad del análisis comparado desde un punto de vista territorial.</i>	31
<i>Cuadro 8. ¿Cómo asegurar que el problema ha sido bien definido?</i>	33
<i>Cuadro 9. La integración de programas públicos.</i>	36
<i>Cuadro 10. Tipos de Análisis que pueden ayudar a la formulación de las Políticas.</i>	38
<i>Cuadro 11. Criterios de viabilidad desde un punto de vista intergubernamental.</i>	39
<i>Cuadro 12. Contenido típico de un protocolo de implementación</i>	42
<i>Cuadro 13. Previsiones sobre un mecanismo de resolución de conflictos</i>	43
<i>Cuadro 14. Indicaciones sobre los aspectos relacionados con la evaluación que deben incluirse en la formulación de la política</i>	45
<i>Cuadro 15. Requisitos/indicadores para evaluar la calidad de la planificación conjunta.</i>	48
<i>Cuadro 16. Cuestionario sobre Buena Gobernanza en las políticas cuando implican a varios niveles de Gobierno.</i>	50



1/AEVAL. 2016

CAPÍTULO 1. Introducción



Este documento propone un marco metodológico y de trabajo para facilitar el diseño y la implantación de planes y programas conjuntos, y contribuir a la mejora e integración de los existentes entre la Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas con el propósito de garantizar una mayor eficacia y eficiencia de las políticas públicas frente al ciudadano y una mejor consecución de los objetivos nacionales que respete a la vez la autonomía de cada uno de los niveles de gobierno y promueva una fructífera colaboración entre ellos.

En todos los países del mundo ya sean federales, unitarios o tengan mayor o menor grado de descentralización, existen distintos niveles de gobierno que comparten el propósito de conseguir el máximo desarrollo social y económico del país de la manera más eficiente y legítima posible. La gradual tendencia descentralizadora que ha sido identificada en Europa y otros países del mundo ha hecho que se reconozca de manera creciente la necesidad de dar respuestas conjuntas a los problemas comunes y de gestionar con este fin la interdependencia existente entre los diferentes niveles de gobierno.



2/AEVAL. 2016

Un reflejo de este interés es el desarrollo de conceptos y teorías explicativas como los de gobernanza multinivel, gobierno cooperativo o colaborativo, gobernanza territorial o redes colaborativas con perspectiva intergubernamental. En general, estos conceptos reflejan la existencia habitual de una cierta fragmentación y la dificultad añadida de conseguir resultados en un contexto con múltiples actores, en concreto múltiples niveles de gobierno con competencias concurrentes en diferentes sectores de actuación pública. Al mismo tiempo, estos conceptos reconocen la necesidad intrínseca de la colaboración o cooperación, de la coordinación entre los gobiernos y de la integración de los servicios públicos y otros programas regulatorios o de fomento no solo con los actores gubernamentales sino también con actores no gubernamentales, como las asociaciones, los expertos o el llamado tercer sector.

Los desafíos de la dependencia mutua entre niveles de gobierno y la necesidad de la colaboración en la elaboración y financiación de las políticas públicas

La relación entre los niveles de gobierno como resultado de la descentralización se caracteriza por la dependencia mutua, ya que es imposible separar nítidamente dos esferas de gobierno que actúen de forma plenamente independiente sobre ámbitos

materiales perfectamente diferenciados. Por ello y en función de la distribución de competencias, ciertas decisiones que afectan a todo el territorio solo pueden adoptarse racional y eficientemente desde la coordinación atribuida al gobierno central o desde la colaboración entre niveles, para lo que es necesario que el poder central y las unidades integrantes se pongan de acuerdo en cómo ejercer sus poderes concertando sus actuaciones en aquellos sectores de común interés. Esto se hace mediante una serie de técnicas, mecanismos e instrumentos orgánicos de relación de los que la planificación o programación conjunta es solo un ejemplo.

Debido a esta situación, muchos programas de política pública, ya estén dirigidos a la innovación, el crecimiento económico, la cohesión o la mejora de la prestación de servicios públicos, pueden ser más eficientes y aplicarse más eficazmente cuando los recursos de los dos niveles de gobierno se ponen en común y se comparte la información¹.

Sin embargo, no siempre es fácil conseguir esta gestión de la mutua dependencia. Los gobiernos se encuentran habitualmente ante una serie de retos que deben abordar, consistentes en lo que un estudio de la OCDE ha llamado “brechas” de distinto tipo que hay que tratar de cerrar. Estas brechas pueden ser tanto de tipo vertical como horizontal y su superación es uno de los

¹ Charbit, C. (2011), “Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach”, OECD

Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing.



3/AEVAL. 2016

principales desafíos de la gobernanza multinivel.

Por ejemplo, existen típicamente cinco brechas frecuentes que pueden obstaculizar una gobernanza eficaz de las políticas a varios niveles²:

- **Una brecha de información:** cuando los diferentes niveles de gobierno no tienen la misma cantidad o calidad de la información para el diseño y la ejecución de las políticas públicas.
- **Una brecha de capacidad,** cuando hay una falta de recursos humanos, de conocimiento (basado en las capacidades y el "know-how ") o de infraestructura disponible para llevar a cabo las tareas.
- **Una brecha fiscal,** cuando los ingresos de las unidades subestatales no son suficientes para financiar el gasto necesario, lo que conduce a una dependencia directa del poder central para su financiación con el fin de cumplir con sus obligaciones.
- **Una brecha administrativa,** cuando las fronteras administrativas sectoriales en uno de los niveles no se corresponden con las áreas funcionales económicas y sociales en el otro, dando lugar a una fragmentación de las políticas públicas.
- **Una brecha programática,** cuando los departamentos ministeriales adoptan enfoques puramente verticales en políticas públicas que son

transversales o intersectoriales y que requerirían la participación en su diseño o en su implantación de otros ministerios o niveles de gobierno. Este es un caso típico de descoordinación que se encuentra en muchos países en áreas como el desarrollo regional, la política energética, el agua o las políticas de juventud.

Algo similar ocurre con la cofinanciación de las políticas y la inversión pública en contextos descentralizados, en los que habitualmente también participan varios niveles de gobierno simultáneamente en un sector, lo que hace la gestión de las inversiones públicas más compleja, llevando a la necesidad de coordinación y colaboración en el diseño y ejecución de proyectos de inversión. Según otro estudio de la OCDE³ más del 75 % de los países que respondieron a una encuesta de la OCDE sobre la gobernanza de la inversión pública consideraba que uno de los problemas principales lo constituían las asimetrías de información como consecuencia de la distribución de competencias entre niveles de gobierno. Asimismo se señalaba la escasez de recursos financieros de los niveles subestatales y la falta de participación del sector privado en la financiación y ejecución de la inversión pública. La mayoría de los países también señalaron la falta de capacidades básicas de los gobiernos subestatales, como la capacidad de llevar a cabo una planificación estratégica.

² OECD (2009) "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", OECD Working Paper on Public Governance No. 14.

³ OECD (2013) Investing Together: Working Effectively Across Levels of Government, OECD Publishing.



4/AEVAL. 2016

La naturaleza de estos problemas y desafíos varía según los países y regiones en función de la distribución de las competencias y la autonomía en materia de inversión pública. Por regla general, los países más centralizados señalan mayores problemas para la cofinanciación y la integración de las prioridades sectoriales en un conjunto de políticas públicas complementarias. Esto refleja los límites a la autonomía financiera y política de los gobiernos subestatales en esos países. Por el contrario, en los países federales o cuasi-federales, en los que los niveles subestatales de gobierno están consolidados, los gobiernos nacionales suelen apuntar a la falta de disciplina fiscal en el nivel regional como uno de los problemas principales.

Por todo ello, la reducción de estos problemas y la superación de las citadas “brechas” solo puede conseguirse mediante el fomento de la cooperación y la creación de capacidad en el nivel central y regional. La cooperación es esencial para proveer servicios públicos con eficacia. La acción cooperativa y la persecución de un equilibrio entre los intereses, capacidades y objetivos del poder central y el nivel regional es lo único que puede ayudar a superar la fragmentación y las duplicidades ineficientes y, por tanto, aumentar la eficiencia y la eficacia.

Objeto y justificación de la propuesta de esta Guía: la promoción de la colaboración en la adopción de decisiones en el Estado autonómico

Esta guía pretende ayudar a los departamentos ministeriales a promover un uso eficiente de los recursos públicos y un enfoque cooperativo en todas las fases del despliegue de las políticas públicas en España, desde la fase de planificación a la de gestión, sobre todo en aquellas, que son la mayoría, con un componente intergubernamental en su desarrollo y ejecución.

¿Por qué es necesaria y debe potenciarse ahora en el Estado autonómico y en la crisis?

Las características del modelo territorial español y la situación actual de crisis en las finanzas públicas han hecho necesaria una atención prioritaria a la eficacia y coherencia de las políticas públicas y por tanto a la interacción entre las decisiones y actuaciones de los diferentes niveles institucionales y territoriales. Otros factores que impulsan a esta necesidad de reforma son la creciente importancia de los procesos multinivel, también con el nivel supranacional de la UE, que conducen a decisiones interdependientes, las cambiantes expectativas sobre la actuación de los actores públicos y la creciente necesidad de rendición de cuentas a los ciudadanos, la exigencia de transparencia, evaluación y seguimiento.



5/AEVAL. 2016

Asimismo ciertas tendencias que nuestro país comparte con otros, han reforzado la necesidad de la planificación y la colaboración como enfoque básico de nuestras administraciones. Pueden citarse, por ejemplo, la creciente complejidad de los desafíos de política pública, los múltiples objetivos, la falta de acuerdo político para alcanzar determinados fines, y la creciente importancia de los actores críticos de la sociedad civil en la gobernanza, que ha provocado una difuminación de las fronteras entre el sector público y el privado y dado lugar a estructuras horizontales o en red. Además, la nueva economía basada en el conocimiento, la rapidez, la agilidad y la capacidad de respuesta y adaptación a sus clientes o los avances en la tecnología de la información han afectado también a las expectativas ciudadanas frente a la administración, llevando a una actuación basada y legitimada cada vez más en función de los resultados de sus políticas.

En diferentes informes y estudios, se han detectado varias disfunciones y obstáculos para la práctica de la adopción conjunta de decisiones entre el poder central y las Comunidades Autónomas: por ejemplo, la falta de concreción legislativa o metodológica, la falta de voluntad de los actores, a veces por desconfianza frente a la cooperación o la posible invasión de competencias, la proliferación de planes autonómicos y centrales descoordinados, o la unilateralidad en el procedimiento de la planificación conjunta actualmente practicada en las conferencias sectoriales, en las que el gobierno central suele llevar la iniciativa, no siendo en realidad una planificación conjunta, sino solo asumida

por las Comunidades Autónomas. La planificación hasta ahora no ha tenido en cuenta la necesaria complementariedad que deben guardar las distintas políticas que abarcan varios sectores. Por último, la planificación se ha visto limitada por la falta de eficacia vinculante de los planes comunes a los miembros de las Conferencias Sectoriales que no han deseado suscribirlos.

Todas estas deficiencias han llevado en muchas ocasiones a ineficiencia en el uso de los recursos públicos y a problemas de coherencia en la implementación de algunas políticas públicas como consecuencia del ejercicio competencial descoordinado de los dos niveles de la administración implicados. A su vez eso ha provocado problemas para el cumplimiento de objetivos derivados de la legislación o las directivas europeas o derivado de la interacción con otros sectores de política o dentro del mismo sector. Entre los ejemplos señalados en estos informes recientes puede señalarse por ejemplo la falta de integración de las políticas sectoriales en la planificación hidrológica estatal de las cuencas, que dificulta la consecución de los objetivos de la Directiva Marco de Agua, o la planificación energética estatal, que se ve fuertemente afectada por el desarrollo de políticas autonómicas sectoriales como la política de transportes o la de vivienda. En estos estudios previos se mencionan otros sectores en los que el funcionamiento de los mecanismos de colaboración y en especial una coordinación y planificación conjunta serían necesarias y, sin embargo, las Conferencias Sectoriales están a efectos prácticos inactivas: son los casos de



6/AEVAL. 2016

fomento, transportes, turismo, infraestructuras, cooperación al desarrollo, tráfico y seguridad vial, Protección Civil, conservación de carreteras, fomento de la industria del libro y turismo. Esos son algunos de los ejemplos y disfunciones actuales para los que esta guía para el desarrollo de la planificación conjunta puede ser útil.

Las bases ya existentes para la adopción conjunta de decisiones en el marco institucional y la legislación española y europea

En todo caso, la planificación conjunta en el Estado autonómico, dada la complejidad competencial y la existencia de competencias concurrentes, de títulos competenciales horizontales y de un poder de gasto estatal, que ha de ponerse en relación con los autonómicos, no carece de antecedentes y de un asentamiento jurídico claro, si bien escueto, y de unas ciertas bases ya asentadas en la práctica administrativa donde se han dado varias fórmulas de concertación de políticas y de financiación estatal finalista o cofinanciación en ámbitos de competencia de las Comunidades Autónomas.

Los “planes y programas conjuntos” están brevemente regulados en el artículo 7 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), para el logro de objetivos comunes en materias en las que ostenten competencias concurrentes.

Este artículo le da a las Conferencias Sectoriales la iniciativa para acordar la realización de planes o programas conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica. También establece su contenido, señalando los siguientes elementos:

- Los objetivos de interés común a cumplir.
- Las actuaciones a desarrollar por cada Administración.
- Las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración.
- Los compromisos de aportación de recursos financieros.
- La duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

También existen algunas previsiones legales sectoriales, en las que la planificación aparece, por ejemplo en la legislación hidráulica, en la legislación de protección civil o, en la normativa sectorial de salud, agricultura o cooperación para el desarrollo. De este modo existen ya unas ciertas experiencias de planes nacionales aunque no hayan sido muy frecuentes y también se contemplan en los reglamentos internos y existen también algunas buenas prácticas de algunas Conferencias Sectoriales de las que se puede aprender. En su mayor parte, por tanto, la planificación conjunta se ha ido implantando de manera informal y a partir de experiencias o necesidades prácticas. Su valor añadido respecto de los demás instrumentos es el de la estabilidad y la consecuente garantía de continuidad en la



7/AEVAL. 2016

colaboración impulsada entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁴.

También la normativa europea ha potenciado los enfoques planificadores y de concertación entre el poder central y las Comunidades Autónomas, por una parte obligando a elaborar planes de acción para obtener cofinanciación comunitaria (por ejemplo en la programación del desarrollo regional) pero también estableciendo modelos útiles de planificación conjunta a nivel europeo en otros sectores como la ayuda a la cooperación, la investigación y desarrollo o la política de cohesión o desarrollo regional⁵.

También existen otros modelos de los que se puede aprender en la programación mixta o concertada entre el poder central y las regiones, como es el caso de Alemania, en las conocidas como tareas comunes, establecidas constitucionalmente, para conseguir mediante la planificación conjunta una actuación coordinada a escala nacional en ciertos sectores atribuidos originalmente a la competencia de los Länder. En ellas, el poder central presta apoyo financiero suficiente para que los Länder puedan cumplir eficazmente con sus responsabilidades. La planificación conjunta se produce a través de un órgano mixto

llamado Comité de planificación que produce los llamados Planes Marco. En este comité, al contrario que en la práctica española, la iniciativa de la planificación conjunta corresponde a los Länder, de modo que el Plan Marco debe ser elaborado a partir de los proyectos y documentos de base que presenten estos, mientras que la Federación solo puede proponer correcciones o modificaciones. La aprobación del plan marco se adopta por mayoría de las tres cuartas partes, sobre la base de una paridad de votos entre la representación federal y la de los Länder⁶

Objetivos, destinatarios y contenidos de esta guía para el desarrollo de la planificación conjunta

Es una práctica habitual en otros países la existencia de guías elaboradas por los propios gobiernos, dirigidas a los responsables públicos a cargo de la elaboración de políticas y programas. Sin embargo, es más reciente y menos frecuente que estas guías contemplen la adopción de decisiones desde una perspectiva intergubernamental y contemplen los problemas de la

⁴ Ver MAP (2006) Las relaciones de colaboración Estado–Comunidades Autónomas. Informe Anual 2004, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

⁵ Ver por ejemplo las comunicaciones o reglamentos Comisión Europea (2006) Cómo hacer más productiva la ayuda europea: un marco común para la elaboración de los documentos estratégicos nacionales y la programación plurianual común, COM(2006) 88 final. Comisión Europea (2008) Hacia una programación conjunta en investigación: Trabajar juntos para abordar de forma más eficaz las

cuestiones preocupantes comunes, COM(2008)468 final. Reglamento (UE) no 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1080/2006.

⁶ Ver Alberti Rovira; E. (1988) “La planificación conjunta en el federalismo cooperativo”, Revista jurídica de Navarra, Nº 5, 37-52.



elaboración concertada de políticas entre niveles⁷.

Esta es precisamente la novedad y utilidad de esta guía para el desarrollo de la planificación conjunta. A los efectos de esta guía, se considera responsables públicos a aquellos profesionales del sector público que están involucrados en las diferentes fases de las políticas públicas (diseño, implementación, gestión y evaluación) desde su participación en órganos de cooperación a varios niveles. Además, esta guía puede ser de utilidad para otros profesionales del sector privado y ciudadanos involucrados de alguna forma en la prestación de servicios o la provisión de bienes públicos.

Basándose en una revisión de las últimas tendencias y buenas prácticas internacionales en la gestión pública y en la gobernanza multinivel y estratégica en los sistemas descentralizados, esta guía y sus propuestas parten de una concepción que se puede resumir en cuatro ideas fuerza:

- La consideración de la colaboración tanto entre niveles como con los actores de la sociedad civil como el vehículo más adecuado no solo para el diseño y el desarrollo de políticas públicas y la asignación de recursos públicos sino también para el desarrollo de la creatividad, la confianza mutua y el

respeto entre todas las partes y los ciudadanos.

- El reconocimiento de la interdependencia de los objetivos de los actores gubernamentales compatible con el respeto de la autonomía establecida constitucionalmente de cada uno de ellos, así como el respeto por la diversidad regional y especificidades culturales de todos.
- La necesidad de enfoques de actuación basados en la consecución de resultados, así como en la integración y la prevención.
- La necesidad de estrategias colaborativas para la asignación de recursos públicos, incluyendo la puesta en común de fondos y el desarrollo de presupuestos conjuntos o su coordinación.

A partir de esas ideas fuerza, el propósito de esta guía es, por tanto, el de proporcionar un marco para promover el diseño y la gestión eficaz de los planes y programas conjuntos en cada uno de los ámbitos departamentales o sectoriales, y en concreto pretende:

- **Promover un mayor protagonismo de los planes y programas conjuntos en cada uno de los sectores de actuación pública.**
- **Establecer las condiciones metodológicas** y fases procedimentales

⁷ Ver, por ejemplo, ESPON TANGO Programme (2013) Towards Better Territorial Governance in Europe. A guide for practitioners, policy and decision makers, Applied Research 2013/1/21. Roy, J. y J. Langford (2008) Integrating Service Delivery Across Levels of Government: Case Studies of Canada and Other Countries, IBM Center for The Business of

Government. Tasan-Kok, T. y J. Vranken (2011) *Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe. Analysing Participatory Instruments for an Integrated Urban Development*, The Hague European Urban Knowledge Network.



para integrar la planificación en las políticas públicas actuales.

- **Ayudar a concebir la acción pública desde una perspectiva intergubernamental y territorial.** Para ello se hace hincapié en las peculiaridades que la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas tienen desde una perspectiva intergubernamental.
- **Promover la capacitación de los directivos públicos en la colaboración intergubernamental y con la sociedad civil y promover su concienciación y compromiso con la gestión integrada vertical y horizontal.**
- **Promover la adopción conjunta de criterios objetivos para la distribución territorial de los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado,** y que se destinan a la financiación de actuaciones que competencialmente corresponden a las Comunidades Autónomas, haciendo primar la consecución de resultados y la implantación de buenas prácticas reconocidas.
- **Establecer mecanismos e incentivos para aumentar el número de Comunidades Autónomas que se integren en la planificación conjunta,** para superar el problema derivado de la limitación de la eficacia vinculante de los planes a los miembros de las Conferencias Sectoriales que los suscriben.
- **Ayudar también a potenciar los instrumentos de colaboración horizontal** que también permite una visión común de las Comunidades

Autónomas que refuerza su posición y su capacidad de negociación conjunta con el poder central.

- **Promover las bases necesarias para iniciar agendas de evaluación y reforma de las actuales políticas públicas de competencia concurrente,** ayudando a sistematizar metodologías de evaluación conjunta de programas, con participación de otros actores no públicos.

Después de esta introducción la guía se estructura en cuatro apartados. El segundo trata de la planificación conjunta como método de trabajo y de mejora de las políticas públicas presentando algunas de sus ventajas y obstáculos. El apartado tercero trata de las condiciones previas para la adopción e implantación de decisiones y los criterios para el uso de planes conjuntos. En el apartado cuarto, que es el apartado principal y más extenso de esta guía se presenta una propuesta metodológica exponiendo las fases del diseño de la planificación conjunta y se ofrecen recomendaciones sobre su desarrollo.



CAPÍTULO 2. La planificación compartida como método de trabajo colaborativo y de mejora de las políticas públicas: ventajas y obstáculos.



El concepto de planificación conjunta, según se concibe actualmente en otros Estados compuestos o en la propia Unión Europea, implica que los gobiernos de dos niveles participan de forma voluntaria y más o menos variable en la definición, elaboración y ejecución de estrategias o agendas comunes de una política pública, sobre la base de unos objetivos o visión común sobre cómo solucionar las principales cuestiones que preocupan a los ciudadanos o alcanzar los objetivos sociales o económicos contenidos en la legislación.

La planificación conjunta puede suponer la integración o concentración de los programas ya existentes en un nivel de gobierno o la nueva planificación y creación conjunta de nuevos planes y programas. En ambos supuestos implica la puesta en común de recursos, la selección o desarrollo de los instrumentos más adecuados, la



ejecución y la supervisión y evaluación conjunta de los resultados.

La planificación conjunta siempre trata de establecer unas metas y productos claros y realistas con el fin de conseguir resultados en los ámbitos en que se aplica.

En muchos casos, al igual que pasa con los estados miembros en la Unión Europea, la planificación conjunta exige, tanto del poder central como de las unidades integrantes descentralizadas, algunas medidas y compromisos y una nueva reflexión y reorganización en su forma de definir y ejecutar sus programas, al tener que alinearlos con los de los demás.

Por esa razón la planificación conjunta debe ser voluntaria y abierta a todos, ya que implica que todos comprometan recursos y se comprometan. Por ello la planificación debe ser también realista y flexible y diseñada en un proceso en varias fases, para ser capaz de maximizar su posible efecto sobre la sociedad.

En España, como se ha mencionado, la planificación conjunta ya se ha practicado y presenta varios rasgos comunes⁸:

- Respecto a los **sujetos** de la planificación: son de forma necesaria la AGE y las Comunidades Autónomas, si bien en determinados casos, y en función de la naturaleza del plan, pueden también participar otros entes públicos, como entes locales o Universidades, o incluso privados, como

entidades financieras, empresas, asociaciones, etc.

- Respecto a las **competencias**, cada una de las entidades intervinientes debe contar con un título competencial propio que le habilite para intervenir en la materia, de modo que la visión global resultante sería la de una situación de competencia concurrente.
- En cuanto a su **contenido** los planes o programas describen los objetivos, las actuaciones a realizar; las aportaciones personales o materiales; los compromisos financieros; los mecanismos de dirección y gestión, etc.

Asimismo, el plan debe formalizarse y esto se produce en dos fases o momentos sucesivos:

- El requisito imprescindible para que un plan sea considerado como conjunto es la existencia de una expresa manifestación de voluntad por parte de las partes. Esta manifestación se puede expresar en una reunión de una Conferencia Sectorial, de una Comisión o Comité, o en la suscripción de un convenio de colaboración.
- Frecuentemente los compromisos que adopte el Estado se materializan en un Acuerdo de Consejo de Ministros o en la adopción de una norma, que tiene el rango jerárquico correspondiente y que, atendiendo a su contenido obligatorio, puede publicarse en el BOE.

⁸ MAP (2006) Las relaciones de colaboración Estado–Comunidades Autónomas. Informe Anual 2004, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.



Por último, el seguimiento del Plan se atribuye a una Conferencia Sectorial, Comisión Sectorial u órgano específico creado a tal efecto.

Ventajas y beneficios de un enfoque colaborativo y de la planificación compartida: qué problemas trata de solucionar
Ventajas y beneficios de un enfoque colaborativo: qué problemas trata de solucionar

Como han señalado los numerosos estudios académicos o informes profesionales sobre las ventajas del enfoque colaborativo y su necesidad en el gobierno, existen varias razones típicas que justifican la colaboración entre gobiernos y la sociedad civil⁹. Las principales son:

- Un mejor uso de los escasos recursos y ahorro de costes.
- La posibilidad de conseguir cosas que no pueden conseguirse aisladamente por ningún gobierno.
- Una mayor calidad de los productos o servicios públicos para el usuario.
- Un mayor potencial de aprendizaje organizativo e individual.
- Una mejor capacidad para lograr resultados importantes.

Asimismo, **la colaboración se hace necesaria por varias otras tendencias** como¹⁰

- La proliferación de los "problemas retorcidos" (*wicked problems*) que se extienden a través de las jurisdicciones tradicionales, como la política social o económica y por el surgimiento de actores no gubernamentales auto-organizados que tienen la capacidad y el deseo de abordar esas cuestiones.
- Los actores están influyendo en las políticas públicas desde fuera del alcance del gobierno, y por lo tanto el gobierno deben adaptarse para seguir siendo el árbitro de la buena gobernación.
- La aparición de problemas basados en el territorio y el conocimiento localizado como señales para potenciar una mayor colaboración. Los objetivos nacionales uniformes no siempre pueden atender las necesidades de actuación de los grupos o comunidades localizadas, por lo que es necesario colaborar con grupos en el territorio.
- Después de un largo período de "repliegue del Estado", la colaboración es una forma de volver a conectar el gobierno con los ciudadanos y restablecer el valor y la capacidad del gobierno en términos de mejora de vida de las personas.

Desde este punto de vista, la planificación conjunta, como método formalizado de trabajo y adopción de decisiones reflejo de

⁹ Fedorowicz, J. y S. Sawyer (2012) Designing Collaborative Networks: Lessons Learned from Public Safety, IBM Center for The Business of Government. Linden, R. M. (2002) Working Across Boundaries: Making collaboration work in government and nonprofit organizations. San Francisco: Jossey-Bass. O'Leary R. y C. Gerard (2012). Collaboration Across Boundaries: Insights and Tips from Federal Senior Executives, IBM Center for The Business of Government.

¹⁰ Public Policy Forum (2008) Collaborative Governance and Changing Federal Roles, A PPF and PRI Joint Roundtable Outcomes Report.



un enfoque colaborativo de la gobernanza, también ofrece un variado espectro de beneficios. Algunas de las **principales ventajas** que se han señalado de la planificación conjunta son:

- Evita la posible sobrefinanciación pública y una distribución ineficiente de recursos públicos en los programas de ayudas públicas o subvenciones. Posibilita que el conjunto de ayudas sea coherente con objetivos estratégicos fijados conjuntamente y que se generen sinergias en la actuación de los poderes públicos.
- Posibilita que políticas complementarias de competencia autonómica coadyuven a la consecución de objetivos estratégicos para el conjunto del Estado u objetivos definidos por Directivas Europeas.
- Ayuda a superar obstáculos iniciales, tales como los elevados costes de puesta en marcha de un plan o programa.
- Facilita la puesta en común de datos y de conocimientos diseminados en diferentes regiones.
- Facilita la búsqueda de soluciones comunes y que se hable con una sola voz en los foros internacionales o la Unión Europea.
- Permite una perspectiva transversal e integrada contribuyendo a reforzar la coordinación con otras políticas relacionadas en virtud de la mayor visibilidad de los programas, reduce sus costes de gestión, permite el aprendizaje transfronterizo de políticas y mejora la rendición de cuentas y la transparencia de los programas públicos.

- En el ámbito de la inversión pública ayuda a superar las asimetrías de información y de política pública y mediante la cofinanciación permite la distribución del riesgo y la alineación de las actuaciones públicas, especialmente en un entorno fiscal restrictivo.

¿Qué obstáculos debe superar en general?

Tanto la colaboración en general como la planificación conjunta se enfrentan a algunos problemas que se han señalado en los estudios y se han comprobado en la práctica en algunos sectores en el caso español:

- Problemas sistémicos, como la fragmentación de la responsabilidad
- Problemas individuales tales como la falta de liderazgo, falta de habilidades, la falta de experiencia y falta de motivación
- Problemas políticos, entre ellos el hecho de que las decisiones se basan, a veces, en la política partidista en lugar de las necesidades de las entidades que colaboran o que las decisiones políticas necesarias se retrasan debido a la colaboración.
- Problemas organizativos tales como la dificultad de identificar y conciliar una misión y objetivos compartidos, las diferentes culturas administrativas y la falta de incentivos.
- Problemas culturales: la administración pública tiene, a menudo, demasiada aversión al riesgo, lo que impide propuestas innovadoras, flexibles y prácticas para la formulación y ejecución de políticas públicas. Además, la cultura



organizativa en el gobierno no se presta mucho a una mayor colaboración. Esto incluye la renuencia de los líderes para respaldar y apoyar las actividades o programas que llevan a los riesgos asociados con nuevos acuerdos de colaboración.

- Problemas de recursos incluyendo la posibilidad de encontrar el tiempo, obtener el esfuerzo, y tener el dinero para poner en práctica la colaboración interorganizativa.
- Luchas por la influencia interna, falta de comunicación, dificultad para llegar a un consenso y la dificultad para lograr la aceptación de los actores críticos del

sector. La desconfianza a nivel organizativo, las cuestiones de poder, el posible sesgo egoísta de las organizaciones o los gobiernos, el miedo a perder el control o la autonomía, la falta de confianza, las luchas internas de poder o de protagonismo e influencia.

- Problemas con la comunicación y diferencias de valores en el nivel interpersonal.
- El problema de los costes inmediatos y los beneficios remotos de la colaboración.
- Diferentes metas en los gobiernos; poco crédito público o recompensa electoral.



15/AEVAL. 2016

CAPÍTULO 3. Algunas condiciones previas necesarias para promover la planificación compartida y criterios para su uso



Dados estos obstáculos habituales toda propuesta de reforma o medidas, que no quieran quedar simplemente en el ámbito de la retórica reformadora, debe tener en cuenta que se requieren unas determinadas condiciones de éxito de la colaboración y de la planificación conjunta como presupuestos previos facilitadores o a veces imprescindibles para la implantación exitosa de toda propuesta de promoción de la adopción conjunta de decisiones. Podríamos distinguir entre varios tipos de condiciones, como de motivación y liderazgo, condiciones técnicas y de capacidad administrativa.

Motivación y liderazgo

En una encuesta hecha a 305 directivos públicos del gobierno federal estadounidense sobre la colaboración y su



uso, O'Leary y Gerard (2012)¹¹ preguntaron cuáles eran las motivaciones principales de la colaboración con otros gobiernos o con la sociedad civil y las cinco razones básicas fueron:

- El mandato explícito de un superior, la política de la propia unidad administrativa o la propia normativa del sector.
- Los mandatos implícitos en la cultura organizativa o los propios valores personales del funcionario.
- El deseo de mejorar los resultados.
- El esfuerzo para mejorar el proceso de resolución de problemas.
- El afán de construir mejores relaciones y credibilidad.

Asimismo, al preguntarles qué es lo que hace que la colaboración funcione surgieron cinco elementos básicos:

- Las personas y sus relaciones.
- La necesidad de lograr resultados.
- Un sentido de urgencia.
- Directivas de los superiores.
- Los soportes organizativos, como la estructura y la cultura.

Condiciones técnicas

También sabemos que la planificación conjunta se facilita y posibilita cuando se dan varias condiciones como:

- La existencia de relaciones mutuamente informativas entre los representantes del poder central y regional que apoyan la continuidad mediante el intercambio de conocimientos a través de y entre las organizaciones.
- La existencia de metodologías comunes para las actividades de prospectiva y para la evaluación conjunta de los programas o inversiones nacionales o regionales.
- El consenso sobre los principios y procedimientos compartidos de evaluación.
- La comprensión compartida del contexto, incluyendo la estructura, las responsabilidades de ejecución y el entorno político.
- La participación en trabajo conjunto y la colaboración tanto a través de los grupos representativos y directamente con las autoridades, y
- El desarrollo de una estrategia transversal de colaboración para lograr un aprendizaje institucional en todos los departamentos.

Capacidad administrativa

- La disponibilidad de conocimientos técnicos y de gestión de calidad necesarios para la planificación y ejecución de los planes y la inversión pública. Unas escasas capacidades de las entidades subestatales pueden socavar los resultados de la planificación conjunta y la inversión

¹¹ O'Leary R. y C. Gerard (2012). Collaboration Across Boundaries: Insights and Tips from Federal Senior Executives, IBM Center for The Business of Government.



pública. Por ello deben desarrollarse las capacidades de los gobiernos subestatales.

- La disponibilidad de datos a nivel subestatal que puedan ser procesados en el nivel nacional para adoptar decisiones.
- La planificación estratégica debe ser adaptable, orientada a resultados, realista y con visión de futuro y coherente con los objetivos nacionales.
- Un sistema transparente y competitivo de contratación pública con los correspondientes sistemas de control interno.
- La ampliación del desarrollo de capacidades no solo mediante la formación de los recursos humanos sino también a través del desarrollo de nuevas instituciones y procedimientos en la administración pública.
- La competencia para identificar las principales deficiencias de capacidad que existen en las distintas etapas del ciclo de diseño de políticas y de inversión pública y poder establecer prioridades para mejorar los resultados.

La OCDE ha identificado una gran variedad de mecanismos que ayudan a tender puentes y a mejorar la coherencia en el proceso de adopción de decisiones y, en cierto modo, a reforzar la capacidad administrativa. Entre los mecanismos jurídicos se encuentran por ejemplo los

Acuerdos Mutuos que regulan la cooperación entre municipios en el derecho holandés o los convenios de colaboración españoles recogidos en la española la LRJPAC. Sin embargo, se recogen también instrumentos como el sistema de *benchmarking* alemán u otros mecanismos de informales de colaboración que contribuyen a generar un diagnóstico compartido de los problemas públicos y una cultura de colaboración.

Cuadro 1. Mecanismos de colaboración y cooperación entre gobiernos.



Contratos, convenios de colaboración entre niveles de gobierno

Indicadores compartidos para la evaluación, medición del rendimiento y el control financiero

Acuerdos de cofinanciación

Planificación estratégica, presupuesto multi-anual

Coordinación intermunicipal

Coordinación intersectorial compartida

Agencias especializadas o generalistas

Representantes del Estado en el territorio y viceversa

Experimentación con políticas y programas o iniciativas de gestión como la licitación conjunta

Establecimientos de estándares y mecanismos de *benchmarking*

Participación ciudadana en los gobiernos subnacionales

Instrumentos de participación del sector privado

Indicadores de capacidad institucional para los gobiernos subnacionales

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 4. Proceso de planificación y diseño compartido de políticas públicas.



Las relaciones intergubernamentales también se construyen a través de procesos que aseguren la comunicación, la información y la consulta a lo largo del trabajo de diseño de las políticas, su formulación, implementación, seguimiento y evaluación. Nuestra propia legislación, como se ha señalado, prevé que “la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden acordar la realización de planes y programas conjuntos de actuación para el logro de objetivos comunes en materia en las que ostenten competencias concurrentes” (artículo 7 de la LRJPAC).

Según la norma, dentro del respectivo ámbito sectorial, corresponde a las Conferencias Sectoriales la iniciativa para acordar la realización de planes o programas conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica, debiendo el acuerdo aprobatorio de planes o programas conjuntos especificar: 1) los objetivos de interés común a cumplir; 2) las actuaciones a desarrollar por cada Administración; 3) las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración; 4) los



compromisos de aportación de recursos financieros; 5) la duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

En este apartado se discuten algunos aspectos generales que deberían ser

tenidos en cuenta en cualquier proceso de planificación conjunta. Para comenzar, cualquier proceso de planificación conjunta atraviesa por las fases que se especifican en el Cuadro siguiente.

Cuadro 2. Fases del Proceso de Planificación Conjunta.

Iniciativa y liderazgo político para alcanzar un compromiso de trabajo conjunto.

Análisis conjunto de la necesidad de una intervención pública y elaboración de una agenda compartida de temas a los que atender.

Establecimiento de objetivos concretos y compartidos, formulación de alternativas para alcanzarlos y adopción de la decisión.

Previsiones para la implementación de la alternativa elegida, asignación de responsabilidades, mecanismos de resolución de las disputas que puedan surgir a lo largo del proceso y de las consecuencias de los incumplimientos.

Establecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación y de la retroalimentación y difusión.

Fuente: Elaboración propia.

Como se verá a continuación, cada una de estas fases puede subdividirse en varias etapas a efectos didácticos. Sin embargo, estas fases no ocurren siempre de manera lineal. Es frecuente por ejemplo que en un programa público que haya incorporado en su diseño un sistema de alerta para medir el progreso de su implementación o de sus efectos, tengan que tomarse algunas decisiones sobre la marcha que modifiquen el plan original.

Primera Fase: Iniciativa y liderazgo político para alcanzar un compromiso de trabajo conjunto

Cualquier proceso de planificación conjunta necesita del compromiso y del impulso político. Este compromiso puede adaptarse al nivel en que vaya a realizarse el esfuerzo de planificación. Por ejemplo, si se trata de iniciar un proceso de planificación que afecte a todas las Comunidades Autónomas y al Estado o incluso a los gobiernos locales



podría plantearse un compromiso como el recogido el Cuadro siguiente. En el mismo se apela a las presiones en favor de la colaboración, que podrían adaptarse a cada sector de política pública.

Por ejemplo, en el caso de las políticas sociales podrían incluirse el cambio demográfico, las necesidades de las familias o la necesidad de garantizar la justicia social. Además, se alude la idea de que la cooperación es intrínseca a los contextos multinivel.

Cuadro 3. Ejemplo de contenido del compromiso político para los procesos de planificación conjuntos.

- Un nuevo contexto está actuando para cambiar el modo de interacción en el Estado autonómico. Este contexto incluye los desafíos derivados de la globalización, la necesidad de reducir el déficit y la deuda y el reconocimiento general de que es necesario modernizar la gestión pública y las políticas públicas para que impulsen un desarrollo justo de nuestra sociedad.
- Para afrontar los nuevos retos es necesario el concurso de los todos los agentes económicos y sociales y de los propios ciudadanos y la sociedad civil. Pero especialmente importante es el papel de todos los gobiernos y administraciones públicas españolas en un Estado en el que como el español existe un importante grado de descentralización.
- Independientemente de que se puedan mejorar las estructuras del Estado Autonómico, todos los gobiernos se comprometen, haciéndoselo así saber a las personas que en cada uno de ellos trabajan al servicio de los ciudadanos, que existe un nuevo compromiso de trabajo conjunto que pretende apoyarse en las ventajas que ofrece la descentralización y tratará de afrontar los desafíos que este modelo supone.
- Los niveles de gobierno están de acuerdo en que se necesita un renovado compromiso de trabajo conjunto que puede asumirse en el marco de un Estado Autonómico ya maduro y que a medio plazo implicará la revisión de las estructuras intergubernamentales y a corto plazo el favorecimiento de procesos de planificación entre todos los niveles de gobierno y horizontalmente.

Fuente: Elaboración propia.

En diversos países, e incluso en la propia Unión Europea, donde existe un creciente interés por el impulso de la gobernanza territorial, este tipo de compromisos políticos generales se acompañan de una

serie de principios-guía recogidos en normas o en otro tipo documentos. La propia legislación española, en concreto, la LRJPAC, recoge en sus artículos 3 y 4 una



serie de principios generales sobre las relaciones entre administraciones públicas.

Más específicamente, la Unión Europea ha traducido estos principios generales de gobernanza multinivel a distintos sectores de política pública como por ejemplo el desarrollo urbano. En el caso de Canadá, por ejemplo, existen unos principios guía generales elaborados con una perspectiva multinivel y aceptados por distintos gobiernos para emprender procesos de reforma y renovación de las políticas sociales, teniendo en cuenta que debe desarrollarse una interpretación común de cierto principios de política social para favorecer a todos los canadienses, a la vez que se respeta la diversidad y la flexibilidad de un sistema federal.

El éxito de cualquier estrategia o conjunto de iniciativas para promover la adopción conjunta de decisiones en los términos propuestos por la subcomisión de duplicidades como medida de la CORA, vendrá en gran medida determinado por el papel de los departamentos ministeriales concernidos y su ejercicio coherente y sostenido de la colaboración entre la AGE y las Comunidades Autónomas en sus diferentes ámbitos sectoriales. Los Ministros de aquellos sectores en los que las Comunidades Autónomas ejercen competencias exclusivas o concurrentes, donde es necesario alcanzar objetivos nacionales, mejorar la financiación o las ayudas a los sectores o cumplir con los objetivos establecidos por directivas

europeas, deben comprometerse en la importancia de las cuestiones de colaboración como una prioridad de toda la AGE y como una garantía de la consecución de políticas públicas, una regulación o unos servicios mejores y más eficientes e integrados.

En cierto sentido es una medida fácil de formular y requiere para impulsarla simplemente la voluntad de ponerse a ello y que se dé un primer paso por parte de los órganos comunes de los Ministerios como la Subsecretaría, con el compromiso del propio subsecretario o secretario general técnico que ejercen también en ocasiones el papel de secretarías de las conferencias sectoriales. Otras Direcciones Generales encargadas de las relaciones institucionales o de la coordinación con las Comunidades Autónomas, deberían desarrollar algunas labores que serían útiles para promover esta adopción conjunta de decisiones y que también deberían contar con la complicidad del Gabinete del Ministro o de los Secretarios de Estado.

Sin embargo, el desarrollo de una conciencia de propósito común y un compromiso sostenible como el de la colaboración intergubernamental entre una serie tan numerosa de actores implicados en los dos niveles de gobierno, tanto públicos como de las organizaciones de la sociedad civil y los expertos, supone en algunos casos un gran desafío. Este reto no debería subestimarse ya que se enfrenta a varios obstáculos de diverso tipo, por



ejemplo de tipo organizativo o incluso de cultura administrativa. Sin duda, puede llevar algún tiempo y va a requerir del compromiso continuo y del seguimiento constante por parte de los equipos directivos ministeriales.

Para ello, se necesitará que las subsecretarías y secretarías generales técnicas promuevan la complicidad y el compromiso de los equipos directivos del ministerio con la colaboración intergubernamental, no solo en los órganos de colaboración de primer y segundo nivel, sino también mediante:

- la incorporación de la colaboración y de la idea de integración y transversalidad en la adopción de decisiones del día a día;
- la gestión de recursos humanos, que refleje y fomente el enfoque colaborativo y la gestión de asuntos de carácter multinivel proporcionando oportunidades para ampliar las perspectivas, fortalecer las capacidades de conocimiento y desarrollo de políticas del departamento y la creación de vínculos informales con los sus homólogos en las Comunidades Autónomas.
- el desarrollo de una cultura más colaborativa y de coordinación
- la promoción, dentro de los planes de formación del ministerio o del INAP y tanto de los directivos como de otros cuerpos en el nivel más operativo, la enseñanza y capacitación en técnicas de colaboración, elaboración de políticas y programas públicos, las técnicas de

desarrollo de convenios con otros gobiernos y presupuestación

- Incluir la gestión de la planificación conjunta y la colaboración en las evaluaciones de desempeño de la alta dirección

Los directores generales o secretarios generales también deberían promover el entendimiento y compromiso de colaboración, por ejemplo:

- desarrollando un plan de trabajo de mejora de la colaboración y la adopción conjunta de decisiones mediante la organización de reuniones en las que se examinen diferentes propuestas y se hagan recomendaciones y posibles acciones de seguimiento para fomentar la planificación conjunta. La secretaria general técnica podría asignar un subdirector general de la subsecretaría para hacer un seguimiento o coordinar la aplicación de los planes de trabajo sectoriales y las iniciativas de promoción de la participación en todo el ministerio.
- Analizar la magnitud de la interdependencia de las funciones del departamento con otros gobiernos y actores de la sociedad civil. Este análisis podría abordar las principales prioridades de los departamentos en los últimos dos o tres años, las relaciones actuales y potenciales con otros departamentos gubernamentales y los procesos utilizados para la elaboración de políticas en común o de modo aislado, así como una propuesta de revisión de las prioridades



actuales del departamento y la medida en que influyen, afectan o dependen de otros gobiernos.

- Proponer proyectos piloto para fortalecer la adopción conjunta de decisiones como punto de partida útil para fomentar el entendimiento y proporcionar modelos visibles del enfoque de colaboración y planificación conjunta.

Segunda Fase: La identificación de las necesidades de una intervención pública y la elaboración de una agenda compartida de temas a los que atender.

La segunda fase del proceso de planificación tiene como objetivo **identificar la necesidad y características de los asuntos a los que debe dirigirse una intervención pública**. Esta fase se puede subdividir a su vez en las siguientes etapas.

Identificar la necesidad de una intervención pública

Los gobiernos y administraciones perciben la necesidad de iniciar una política a través de mecanismos muy diversos como pueden consultarse en el cuadro siguiente.

Cuadro 4. ¿Cuándo necesitamos una política o un programa?

A iniciativa de los responsables políticos

Por identificación de la propia administración. En algunos países por ejemplo, la administración cuenta con unidades cuya finalidad es el Análisis de Políticas en su sector, siendo su misión la de anticiparse a posibles necesidades sociales.

Debido a la presión social

Se ha detectado un problema fruto de una evaluación existente

Una política en marcha genera nuevas necesidades sociales

Presiones financieras para recortar una política para la que ya no hay tantos recursos

Como consecuencia de un hecho imprevisto

Como consecuencia de los avances tecnológicos



Para responder a cambios sociales

En contextos multinivel, también es frecuente que una política o programa se inicie:

- Al transferirse la competencia sobre una política
- Fruto de la europeización
- A propuesta de otro nivel de gobierno

Fuente: Elaboración propia.

En sistemas de organización multinivel similares al español, la concurrencia competencial es una característica propia del modelo que supone retos importantes para la práctica de la planificación ya que implica la realización de un esfuerzo adicional en cada una de las fases del proceso. En esta fase del proceso debería alcanzarse una definición compartida entre todos los actores del problema al que se va a atender.

Identificar a aquellos actores involucrados en el problema y afectados por el mismo

Los actores críticos que pueden estar involucrados en el proceso de planificación incluyen a responsables (políticos y técnicos) de los distintos niveles de gobierno, así como de distintos ministerios o consejerías. Además, las organizaciones privadas o del tercer sector y, de manera más amplia de la sociedad civil, tienen que ser incluidos en el Mapa de Actores. Merece la pena prestar especial atención al grupo de ciudadanos que una política pretende beneficiar ya que en muchas ocasiones el éxito de las políticas depende de que los

beneficiarios de las mismas se comporten de una manera específica. Es el caso de las personas en situación de desempleo o de las mujeres.

Cada uno de los actores involucrados tiene una visión diferente del problema. Ello implica que pueden tener valoraciones distintas de las causas que dieron origen a la situación actual y una definición diferente de en qué consiste el problema y, con toda probabilidad, una visión distinta de cómo debe resolverse tal problema. Por ejemplo, diferentes Consejerías de una Comunidad Autónoma, a pesar de pertenecer al mismo nivel de gobierno, pueden tener intereses diversos y visiones distintas de un problema público.

Conocer cuáles son las definiciones de cada actor es tanto como observar el problema desde distintos ángulos y será mucho más útil que tratar imaginar en solitario cuáles son los diferentes intereses en juego.

En esta fase es pues **necesario dedicar la suficiente atención a establecer quiénes son los actores y cuáles sus visiones del problema**. No siempre se puede satisfacer a todos ellos, pero sí al menos conocer qué



obstáculos podrían aparecer a lo largo del proceso de planificación e implementación si no se tienen en cuenta las definiciones de estos actores y debido a las resistencias de algunos de ellos. En este proceso de elaboración del mapa de actores conviene utilizar una perspectiva amplia e integradora, no solo para responder a las crecientes demandas de participación social, sino porque al incluir actores nuevos se reforzará la legitimidad de la política y contribuirá también a que el resultado de la misma sea más innovador que si solo se cuenta con los actores de siempre, que tenderán a defender el *estatus quo*.

Desde un punto de vista territorial, integrar a los actores no se refiere solo a aquellos con competencias directas y específicas. Además, muchas de las situaciones a las que se enfrentan las políticas no son nuevas y los gobiernos más cercanos al territorio pueden tener una considerable experiencia acumulada sobre estos problemas u otras materias cercanas aunque no tengan competencias y sobre qué otras políticas han funcionado o no en el pasado, las peculiaridades del terreno y de los conflictos existentes.

Este “bagaje institucional” es importante para evitar repetir los errores del pasado. La puesta en común de las experiencias de los actores puede ser un momento único para la innovación territorial, al que debe sacarse todo el partido en los procesos de planificación que ocurren en los sistemas de gobierno multinivel.

Aquellas personas o instituciones afectadas directamente por un asunto suelen tener en general más conocimiento o mejor comprensión de la cuestión. Evidentemente, su juicio puede ser parcial y responder a sus intereses particulares. Con una perspectiva territorial, una de las dificultades de los procesos de planificación es precisamente conciliar el interés general con los también legítimos intereses locales. En cualquier caso, es necesario conocer los puntos de vista de todos para desarrollar una comprensión clara de la cuestión. Como puede observarse en el Cuadro siguiente, los procesos de planificación conjunta presentan estos y otros desafíos desde un punto de vista territorial.



Cuadro 5. Desafíos de la cooperación en la que intervienen múltiples actores

El conflicto de intereses y objetivos es una característica común de los proyectos donde intervienen múltiples actores públicos y/o privados.

Los procesos de planificación conjunta requieren una gran inversión de tiempo y recursos para vencer la inercia de las respuestas que cada uno de los actores proporcionaba al problema que ahora se trata de resolver conjuntamente. Los nuevos acuerdos pueden afectar a las tecnologías, la capacitación, a las infraestructuras e incluso a los acuerdos con grupos de intereses que pueden verse perjudicados.

La implicación de diferentes actores genera automáticamente la necesidad de coordinación.

La inclusión en el proceso de múltiples actores implica que las estructuras y procesos habituales y formales de gobierno y administración se vean desafiados teniendo que flexibilizarse para incluir nuevas instituciones, organismos o procesos. Si la cooperación entre actores va a producirse a gran escala y durante un largo periodo de tiempo, se necesitará una nueva estructura y nuevos procesos.

Puede ocurrir que los objetivos de los actores que cooperan pueden cambiar con el tiempo al cambiar el contexto político o económico, lo que hace el mantenimiento de los propósitos iniciales del proyecto pueda verse comprometidos.

Fuente: Elaboración propia.

Determinar cómo conocer el mejor modo de identificar la visión que los distintos actores tienen del problema, tratando de asegurar que todos ellos pueden al menos entender cuál es la visión de los demás.

La participación consiste en la articulación de un claro proceso de implicación de los actores que tengan algún interés en la definición, implementación o evaluación de las políticas o programas públicos. El tipo de política orientará en buena medida qué tipo

de proceso participativo puede utilizarse y cuál debe ser la extensión de éste. Seguramente una política o un programa de desarrollo urbano en la que pueden estar involucrados todos los gobiernos, incluso el nivel europeo, invita en mayor medida que la política exterior a abrir experiencias participativas que involucren a los gobiernos locales y a los ciudadanos corrientes.

Existen numerosas formas para involucrar a los actores y en este sentido es el gobierno local en España el que cuenta con una mayor experiencia en el funcionamiento de numerosos mecanismos de participación.



En cualquier caso, sin poner ningún nombre a estos mecanismos concretos, se pueden llevar a cabo desde encuestas a grupos de discusión, reuniones públicas, procesos participativos online para cualquier tipo de actor, incluidos los propios gobiernos aunque a estos se les consulte también a través de los canales institucionales.

Deben identificarse los mecanismos apropiados para que la colaboración permita la innovación y el fortalecimiento de la solidaridad entre los actores territoriales. En ese sentido, conviene pensar por un lado en mecanismos que puedan ser beneficiosos para favorecer las condiciones de aprendizaje de los gobiernos subestatales.

Por ejemplo, puede pensarse en sistemas de indicadores que les permitan detectar cómo evolucionan sus problemas desde un punto de vista comparativo y mediante qué soluciones otros territorios están tratando de reconducir tal problema. Además, la cooperación vertical y horizontal debería tratar de evitar o ser capaz de reconducir los conflictos entre niveles, instituciones y actores favoreciendo la comprensión mutua de los problemas. La articulación de estas fórmulas cooperativas y participativas debería reemplazar los procedimientos jerárquicos y las iniciativas verticales. La planificación de un proceso de consulta debería responder a las preguntas recogidas en el Cuadro siguiente.



Cuadro 6. Cuestiones a tener en cuenta para planificar un proceso de consulta

Quién debe ser consultado: ¿Otros niveles de gobierno además de los implicados directamente en el proceso de planificación?; ¿Otros departamentos en el mismo nivel de gobierno?; ¿Grupos de interés, expertos, sociedad civil, el público en general?

Sobre qué deben ser consultados: ¿sobre cuál es su visión del problema y las causas que lo provocan? O también ¿sobre sus preferencias acerca de las alternativas para resolverlo?

Cuándo debe hacerse la consulta: ¿solo al principio del proceso de planificación o a lo largo del mismo?; ¿Cuándo deben cerrarse las consultas?; ¿Debe consultarse a todos los actores a lo largo de todas las fases o solo en algunas de ellas?

Dónde: ¿En qué lugar y contexto?; ¿Qué nivel de gobierno debe responsabilizarse del proceso de consulta?

Por qué: ¿Qué propósito tiene la consulta?; ¿Deben unos u otros actores ser consultados?; ¿Qué tipo de información se desea conseguir?; ¿Hay objetivos secundarios como reforzar la legitimidad del proceso o diseminar información?

Para qué: ¿Qué consecuencias tendrá la opinión de los actores consultados?; ¿Hasta qué punto se puede haber un compromiso de que su opinión se incorporará al contenido de la decisión?

Cómo: ¿Qué mecanismos son más apropiados para la consulta?; ¿Compartirán diferentes actores el espacio de consulta o participación?; ¿Hasta qué punto se difundirán los resultados de la consulta?

Fuente: Elaboración propia.



Revisar la información existente sobre el problema y completarla con el objeto de llegar a una comprensión global de su naturaleza (causas y alcance) e incluso establecer cuál sería el estado deseado del problema con la finalidad de orientar así los procesos de identificación y valoración de las alternativas para solucionarlo

Junto a la visión que cada uno de los actores tiene del problema, es necesario realizar una evaluación de la naturaleza del mismo. En esta fase debe: 1) acotarse en qué consiste el problema y 2) llegar a comprender las causas del problema o las circunstancias que lo han motivado y los factores que contribuyen al mismo.

El problema tiene que estar definido con la claridad suficiente para orientar y dirigir el proceso de desarrollo de opciones (de entre las cuales saldrá la elegida para abordarlo). Una definición del problema debería aportar información por ejemplo sobre:

- quién es la población en situación de riesgo;
 - cuál es la prevalencia del problema o cuántas personas están afectadas;
 - dónde están y por cuánto tiempo han estado afectadas;
 - cuál es la incidencia del mismo, es decir, el número de casos nuevos identificados en un área y en un periodo de tiempo determinados.
- La definición del problema debe también incorporar un sistema de seguimiento que permita observar cómo cambia el problema a lo largo del tiempo una vez que se implemente la solución de política pública seleccionada e incluso qué pasaría si se decidiese no actuar sobre este problema. Tal como se recoge en el siguiente cuadro, el análisis comparado es de gran utilidad para llegar a comprender la naturaleza de los problemas públicos desde un punto de vista territorial.
- cuál es la población afectada por presentar una determinada condición como consecuencia de la exposición al problema;



Cuadro 7. La utilidad del análisis comparado desde un punto de vista territorial

Una forma útil de obtener una comprensión del problema es entenderlo en términos relativos, en relación con otras situaciones y contextos similares. Por ejemplo, si el desempleo o la incidencia de una enfermedad o la calidad percibida de un servicio público se han incrementado o han disminuido en un territorio ¿existe una tendencia similar en otras regiones? Si el aumento o la disminución se limitan a algunos lugares podrán estudiarse qué circunstancias son iguales o diferentes en esas regiones. Este tipo de análisis comparativo puede ser también útil para averiguar qué respuestas de política pública está funcionando mejor en otros lugares.

La existencia de un sistema de información es una condición previa para la realización de un análisis de este tipo. Aun así, su no-existencia puede ser una oportunidad para no sentirse encorsetado ni limitar el análisis al tipo de información disponible. En este caso, la estrategia será la recogida selectiva de información y datos que hayan demostrado ser clave para observar el alcance y la evolución del problema.

Algunos ejemplos del tipo de información que puede recogerse son:

- 1) datos actuales e históricos en otros lugares similares dentro del territorio (entre barrios, distritos o comarcas);
- 2) tendencias en otras regiones españolas;
- 3) promedios regionales, nacionales o locales e incluso de otros países.

Esta información puede aportar pistas sobre si se trata de tendencias cíclicas o acerca de qué elementos han cambiado respecto de antes de la aparición del problema.

El análisis comparativo es una forma útil de averiguar qué políticas han funcionado o no en otros lugares para poder adaptarlas a contexto concreto o, simplemente para evitarlas.

Fuente: Elaboración propia.

Cada problema público tiene múltiples causas, piénsese por ejemplo en el fracaso escolar o en los embarazos no deseados. No es suficiente con afirmar que la “actividad urbana” está en el origen del grado de

contaminación que sufre un territorio. Mientras que en algunos casos la evidencia científica existente puede identificar con cierta exactitud la mayoría de las causas de un problema e incluso hasta qué porcentaje



del problema puede explicarse por la incidencia de determinados factores, en otras ocasiones será necesario realizar estudios *ad-hoc*. En muchas ocasiones estos estudios puedan descubrir peculiaridades territoriales en la incidencia de los problemas. Estas peculiaridades pueden llegar a ser muy importantes para el posterior despliegue de la política pues es posible que distintos territorios requieran distintas estrategias de intervención que podrían estar relacionadas con la presencia en el territorio de algún tipo de factor (por ejemplo, mayor contaminación en el caso de la prevalencia de enfermedades respiratorias).

Una definición adecuada del problema debería contemplar un análisis de las variables que la evidencia empírica existente señala como causas del problema y si esto puede hacerse desde un punto de vista territorial, tanto mejor.

La Evaluación de Contexto

Finalmente, con el objetivo de asegurar que se ha realizado una adecuada identificación de las necesidades y definición del problema, puede planearse una realización de una evaluación de contexto.

Una evaluación contexto propiamente dicha contribuye a mejorar la información sobre problema al que se enfrentará el futuro programa, a valorar las necesidades sociales a las que hay que responder y los condicionantes del desarrollo de la política o programa. Implica una valoración del contexto administrativo, político, legal y socioeconómico en el que se desarrollará la política y la evaluación, pretende comprobar que se tienen en cuenta en el diseño todas las definiciones del problema y que se han recopilado y analizado los datos objetivos que ayuden a comprender el problema.

Tal y como se recoge en el siguiente cuadro, una definición deficiente del problema impide pensar en la solución adecuada al mismo.



Cuadro 8. ¿Cómo asegurar que el problema ha sido bien definido?

Un problema mal definido o una definición insuficiente del problema provocan que no exista una base fiable para el desarrollo de las opciones de políticas. Responder a preguntas como las siguientes contribuye a asegurar que se ha realizado una buena definición del problema:

¿Se ha explorado el problema desde diferentes perspectivas, al menos tantas como actores con intereses en juego?; ¿Se ha incluido en el proceso a nuevos actores?

¿Podemos realizar una descripción ajustada y compartida por los distintos gobiernos del alcance del problema desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo?

¿Se ha consultado la evidencia empírica existente sobre cuáles son las causas que puedan explicar la incidencia de este problema y se ha recogido información sobre ellas para el contexto concreto?

¿Es este problema peculiar o similar a lo que ocurre en todos los territorios? ¿Qué peculiaridades territoriales presenta y por qué?

¿Hasta qué punto la información recogida y el análisis ha afectado a la percepción del problema?

¿Puede expresar cual sería el estado ideal del problema o como podría solucionarse? De hecho, debe insistirse en que la definición del problema debería poder incluir una orientación sobre cuál sería el estado deseado en relación con el problema.

Fuente: Elaboración propia.

Tercera Fase: Formulación compartida y adopción de la decisión

La tercera fase del proceso de planificación es la formulación y puede subdividirse a su vez en las siguientes etapas:

Establecimiento de objetivos

Las principales finalidades de la fase de formulación de un plan o una política son cuatro:

- establecer los objetivos del plan o la política;
- identificar las opciones alternativas para conseguir estos objetivos, lo que supone una reflexión sobre qué instrumentos de



política pública se pueden utilizar para actuar eficaz y eficientemente sobre el problema;

- la adopción de una decisión sobre si finalmente se actuará o no y, en caso de hacerlo, qué opción será la escogida;
- la formalización de la decisión en un instrumento legal y la formalización de los planes de acción.

La identificación y formalización del resultado deseado y los objetivos es un paso crucial para pensar en qué alternativas pueden existir para conseguirlos. Cada una de estas opciones se evaluará en relación con su potencial para satisfacer los resultados esperados. Los resultados deben ser definidos para varios momentos temporales, al menos inmediatos, intermedios y a largo plazo.

Con frecuencia los objetivos serán múltiples y ninguna de las opciones de política pública conseguirá alcanzarlos todos. Por esta razón deberían priorizarse cuáles son los más importantes para los actores. Los objetivos propuestos deben ser adecuados (SMART), es decir, Específicos, Mensurables, Asequibles, Realistas y ajustados en el Tiempo.

En los procesos de planificación en los que participan varios actores, es posible que algunos de ellos concedan más importancia a unos objetivos que a otros. Sin embargo, la planificación conjunta permite llegar acuerdos para evitar un fenómeno frecuente cuando ésta no se produce, que es el consistente en que políticas o

programas puestos en marcha por un nivel de gobierno puedan contradecir los objetivos que otro nivel estaba tratando de conseguir.

Finalmente, los objetivos a alcanzar estarán relacionados con el análisis llevado a cabo y con la definición de “la situación ideal del problema” que, de manera compartida por los diferentes gobiernos, debería haberse alcanzado en la anterior fase de análisis. Sin embargo, antes de fijar definitivamente los mismos es necesario realizar una serie de actividades y, en especial, identificar qué otras intervenciones públicas o privadas se están llevando a cabo desde otros sectores de política pública y, especialmente, por otros niveles de gobierno.

Identificar las intervenciones desde otros gobiernos sobre éste u otros problemas relacionados que tenga objetivos iguales o similares así como identificar intervenciones desde distintos sectores de política pública que tengan objetivos iguales o similares

Identificar otras actuaciones públicas sobre el mismo problema o problemas similares evitará el derroche de recursos públicos y otras disfunciones como la duplicidad. Ya se ha aludido suficientemente en esta guía a que este tipo de problema no ocurre solamente en sistemas de gobierno



multinivel. Son frecuentes también en los sistemas de tipo unitario e incluso dentro de un mismo nivel de gobierno y a veces son difíciles de evitar dado el interés que desde distintos sectores y gobiernos existe por solucionar los problemas sociales, por ejemplo, el problema del fracaso escolar o en atender las necesidades derivadas de la inmigración. Sin embargo, sin duda esta situación supone un reto adicional para los sistemas de gobierno multinivel.

El Gobierno canadiense sugiere una serie de indicaciones de Buena Gobernanza aplicados a las políticas públicas o programas que implican a diferentes niveles de gobierno. Estas indicaciones pueden ser usadas como criterios analíticos por los departamentos para valorar la necesidad y la calidad una política o programa público y facilitar las discusiones alrededor de la misma. Estas sugerencias, que se han completado y adaptado para el caso español, se recogen más adelante en esta guía. Entre estas indicaciones algunas son especialmente relevantes en esta fase del proceso de planificación como la necesidad de:

- analizar las interdependencias, coherencia o posibles conflictos con otras áreas de política pública y con las prioridades generales de alguno de los niveles de gobierno implicados;

- tener en cuenta las necesidades de financiación y, en especial, los costes que puede representar esta iniciativa para otros niveles de gobierno;
- estudiar siempre las opciones de integración de programas o colaboraciones entre los tres niveles de gobierno teniendo presente que el objetivo de los gobiernos es prioritariamente la prestación eficaz de servicios a los ciudadanos y el ahorro de recursos.

Cuando existen programas en marcha en otros departamentos de distintos niveles de gobierno que ya están atendiendo las necesidades que en este proceso de planificación están siendo analizadas, una solución frecuente identificada en la práctica comparada y tanto en países unitarios, como el Reino Unido, como en aquellos con una larga tradición federal como Sudáfrica, Bélgica, Canadá o Estados Unidos es la llamada integración de programas que, a grandes rasgos, se describe en el Cuadro siguiente.



Cuadro 9. La integración de programas públicos

Países con modelos unitarios de organización del poder y países con modelos de gobierno multinivel inician cada vez con mayor frecuencia procesos de integración de programas o servicios. En general, estos procesos tienen dos objetivos principales: el ahorro de recursos y la ambición creciente de situar las necesidades de los ciudadanos y empresas en el centro de la acción pública. La creciente utilización de las redes colaborativas dentro del propio sector público y con el sector privado o el tercer sector y la extensión y normalización de las tecnologías alienta de manera natural el inicio de estos procesos.

En muchas ocasiones, los servicios son prestados con la participación de varios gobiernos o proveedores públicos o privados. **La integración se refiere a la coordinación del trabajo cuando varios departamentos de uno o más niveles de gobierno están involucrados en la prestación de un servicio público o en la gestión de un programa.** Las ventanillas únicas podrían ser un ejemplo de ello así como la integración de procedimientos o servicios teniendo en cuenta las necesidades de relacionados con los llamados eventos vitales o los diferentes tipos de usuarios como las pequeñas empresas o los mayores o los jóvenes.

Diferentes análisis de procesos de integración llevados a cabo en distintos países con modelos compuestos de organización territorial del poder han identificado algunos factores de los que depende la eficacia de tales procesos de integración:

- La existencia de un liderazgo claro y acordado del proceso
- El establecimiento de un sistema de incentivos para que los departamentos identifiquen de forma sistemática programas susceptibles de integración en el marco de los procesos de planificación y presupuestación.
- La identificación nítida de los beneficios del proceso para todos los gobiernos que al menos serán de dos tipos: el ahorro de recursos y la utilidad para los ciudadanos y empresas que verán reducida la burocracia o mejoran su acceso a la administración pública.
- La participación de todas las administraciones concernidas y de los usuarios.
- El aseguramiento del compromiso de todas las partes para trabajar de forma integradora.
- La disposición de la suficiente capacidad administrativa (organizativa, tecnológica o humana) por parte de todos los gobiernos para implementar la integración de programas eficazmente.
- Asegurarse de que la iniciativa será sostenible independientemente de los cambios de gobierno.
- Considerar las peculiaridades y necesidades territoriales.

Fuente: Elaboración propia.



Generar y valorar las diferentes opciones de política pública basadas en la evidencia, eligiendo los instrumentos más adecuados entre el amplio abanico existente

La identificación de otras intervenciones públicas existentes en el mismo u otros niveles de gobierno habrá permitido acotar mejor los objetivos que desean alcanzar con la nueva iniciativa, de modo que pueda abordarse en mejores condiciones la fase de generación y valoración de las diferentes alternativas para conseguir estos objetivos. En esta etapa deben valorarse qué instrumentos de política pública se pueden utilizar para actuar eficaz y eficientemente sobre el problema. Entre los instrumentos de política pública que están a disposición de los gobiernos se pueden citar los de tipo económico-financiero (como por ejemplo, becas, subvenciones, etc...), regulatorio y coercitivo (como leyes, autorizaciones sanciones o multas), organizativo

(Por ejemplo, diferentes fórmulas organizativas de provisión para los servicios o mecanismos de co-producción de servicios con los propios ciudadanos) o informativo (por ejemplo, campañas informativas u otros instrumentos para persuadir acerca de la necesidad de comportarse de una forma u otro). Cada uno de estos instrumentos o combinaciones presenta conocidas ventajas e inconvenientes que en este caso deberán valorarse para el contexto concreto.

La *National Audit Office* (NAO) británica proponer algunos tipos de análisis que pueden ayudar a mejorar la formulación de políticas poniendo en relación las características del asunto al que se quiere dar respuesta y las opciones o alternativas de política pública. Estas propuestas adaptadas y completadas se recogen en el siguiente cuadro.



Cuadro 10. Tipos de Análisis que pueden ayudar a la formulación de las Políticas

Análisis comparado de las experiencias de política pública llevadas que han puesto en marcha otros niveles de gobierno u otros países para resolver problemas similares

Análisis longitudinales para identificar el funcionamiento de programas previos y extraer conclusiones sobre qué soluciones de política pública pueden o no funcionar en la actualidad

Estudios sobre el grupo beneficiario o la opinión pública, que permitan anticipar, no solo sus necesidades, sino cómo se acogerá el nuevo programa, a través de grupos de discusión, encuestas y experimentos, que se usan de manera creciente en las ciencias sociales

Modelización para predecir los resultados probables de diferentes opciones y circunstancias

Técnicas de cartografía organizativa que establece en forma esquemática las relaciones formales e informales entre y dentro de las organizaciones y entre niveles de gobierno y son especialmente útiles para establecer el modo óptimo de repartir las distintas responsabilidades en la prestación de servicios o la puesta en marcha de programas conjuntos.

Modelos lógicos para trazar la posible secuencia de distintas intervenciones

Análisis de coste-beneficio y análisis de la eficacia de estimar los costes (directos e indirectos)

Análisis multicriterio que permite tener explícitamente en cuenta una multiplicidad de criterios en conflicto en el proceso de informar la adopción de decisiones

Fuente: Elaboración propia.

Valorar si las opciones escogidas funcionarán en la realidad y seleccionar una de ellas

Quizá cuando las opciones o alternativas de política pública hayan podido limitarse en número gracias a los análisis anteriores, puede valorarse la conveniencia de una realizar una **Evaluación Previa**. Esta modalidad de Evaluación, realizada por

terceros de manera independiente, se ha exigido por ejemplo en algunos programas europeos como LEADER+.

Este tipo de evaluaciones consiste en el examen de un programa ya diseñado previo a su puesta en marcha para tratar de estudiar la adecuación entre el problema y las medidas diseñadas para hacerle frente. Implica por lo tanto examinar las relaciones



de causalidad entre el programa y los resultados previstos. A grandes rasgos implica reconstruir el proceso de identificación de las necesidades para asegurar su rigor y estudiar la pertinencia y coherencia interna y externa (con otras intervenciones o programas públicos) de la actuación que se propone.

Otra actividad que puede ser complementaria o alternativa a la evaluación previa puede ser la puesta en marcha de planes o experiencias piloto.

Sin embargo, puede valorarse esta elección en función de los recursos o incluso de las implicaciones éticas que puede tener la experimentación con un plan piloto.

En cualquier caso, y sea cual sea el procedimiento escogido, en esta fase de formulación y de decisión deben analizarse al menos varios aspectos para reducir al máximo las posibilidades de fracaso y garantizar su viabilidad. Algunos de estos criterios se observan con una perspectiva intergubernamental en el cuadro siguiente.

Cuadro 11. Criterios de viabilidad desde un punto de vista intergubernamental

Explorar las posibilidades de obtener el **apoyo político** a la propuesta en los diferentes niveles de gobierno implicados en el diseño y/o formulación.

Asegurarse de que se dispone de la **capacidad administrativa** en todos los niveles de gobierno para la ejecución de la política

Establecer la **viabilidad legal** respetando las normas de todos los niveles de gobierno

Estudiar el grado de **sostenibilidad económica-financiera** por parte de todos los niveles de gobierno (sin comprometer a las generaciones futuras)

Indagar sobre el **impacto interdepartamental e intergubernamental** en términos organizativos y de programas en general

Analizar los **impactos adversos potenciales de otras y en otras políticas** de cualquiera de los niveles de gobierno (y en los problemas públicos existentes)

Anticipar la **aceptación y la reacción de los actores críticos** involucrados o con algún interés en juego en la política

Analizar los **aspectos éticos** de la política, por ejemplo, si las otras alternativas de política pública implicarían menos riesgos o perjuicios o más ventajas desde diferentes puntos de vista (medioambiental,



de género), para estimar de qué manera podría hacerse frente a los posibles efectos adversos impacto o potenciarlas.

Fuente: Elaboración propia.

Cuarta Fase: Inclusión de previsiones sobre la implementación y las consecuencias de su incumplimiento

El documento que describe la opción acordada finalmente debe incorporar y prever el proceso de implementación. En primer lugar, deben acordarse cómo se repartirán las responsabilidades de cada actor y, desde un punto de vista territorial, de cada nivel de gobierno. Este esfuerzo, contribuirá a aclarar el proceso de implementación y obliga a anticipar cada uno de los problemas que puedan aparecer a lo largo del mismo, especialmente en aquellos sistemas en los que, como el español, con frecuencia es un nivel de gobierno el que planifica y otro el que implementa. Además, es aconsejable incorporar un mecanismo de resolución de las disputas que puedan surgir a lo largo del proceso y especificar cuáles serán las consecuencias de los incumplimientos.

Los problemas de implementación derivados de la participación en las políticas de múltiples niveles de gobierno son un tema clásico del análisis de políticas

públicas y de los procesos de planificación. El llamado *gap* de implementación se produce cuando las intenciones de quienes diseñaron el programa o la política pública se desvían durante el proceso de puesta en marcha de tal política. Esta desviación entre lo planificado y lo implementado puede ocurrir con más facilidad en los modelos de organización territorial del poder en los que un gobierno es el encargado del diseño y la decisión y otro u otros se encargan de su puesta en marcha.

Un factor que puede contribuir a que se produzcan este tipo de problemas es la falta de comprensión de la complejidad de los procesos de implementación de las políticas, considerando que esta es autonómica. Con frecuencia puede ocurrir que los destinatarios de la política o incluso los propios implementadores, por ejemplo de otro nivel de gobierno, no se comporten como se había previsto en el diseño del propio programa público, por poner solo uno de los numerosos contratiempos que pueden ocurrir a lo largo del proceso de implementación.

Obviamente, existen mecanismos para prevenir estos problemas de implementación. Por ejemplo, el responsable del diseño de la política puede



regular o exigir la consulta de hasta el último detalle o incluso puede crear su propia agencia para implementar la política. Sin embargo, estas opciones no parecen siempre deseables, pueden resultar demasiado caras para el erario público o bien limitar la necesaria flexibilidad de los procesos de implementación de los programas públicos.

La consulta y la participación de los actores pueden reducir estos problemas. La participación de aquellos que van a implementar y evaluar la política en el propio diseño de la política es clave para valorar la viabilidad de una política. Aquellas personas u organizaciones a cargo de la implementación tienen un mejor conocimiento práctico de lo que es probable que funcione o no. Esto es particularmente importante cuando se divide la responsabilidad en el diseño, implementación y evaluación entre diferentes departamentos y/o niveles de gobierno.

De igual modo también debería hacerse un esfuerzo por acordar los detalles de la implementación estableciendo un protocolo.

Los responsables públicos son cada vez más conscientes de la importancia de la implementación y saben que un diseño perfecto puede desviarse de sus propósitos durante la implementación.

En otros países han proliferado incluso las *checklists* para comprobar que se ha sido sensible durante el diseño con las dificultades que pueden surgir en el proceso de implementación.

Un protocolo de implementación redactado y firmado por las partes es de especial utilidad cuando dos o más gobiernos deben coordinar sus acciones para implementar un programa. Como ya se ha mencionado, el caso de España el artículo 7 de la LRJPAC señala los elementos que deben ser recogidos en el acuerdo aprobatorio de los planes y programas conjuntos.

Entrando un poco más en los detalles, el protocolo debería incluir al menos las consideraciones que figuran en el cuadro siguiente.



Cuadro 12. Contenido típico de un protocolo de implementación

Especificar quién liderará y gestionará el proceso de implementación

Establecer con claridad los impactos acordados buscados

Detallar las responsabilidades de cada actor y los plazos para cumplir los objetivos establecidos

Determinar qué recursos se requieren y quién será el responsable de los mismos. Se trata no solo de los recursos económicos si no también materiales y humanos y, será necesario especificar no solo la cantidad de los mismos sino también su calidad (por ejemplo, qué tipo de habilidades y conocimientos serán necesarios)

Establecer las fases del proceso o plan de implementación y elaborar un mapa de riesgos o de puntos críticos del proceso implementación.

Identificar los indicadores de progreso del proceso y los valores que tienen que alcanzar para que desempeño sea considerado el adecuado; establecer indicadores que puede alertar sobre si se está logrando el impacto deseado

Determinar cómo se corregirá el proceso de implementación en caso de ser necesario

Establecer las consecuencias del incumplimiento de las responsabilidades atribuidas a cada nivel de gobierno

Prever un sistema de resolución de los conflictos que puedan surgir a lo largo del proceso de implementación

Identificar la vigencia de propio protocolo

Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha mencionado en este documento, el surgimiento de disputas y conflictos es inherente a los sistemas compuestos de organización del poder y concurrenciales y, en concreto, a los procesos de planificación conjunta. En la

mayoría de los países que han desarrollado procesos de este tipo se prevén mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos ágiles que impiden la paralización de los procesos. Un mecanismo de resolución de los conflictos que puedan



surgir a lo largo del proceso debería incluir las especificaciones que se recogen en el siguiente cuadro.

Cuadro 13. Previsiones sobre un mecanismo de resolución de conflictos

Una descripción de las cuestiones que serán consideradas como conflictos a resolver mediante este mecanismo, lo que implicará, en los sistemas multinivel, determinar qué se considera o no un conflicto intergubernamental y cuáles se resolverán por este medio sin necesidad de acudir a otras instancias.

El procedimiento de selección del árbitro o mediador y el procedimiento de relación de éste con las partes. El mediador debe

- acotar y clarificar el motivo de la disputa e investigar los hechos;
- facilitar la negociación;
- proporcionar una opinión y posible solución a la disputa que pueda ser satisfactoria para las partes;
- adoptar una solución final.

La programación temporal de las fases del proceso. Deberá establecer, por ejemplo, cuándo, tras el fracaso de las negociaciones, un desacuerdo pasa a ser considerado un conflicto a resolver mediante este mecanismo.

El compromiso de resolver los conflictos de manera amigable y de que se actuará de buena fe en el cumplimiento de lo que se decida.

Fuente: Elaboración propia.

Quinta Fase: Establecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación

Los planificadores deben diseñar sus programas o planes asumiendo que su resultado e impacto serán evaluados por

terceros. Esto significa que deben establecerse indicadores que permitan realizar un seguimiento de la política. La planificación conjunta y, en particular, la planificación multinivel puede complicar el proceso de evaluación. Toda evaluación tiene como principales objetivos: asegurar la correcta retroalimentación de las



iniciativas públicas, garantizar la rendición de cuentas y controlar la acción pública. En términos de rendición de cuentas, en un proceso en que participan varios niveles de gobierno, existen por definición más actores y también más posibilidades de que los ciudadanos se encuentren confundidos respecto a cuál de los gobiernos es el responsable de cada objetivo o tarea. Además, en general, el proceso de control es más complejo y lo mismo ocurre con la función de retroalimentación puesto que hay que observar el comportamiento de varios gobiernos y si es necesario modificar algo respecto al plan inicial, probablemente afectará a las tareas de varios gobiernos y necesitará reabrirse el proceso de negociación.

Todo ello hace que sea muy necesario que todos los gobiernos tengan que comprometerse a establecer previsiones e indicadores de evaluación del programa con el doble propósito de facilitar la evaluación de la implementación del programa y la evaluación del impacto del mismo.

Junto a ello es especialmente útil en los contextos multinivel que exista un compromiso de compartir buenas prácticas y a ser evaluado e incorporar procesos de evaluación por terceros que ya son habituales en la Unión Europea y en otros países. El cuadro siguiente incorpora algunas indicaciones sobre qué aspectos relacionados con la evaluación deben incluirse en la formulación de la política.



Cuadro 14. Indicaciones sobre los aspectos relacionados con la evaluación que deben incluirse en la formulación de la política

¿Qué papel tiene cada nivel de gobierno en esta intervención¹² en concreto? ¿Puede cada nivel de gobierno realizar una evaluación de cómo se está implementando La intervención (por ejemplo, en términos de si esta intervención tiene una adecuada cobertura, si la calidad del servicio es adecuada, si se está cumpliendo la legalidad y si se emplean los fondos conforme a lo establecido en el presupuesto)?

¿Cómo se están midiendo los resultados y evaluando el impacto intermedio y final de esta intervención? Es decir, ¿hasta qué punto se está siendo capaz de identificar los cambios que se han producido en el problema para el que se ha articulado esta intervención pública y estimar en qué medida estos cambios son responsabilidad de la intervención?

¿De qué manera las características de la intervención (criterios de elegibilidad, compromisos de servicio) y el rendimiento de la intervención es comunicado a los ciudadanos?

¿Se va a participar en algún proceso de evaluación por pares o evaluación independiente? ¿Hasta qué punto se está dispuesto a aceptar las propuestas que puedan derivarse de este proceso?

¿Qué acuerdos existen para compartir información y buenas prácticas de esta intervención?

¿Se dispone de indicadores similares a los de otros niveles de gobierno que permitan compararse? ¿Existe voluntad de desarrollarlos de forma compartida para comparar entre gobiernos y mejorar nuestro aprendizaje?

¿Se están utilizando criterios de evaluación comunes respetando al mismo tiempo las peculiaridades territoriales? Junto a los típicos criterios generales aplicables a la evaluación de las políticas y programas públicos (eficacia, eficiencia, sostenibilidad, coherencia interna y externa, cobertura, etc.), existen otros que se relacionan directamente con los valores sociales (equidad, cohesión, transparencia, etc.) y otros específicos aplicables a cada sector de política. Y junto a ellos deberían incorporarse otros criterios de evaluación de las políticas que reflejen la perspectiva territorial

Fuente: Elaboración propia.

¹² Se utiliza el término intervención para hacer referencia de manera genérica a una política o a cualquiera de sus instrumentos de despliegue (planes, programas, etc.)

Para acabar, las metodologías de evaluación deben adaptarse también al proceso y las características locales para que puedan ser mejor aceptadas por los gobiernos. Las numerosas dificultades que pueden surgir se pueden ilustrar con dos ejemplos muy diferentes entre sí de aspectos que puedan ser problemáticos. Por ejemplo, y aunque este problema podría reducirse recurriendo al apoyo de los organismos del Estado como AEVAL o de otras agencias regionales que practican la evaluación, el uso de determinadas metodologías y técnicas de evaluación puede ser un grave problema para algunos gobiernos y organizaciones si no existe la capacidad administrativa y el conocimiento experto para que puedan ser utilizadas.

Asimismo, por ejemplo, a pesar de que la creciente sensibilización por parte de los gobiernos y administraciones públicas con el gobierno abierto y la transparencia, la publicación de los resultados de evaluación que puedan reflejar desempeños negativos resulta a veces muy complicada. En este sentido, también la coordinación y deliberación sobre el alcance y la estrategia de evaluación deben ser acordadas en las fases de planificación multinivel.

CAPÍTULO 5. Una propuesta de indicadores para evaluar la calidad de la planificación compartida y proponer mejoras para los grupos de trabajo de planificación de las conferencias sectoriales



Finalmente, en la mayoría de los documentos elaborados por los gobiernos de nuestro entorno para diagnosticar los procesos de elaboración de las políticas y programas públicos y proponer mejoras en ellos, ocupa un lugar destacado la preocupación por la capacidad administrativa y, en particular, de los recursos humanos y organizativos, para abordar estos procesos que son crecientemente complejos. Si cabe la planificación y formulación de políticas es aún más complicada en los contextos multinivel.

Con el objeto de poder contar con un diagnóstico, aunque sea éste superficial de las capacidades de planificación, se proponen aquí algunos indicadores cualitativos útiles para los grupos de trabajo de planificación de las conferencias sectoriales. Estos indicadores tienen en cuenta los conocimientos y habilidades, algunas cuestiones organizativas que necesitarán las personas a cargo de la

planificación así como las especificidades territoriales de la planificación multinivel.

Cuadro 15. Requisitos/indicadores para evaluar la calidad de la planificación conjunta

Conocimiento técnico	Existe una buena comprensión y consenso técnico entre los técnicos de la AGE y las Comunidades Autónomas en los diagnósticos y cuestiones teóricas relevantes que subyacen a la política pública.
Estadísticas e investigación aplicada	En este sector de política hay una visión clara de los requisitos estadísticos o de datos para la actuación pública, incluyendo los datos necesarios para seguir las tendencias, analizar los factores críticos que afectan los resultados en cada territorio. Hay propuestas para desarrollar los marcos e instrumentos estadísticos que permitan la comparación entre gobiernos. Se hace un seguimiento sistemático de la investigación aplicada nacional e internacional relevante en este sector de política pública y se utiliza de hecho en la formulación de la política con una perspectiva territorial. Se han identificado las lagunas básicas en la investigación aplicada y se están abordando. Estas lagunas pueden afectar a datos generales sobre la política o qué particularidades tiene estos distintos lugares del territorio. El grupo de trabajo de planificación tiene una buena relación de trabajo con la comunidad científica alrededor de este sector. Se hacen habitualmente estimaciones cuantitativas del impacto de las posibles opciones de política pública basadas en métodos racionales de análisis y modelización estadística y también se tiene en cuenta la perspectiva territorial.
El análisis del entorno, análisis de tendencias y previsión	Existe una identificación sistemática de los factores que pueden influenciar la política pública en el medio y largo plazo, incluidos los presupuestos, los cambios demográficos, cambios en la opinión pública y la tecnología y se utiliza una perspectiva territorial. El grupo de trabajo de planificación utiliza una variedad de técnicas, tales como escenarios y planes de contingencia, en el desarrollo de sus planes a largo plazo que tienen en cuenta las peculiaridades territoriales.
Capacidad de análisis de políticas y asesoramiento:	Importancia del análisis y el asesoramiento proactivo de alta calidad con peso en las decisiones reales adoptadas. El asesoramiento incorpora sistemáticamente tanto el conocimiento blando obtenido de las consultas y de la experiencia y el conocimiento duro obtenida de los datos y la investigación. Existen ejercicios regulares de identificación de cuestiones estratégicas y transversales nuevas e importantes que combinan la lógica nacional y territorial y se dedican recursos a esta función. Los principales objetivos y prioridades de la planificación se revisan con frecuencia y flexibilidad si se demanda por parte de los distintos gobiernos, son ampliamente conocidos dentro del departamento y tienen relevancia operativa
Consultas y relaciones interadministrativas	En la evaluación de las actividades del grupo de trabajo de planificación se valora la existencia de relaciones estables en su seno y de vínculos con los actores críticos del sector, los propios funcionarios a cargo del programa y otros gobiernos. Las consultas sobre la política pública en cuestión están bien diseñadas y organizadas, con base en la experiencia y respetando la normativa.



	Las consultas reflejan una conciencia clara de quiénes son los actores clave y su papel, incluyendo las posibles aportaciones de los actores sociales, a fin de minimizar la duplicidad inútil y llenar los vacíos.
Comunicación Estratégica	La función de evaluación está estrechamente vinculada a la política pública, se basa en las mejores prácticas de evaluación, y se utiliza para el rediseño de los programas y análisis de funcionamiento de los programas.
El diseño del plan, seguimiento y evaluación:	La función de evaluación está estrechamente vinculada a la política pública, se basa en las mejores prácticas de evaluación, y se utiliza para el rediseño de los programas y análisis de funcionamiento de los programas. Los programas están diseñados de tal manera que los resultados esperados se especifican de manera explícita que posibilite su posterior evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

Para acabar, como ya se ha mencionado, el gobierno canadiense ha propuesto de una lista que preguntas que pueden ser consideradas como indicaciones o criterios analíticos destinados a que los departamentos puedan valorar la necesidad y la calidad una política o programa público y facilitar las discusiones y la reflexión alrededor de la misma. Como ya se han anticipado más arriba, esta lista se ha adoptado para el caso español y se presenta a continuación.



Cuadro 16. Cuestionario sobre Buena Gobernanza en las políticas cuando implican a varios niveles de Gobierno

Cuestionario sobre los fundamentos de la política	¿Ha sido el tema o problema público adecuadamente identificado y las metas y objetivos claramente definidos? ¿Existen interdependencias o posibles conflictos con otras áreas de política pública o prioridades de alguno de los niveles de gobierno implicados (por ejemplo, medio ambiente, rural, ciencia, comercio, etc.)? ¿Se han considerado todas las opciones posibles para el logro de los objetivos? ¿Se basa esta política pública en evidencia empírica sólida? ¿Es posible identificar en esta política la teoría del programa, es decir, la manera en la que se supone que esta política va a mejorar la situación de partida? ¿Se está pensando prioritariamente en el ciudadano? ¿Esta iniciativa cubre un vacío en los programas de la política existente a nivel nacional, regional o local? ¿Sustituye este nuevo programa a uno ya existente o se superpone con otro? ¿Es sostenible esta iniciativa desde un punto de vista (social, económico o ambiental) a largo plazo? ¿Se ha incorporado un plan para implementar adecuadamente el programa? ¿Se ha incluido un mecanismo claro de resolución extrajudicial de conflictos entre las partes? ¿Se ha incorporado un mecanismo seguimiento y evaluación del programa que permita su evaluación, la retroalimentación y la rendición de cuentas de cada uno de los niveles de gobierno?
Cuestionario sobre el Interés General	¿Cómo satisface este programa las necesidades de los ciudadanos españoles? ¿Hasta qué punto los beneficios sociales que este programa genera compensan los costes del mismo? ¿Respeto esta propuesta los derechos de los ciudadanos y tiene en cuenta su diversidad (de género, cultura, lingüística, etc.)? ¿Han tenido los ciudadanos la oportunidad de expresar sus preferencias más allá de las urnas?
Cuestionario sobre la línea programática del Gobierno	¿Cómo contribuye esta propuesta a las prioridades generales establecidas por las Cortes, los Parlamentos regionales, el Gobierno, el Presupuesto, etc...? ¿Hasta qué punto este programa es coherente con otros programas y políticas y con la legislación o normas nacionales, regionales, locales o europeas? ¿Qué otros departamentos o gobiernos están implicados en el desarrollo de estas iniciativas y cómo se han identificado las sinergias? ¿Existe un plan para presentar y persuadir de la necesidad de esta iniciativa a los ciudadanos?
Cuestionario sobre la implicación del Gobierno Central [o de otro nivel de Gobierno]	¿Cuál es el sentido de que el Gobierno Nacional [o de otro nivel de Gobierno] se implique en esta área (constitucional, legal, el interés público)? ¿Se han identificado clara y adecuadamente los intereses del Gobierno central [o de otro nivel de Gobierno]? ¿Cómo equilibra esa iniciativa la consecución de objetivos nacionales con la flexibilidad necesaria para reconocer la diversidad y las circunstancias específicas de las regiones y municipios?
Cuestionario sobre la Rendición de Cuentas	¿Se han establecido indicadores para medir el progreso y los impactos de este programa? ¿Están establecidos estos indicadores de forma que pueda exigirse la responsabilidad a cada nivel de gobierno e incluso a cada departamento? ¿Qué consecuencias tiene el incumplimiento de estos indicadores? ¿Se han hecho públicos estos compromisos?
Cuestionario sobre la participación	¿Cómo se ha beneficiado este programa de la planificación conjunta? ¿Se ha diseñado de manera que complementa otros programas existentes en otros niveles de gobierno? ¿Las medidas que recoge este programa aseguran la equidad en el trato a los territorios y ciudadanos considerando sus diversas circunstancias y necesidades? ¿Está claro el papel de cada uno de los participantes en esta iniciativa? ¿De qué manera se trasladará al público este reparto de papeles?



	¿Se han articulado mecanismos para que la sociedad civil, las organizaciones privadas y el tercer sector puedan participar?
Cuestionario sobre sobre eficiencia y disponibilidad presupuestaria	¿Se han tenido en cuenta las necesidades de financiación y, en especial, los costes que puede representar esta iniciativa para otros niveles de gobierno?
	¿Se ha realizado un análisis de coste-beneficio?
	¿Se han valorado opciones que no supongan un incremento del gasto?
	¿Se han considerado opciones de reasignación del gasto?
	¿Se han considerado opciones de integración de programas o colaboraciones entre los tres niveles de gobierno que pudieran permitir ahorros y la prestación del servicio a los ciudadanos de forma más eficaz y eficiente?
	¿Cómo afecta esta iniciativa a al sistema de financiación a medio y largo plazo?

Fuente: Elaboración propia.



Ficha resumen de la metodología para el desarrollo de planes compartidos

1. Condiciones previas

1.1. Motivación y liderazgo

Motivaciones:

- El mandato explícito de un superior, la política de la propia unidad administrativa, o la propia normativa del sector
- Los mandatos implícitos en la cultura organizativa o los propios valores personales del funcionario
- El deseo de mejorar los resultados
- El esfuerzo para mejorar el proceso de resolución de problemas
- El afán de construir mejores relaciones y credibilidad

Claves para la factibilidad:

- Las personas y sus relaciones
- La necesidad de lograr resultados
- Un sentido de urgencia
- Directivas de los superiores
- Los soportes organizativos, como la estructura y la cultura



1.2. Condiciones técnicas

Existencia de relaciones mutuamente informativas entre los representantes del poder central y regional

Existencia de metodologías comunes para las actividades de prospectiva y para la evaluación conjunta de los programas o inversiones nacionales o regionales

Consenso sobre los principios y procedimientos compartidos de evaluación

Comprensión compartida del contexto, incluyendo la estructura, las responsabilidades de ejecución y el entorno político

Participación en trabajo conjunto y la colaboración tanto a través de los grupos representativos y directamente con las autoridades

Desarrollo de una estrategia transversal de colaboración

1.3. Capacidad administrativa.

Disponibilidad de conocimientos técnicos y de gestión de calidad necesarios para la planificación y ejecución de los planes y la inversión pública

Disponibilidad de datos a nivel subestatal que puedan ser procesados en el nivel nacional para adoptar decisiones

Planificación estratégica adaptable, orientada a resultados, realista y con visión de futuro y coherente con los objetivos nacionales

Sistema transparente y competitivo de contratación pública

Desarrollo de capacidades no solo mediante la formación de los recursos humanos sino también a través del desarrollo de nuevas instituciones y procedimientos en la administración pública

Identificar las principales deficiencias de capacidad que existen en las distintas etapas del ciclo de diseño de políticas y de inversión pública



2. Fases en el proceso de planificación

2.1. Iniciativa y liderazgo político para alcanzar un compromiso de trabajo conjunto.

2.2. Identificación de las necesidades de una intervención pública y la elaboración de una agenda compartida de temas a los que atender

Identificar la necesidad de una intervención pública

Identificar a aquellos actores involucrados en el problema y afectados por el mismo

Determinar cómo conocer el mejor modo de identificar la visión que los distintos actores tienen del problema, tratando de asegurar que todos ellos pueden al menos entender cuál es la visión que los demás actores tienen sobre el problema

Revisar la información existente sobre el problema y completarla con el objeto de llegar a una comprensión global de la naturaleza del problema (causas y alcance) e incluso establecer cuál sería el estado deseado del problema con la finalidad de orientar así los procesos de identificación y valoración de las alternativas para solucionarlo

- acotar en qué consiste el problema

- comprender las causas del problema o las circunstancias que lo han motivado y los factores que contribuyen al mismo

Evaluar el Contexto

2.3. Formulación conjunta y adopción de la decisión

Establecer objetivos

Identificar las intervenciones desde otros gobiernos sobre éste u otros problemas relacionados que tenga objetivos iguales o similares así como identificar intervenciones desde distintos sectores de política pública que tengan objetivos iguales o similares

Generar y valorar las diferentes opciones de política pública basadas en la evidencia, eligiendo los instrumentos más adecuados entre el amplio abanico existente



Valorar si las opciones escogidas funcionarán en la realidad y seleccionar una de ellas

2.4. Inclusión de previsiones sobre la implementación y las consecuencias de su incumplimiento

Contenidos de un protocolo de implementación

- especificar quién liderará y gestionará el proceso de implementación
- establecer con claridad los impactos acordados buscados
- detallar las responsabilidades de cada actor y los plazos para cumplir los objetivos que se detallen
- determinar qué recursos se requieren y quién será el responsable de los mismos.
- establecer las fases del proceso o plan de implementación y elaborar un mapa de riesgos o de puntos críticos del proceso implementación.
- identificar los indicadores de progreso del proceso y los valores que tienen que alcanzar para que desempeño sea considerado el adecuado; establecer indicadores que puede alertar sobre si se está logrando el impacto deseado
- determinar cómo se corregirá el proceso de implementación en caso de ser necesario
- establecer las consecuencias del incumplimiento de las responsabilidades atribuidas a cada nivel de gobierno
- prever un sistema de resolución de los conflictos que puedan surgir a lo largo del proceso de implementación
- identificar la vigencia de propio protocolo de implementación

2.5. Establecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación



Bibliografía

Agranoff, R. (2006) "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers", Public Administration Review December

Alberti Rovira; E. (1988) "La planificación conjunta en el federalismo cooperativo", Revista jurídica de Navarra, Nº 5, 37-52.

Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing.

Government of Canada (1996) *Strengthening our policy capacity*, Canada Deputy Minister Task Forces, Ottawa.

Comisión Europea (2006) Cómo hacer más productiva la ayuda europea: un marco común para la elaboración de los documentos estratégicos nacionales y la programación plurianual común, COM(2006) 88 final

Comisión Europea (2008) Hacia una programación conjunta en investigación: Trabajar juntos para abordar de forma más eficaz las cuestiones preocupantes comunes, COM(2008)468 final

CORA (2013) Medidas de la Subcomisión de Duplicidades Administrativas. Reforma de las administraciones públicas. 2013.

ESPON TANGO Programme (2013) Towards Better Territorial Governance in Europe. A guide for practitioners, policy and decision makers, Applied Research 2013/1/21.

Fedorowicz, J. y S. Sawyer (2012) Designing Collaborative Networks: Lessons Learned from Public Safety, IBM Center for The Business of Government.

Linden, R. M. (2002) Working Across Boundaries: Making collaboration work in government and nonprofit organizations. San Francisco: Jossey-Bass.

MAP (2006) Las relaciones de colaboración Estado–Comunidades Autónomas. Informe Anual 2004, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

National Audit Office (2001). Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money, Report by the comptroller and auditor general

National Audit Office (2013). Integration across government. Report by the Comptroller and Auditor General.



O'Leary R. y C. Gerard (2012). Collaboration Across Boundaries: Insights and Tips from Federal Senior Executives, IBM Center for The Business of Government.

OECD (2009) "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", OECD Working Paper on Public Governance No. 14.

OECD (2013) Investing Together: Working Effectively Across Levels of Government, OECD Publishing.

Public Policy Forum (2008) Collaborative Governance and Changing Federal Roles, A PPF and PRI Joint Roundtable Outcomes Report.

Roy, J. y J. Langford (2008) Integrating Service Delivery Across Levels of Government: Case Studies of Canada and Other Countries, IBM Center for The Business of Government.

Tasan-Kok, T. y J. Vranken (2011) Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe. Analysing Participatory Instruments for an Integrated Urban Development, The Hague European Urban Knowledge Network.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA