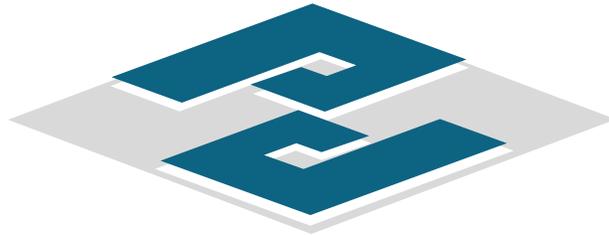


Segeplán

Secretaría de Planificación y Programación



Guía para Formulación de Políticas Públicas **Versión actualizada 2017**



Segeplán

Secretaría de Planificación y Programación

**Guía para Formulación
de Políticas Públicas
Versión actualizada**

Guatemala, noviembre 2017

<p>320.6 S454 17</p>	<p>Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Subsecretaría de Políticas Públicas. Guía para la formulación de políticas públicas. Versión actualizada. Guatemala : Segeplán, 2017.</p> <p>107 p. : il. (Glosario, bibliografía y anexos)</p> <p>ISBN: 978-9929-692-13-8</p> <p>1. Políticas públicas - Guatemala 2. Políticas de Desarrollo 3. Planificación-Guatemala 4. Administración pública I. Título</p>
----------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

9ª. Calle, 10-44 zona 1, Guatemala, Centro América

PBX: 2504-4444

www.segeplan.gob.gt

Diseño de portada e interiores: Segeplán

Coordinación proceso editorial: Segeplán

Impreso en Editorial CIFGA

PBX: (502) 24162200

Esta publicación fue impresa en diciembre 2017. La edición consta de 2,500 ejemplares en papel bond 80 gramos.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que no se alteren los contenidos ni los créditos de autoría y edición.

La producción y elaboración de este documento estuvo a cargo de la Dirección de Monitoreo y Evaluación de la Subsecretaría de Políticas Públicas de la Segeplán.

Presentación

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –Segeplán–, pone a disposición de entidades de gobierno, profesionales, técnicos, académicos y la ciudadanía en general, la “Guía para formulación de políticas públicas versión actualizada”. Este documento se concibe como un instrumento orientador tanto para la Segeplán como instancia que brinda asesoría técnica especializada; como para las instituciones de gobierno que formulan políticas públicas.

Esta Guía fue realizada a partir de un esfuerzo colectivo y participativo tanto de las diferentes Subsecretarías y Direcciones de la Segeplán, particularmente de la Subsecretaría de Políticas Públicas, quienes han brindado acompañamiento y asesoría técnica especializada a instituciones de gobierno que tienen rectoría para la formulación de la política pública, así como las instituciones usuarias de la misma. El proceso consistió en una revisión, análisis y sistematización de las experiencias en el uso e implementación de la primera versión de la Guía para formulación de políticas públicas¹.

Los principales hallazgos y lecciones aprendidas identificadas, fueron recogidos en esta versión actualizada, principalmente respecto a incorporar lineamientos, métodos, pasos y herramientas para la formulación de cada una de las fases del ciclo de la política pública, con pertinencia al contexto de país.

Dada la complejidad del contexto nacional en el que se formulan las políticas públicas, este instrumento pretende ser un referente orientador, una herramienta dinámica y flexible, para poder utilizarse creativamente y que de manera sistemática y estratégica la política pública pueda dar respuesta a las necesidades y problemas públicos identificados.

¹ Segeplán (2015b). Guía para la formulación de políticas públicas. Guatemala.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	9
1. Marco conceptual de las políticas públicas.....	11
1.1 El Estado y las políticas públicas en Guatemala.....	11
1.2 Referente conceptual de las políticas públicas.....	12
1.3 Características de las políticas públicas.....	14
1.4 El ciclo de las políticas públicas o marco secuencial.....	15
1.5 La participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas.....	17
2. El ciclo de las políticas públicas y la planificación.....	18
3. Abordaje metodológico en el ciclo de las políticas públicas.....	23
3.1 Identificación del problema.....	30
3.2 Identificación de soluciones.....	41
3.3 Toma de decisión.....	45
3.4 Implementación.....	50
3.5 Evaluación.....	60
4. Anexos.....	73
5. Glosario	100
6. Bibliografía.....	104

Índice de anexos

Anexo 1 Pasos para la formulación de la política pública.....	73
Anexo 2 Preparación de la Asesoría Técnica Especializada.....	74
Anexo 3 Alineación de la política pública al PND.....	79
Anexo 4 Estructura del documento de política pública.....	85
Anexo 5 Conformación del expediente para aprobación de la política pública.....	88
Anexo 6 Ejemplo de una política pública en matrices.....	91
Anexo 7 Socialización de la política pública y su difusión.....	99

Índice de cuadros, diagramas, esquemas y gráficos

Cuadro No. 1 Técnicas y herramientas para la identificación de causa y efecto.....	34
Cuadro No. 2. Instrumentos para la recolección de datos.....	35
Cuadro No. 3. Lineamientos para el uso del acopio de políticas públicas –CAPP-.....	40
Cuadro No. 4. Técnica o herramientas para la identificación de soluciones.....	43
Cuadro No. 5. Técnicas o herramientas para la toma de decisión.....	48
Cuadro No. 6. Marco estratégico de la política pública.....	49
Cuadro No. 7. Matriz para la elaboración del “Plan de acción, coordinación y articulación”.....	57
Cuadro No. 8. Ejemplo de matriz de seguimiento y evaluación de las líneas de acción de política.....	69
Cuadro No. 9. Ejemplo de matriz de monitoreo (planes, programas o proyectos)	71
Cuadro No. 10. Plan de la asistencia técnica y su seguimiento.....	77
Cuadro No. 11. Aspectos relevantes para emitir opinión técnica por parte de la Segeplán.....	78

Cuadro No. 12. Matriz para el análisis del marco estratégico del -PND-.....	81
Cuadro No. 13. Matriz de análisis de política pública para alineación a la –PND-.....	82
Cuadro No. 14. Comparación de metas de la política pública y del PND.....	82
Cuadro No. 15. Matriz de verificación de la alineación al PND.....	84
Cuadro No. 16. Ejemplo de análisis del marco legal y normativo.....	94
Cuadro No. 17. Ejemplo de análisis de la política pública.....	95
Cuadro No. 18. Ejemplo de análisis del marco institucional y programático.....	97
Diagrama 1. Flujo para determinar la pertinencia de formulación de una política pública (ámbito nacional).....	24
Diagrama 2. Flujo para determinar la pertinencia de formulación de una política pública (ámbito municipal).....	27
Diagrama 3. Relación entre instrumentos de planificación estratégica, operativa y la política a formular.....	59
Esquema No. 1. Enfoques teóricos conceptuales de política pública.....	13
Esquema No. 2. Pasos para identificar a la población objetivo.....	36
Esquema No. 3. Modelo de análisis de actores.....	38
Esquema No. 4. Lineamientos para el análisis del marco legal y normativo.....	39
Esquema No. 5. Lineamientos para el análisis institucional y programático.....	40
Esquema No. 6. Pasos para la identificación de soluciones.....	42
Esquema No. 7. Ejemplo de priorización de alternativas.....	44
Esquema No. 8. Pasos para la toma de decisión.....	46

Gráfico No. 1. Etapas o fases del ciclo de la política pública.....	16
Gráfico No. 2. El ciclo de políticas públicas y los momentos de la planificación.....	20
Gráfico No. 3. Pasos para la identificación de un problema.....	32
Gráfico No. 4. Sistema Nacional de Planificación -SNP- y su conexión de procesos.....	51
Gráfico No. 5. Pasos para la implementación.....	54
Gráfico No. 6. Criterios de evaluación.....	64
Gráfico No. 7. Pasos para realizar el plan de evaluación.....	66
Gráfico No. 8. Pasos para preparar la asesoría técnica.....	75
Gráfico No.9. Pasos para la alineación.....	79
Gráfico No. 10. Pasos para la conformación y trámite del expediente de aprobación de la política pública.....	89
Gráfico No. 11. Ejemplo de árbol de problemas.....	92
Gráfico No. 12. Ejemplo de análisis de actores.....	93
Gráfico No. 13. Ejemplo de árbol de objetivos.....	98

Introducción

Las políticas públicas en Guatemala han tenido un auge a partir de los años noventa, lo cual ha quedado enmarcado en tres momentos históricos de la democratización del país: 1) la transición a la democracia; 2) la negociación y la firma de los Acuerdos de Paz; 3) la aprobación de las leyes de participación ciudadana (siendo estas, la Ley de Descentralización -Decreto 14-2002-; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural -Decreto 11-2002-; y el Código Municipal -Decreto 12-2002).

La transición a la democracia abrió la oportunidad de construir una nueva institucionalidad orientada al bien común; y esto quedó plasmado en la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, en los cuales se contemplaron los principales lineamientos para abordar las problemáticas del país de manera justa, equitativa e incluyente, basada en los derechos humanos. Por su parte las leyes de participación ciudadana, proporcionan mecanismos a través de los cuales los ciudadanos y las ciudadanas pueden participar conjuntamente con el gobierno, en la identificación de sus necesidades y problemas, y en la identificación de las alternativas de solución a los mismos. En este contexto, se concibe a las políticas públicas como el principal instrumento de diálogo y consenso entre Estado y ciudadanía, para responder, abordar, solucionar o mitigar las necesidades y problemas públicos identificados, desde una perspectiva integral de mediano y largo plazo, en función del desarrollo sostenible del país.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –Segeplán–, a través de la Subsecretaría de Políticas Públicas, ha venido acompañando procesos de formulación y seguimiento a políticas públicas, y al mismo tiempo ha realizado diversos esfuerzos por generar instrumentos que ayuden a institucionalizar procesos y a vincularlos a los resultados, metas e indicadores de país, principalmente a la Política Nacional de Desarrollo (la PND), la cual recoge las prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 (el PND), e integra todos los temas de desarrollo del país.

Producto de estos esfuerzos, surge la Guía para formulación de políticas públicas versión actualizada, la cual contempla elementos teórico-conceptuales, metodológicos y herramientas que sirven de marco orientador para la formulación de políticas públicas, lo cual permite identificar soluciones viables, eficientes y eficaces a los problemas públicos, en la búsqueda del bien común y mejorar las condiciones de los ciudadanos y ciudadanas, tal como lo establece la Constitución de la República de Guatemala, el marco legal y normativo del país.

El contenido de este documento contempla los siguientes capítulos principales: el capítulo 1. El marco conceptual de la política pública. El capítulo 2. El ciclo de las políticas públicas y los momentos de la planificación. El capítulo 3. Abordajes metodológicos en el ciclo de la política pública; en este se incluyen criterios, métodos, pasos y herramientas para la formulación de cada una de las fases del ciclo de la política pública. 4. Anexos; 5. Glosario, y 6. Bibliografía.

1. Marco conceptual de las políticas públicas

En este apartado, se encuentran una serie de aspectos teórico-conceptuales vinculados al tema de políticas públicas. Si bien los conceptos y teorías, por un lado, se retoman de las visiones académicas, por otro, se incluye la visión y contexto nacional, a partir de una construcción colectiva y la experiencia de la Segeplán en brindar asesoría técnica especializada y acompañamiento para la formulación de políticas públicas².

1.1 El Estado y las políticas públicas en Guatemala

En Guatemala, las políticas públicas tuvieron un repunte a partir de los años noventa en el contexto de la transición a la democracia, la negociación y firma de los Acuerdos de Paz. El concepto de política pública se orientó hacia un enfoque de derechos humanos, equidad y orientada al bien común. En tal sentido, para los objetivos de esta Guía, **el concepto operativo de política pública para Guatemala es el siguiente:**

“Cursos de acción estratégica del Estado y del gobierno, basados en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientados a propiciar el bienestar, el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización territorial, sobre la base de diferentes instrumentos de gestión pública y el sistema de planificación nacional que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas” (Segeplán, 2015b)

Sobre los cursos de acción estratégica del Estado y gobierno, este concepto se analiza a través de los marcos jurídicos y políticos del país, principalmente: a) La Constitución Política de la República de Guatemala; b) La Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97); c) El Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032; y d) Los instrumentos de planificación del país.

La Constitución Política de la República de Guatemala (1985) en su artículo 2 establece que es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. La Constitución en general se organiza para garantizar el bien común basado en los derechos humanos.

La Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, en su artículo 23³, estipula lo relacionado a la rectoría sectorial sobre las políticas públicas, y su relación con el andamiaje institucional, para responder a las necesidades y demandas de la población.

² Según en el Reglamento Orgánico de la Segeplán, artículo 9 inciso c., establece lo relativo a brindar asesoría técnica especializada en el proceso de formulación de políticas públicas de desarrollo en apoyo a cada ente rector sectorial.

³ Ley del Organismo Ejecutivo –Decreto 114-97 ver en: https://www.google.com.gt/search?q=ley+del+organismo+ejecutivo&rlz=1C1AOHY_esGT759GT759&oq=ley+del+organismo+ejecutivo&aqs=chrome..69i57j0l5.4731j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8

La PND como instrumento estratégico, clasifica los lineamientos de corto, mediano y largo plazo e identifica a las instituciones responsables de llevarlos a cabo, con el objetivo de promover la alineación de políticas, planes y programas. Propone vincular la política pública con una o varias de sus metas.

Sobre la participación y la legitimidad ciudadana que especifica la definición anteriormente indicada, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002); el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley de Descentralización (Decreto 14-2002), contemplan mecanismos de participación efectiva de la población para diagnosticar problemas, priorizar necesidades, identificar soluciones para el desarrollo integral de la nación (Art 6 d, Decreto 11-2002).

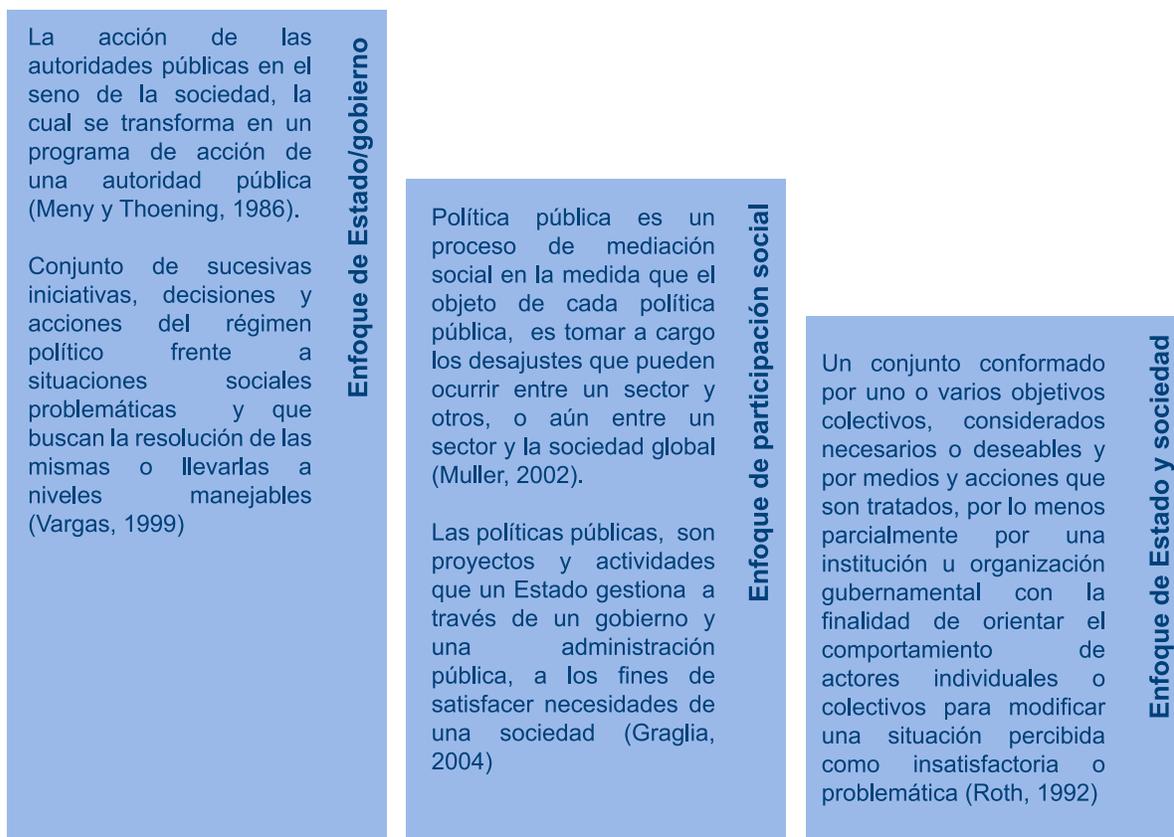
Sobre la organización territorial señalada en la definición de política pública, el Sistema Nacional de Planificación –SNP–, articula un conjunto de procesos y ciclos en el marco del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, con la finalidad de armonizar la planificación bajo una visión compartida del desarrollo, lo cual facilita la coherencia de la planificación con el presupuesto y la territorialización de las políticas públicas, vinculada a procesos para la toma de decisión.

1.2 Referente conceptual de políticas públicas

El primer académico que abordó el concepto de política pública fue Harold Lasswell (1951), quien analizó la articulación sistemática entre la Ciencia Política y la decisión de gobierno o acción pública. Parte de este análisis abordó la diferencia entre política, la política y las políticas (en Inglés: politics, polity, policy), siendo la primera relacionada con el estudio de las relaciones de poder; la segunda referida al ámbito del gobierno; y la tercera a los procesos, las acciones, decisiones u omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos (Aguilar, V; 1992; Roth, N.; 2002). Para los objetivos de este documento, se trabajará el último concepto referido a las políticas públicas.

Existen diversas definiciones sobre política pública, las cuales responden a diferentes enfoques tanto del Estado/gobierno, la sociedad, y del Estado y sociedad. Entre estos, cabe resaltar los siguientes: **(ver esquema No. 1)**:

Esquema No. 1. Enfoques teóricos conceptuales de política pública



Fuente: Roth, 2002; Graglia, 2004; Vargas, 1999 en Roth, 2002.

Los conceptos antes descritos tienen una mirada complementaria, los cuales analizan los elementos claves que debe contener una política pública:

- Involucran una decisión fundamental sobre dar respuesta (o no) a una situación social problemática.
- La intervención de autoridades públicas legítimas. El Estado/gobierno tienen una función primordial para tomar decisiones e identificar instrumentos, instituciones y recursos que buscan la transformación de un problema público.
- La política pública tiene como finalidad garantizar el bien común y satisfacer las necesidades de una sociedad.
- Involucra un conjunto de decisiones y acciones que se interrelacionan.

1.3 Características de las políticas públicas

Un aspecto que puede contribuir en el proceso de análisis para determinar si se formula una política pública o un instrumento de otra índole, es reflexionar sobre las características de calidad que ésta debe tener, los cuales han sido tomados de Stein, E. y Tommasi, M (2006: 396, 397):

- **Estabilidad:** En la medida en la que las políticas son estables en el tiempo. Pero, no se debe confundir estabilidad con rigidez. Contar con políticas estables no significa que las políticas no puedan cambiar en lo absoluto, sino más bien que los ajustes respondan a cambios de las condiciones económicas o a inconsistencias de las políticas, más que a proceder político.
- **Adaptabilidad:** Considerar que es posible ajustar las políticas cuando éstas fallan o cuando las circunstancias cambian. Ésta es la otra cara de la moneda de la estabilidad. Las políticas deben ser lo bastante flexibles para responder a los cambios, pero no tanto que sean susceptibles de manipulaciones políticas.
- **Coherencia y coordinación.** La política en cierta medida debe identificar políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas.
- **Calidad de implementación y ejecución:** Más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria. Cuán bien se aplique y se haga cumplir una política depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente y de un poder judicial fortalecido.
- **Orientación hacia el interés colectivo:** La medida en la que las políticas procuran el interés público. ¿Promueven las políticas el bienestar general o canalizan beneficios privados hacia

individuos, facciones o regiones específicas? Esta dimensión guarda una estrecha relación con la desigualdad, ya que los miembros de la élite tienen la influencia económica y política para modificar decisiones políticas y hacer que los favorezcan, apartándolas del interés general.

- **Eficiencia.** Responden las políticas a la asignación más productiva de recursos escasos. Esta característica va de la mano con el grado en el que se tiene en cuenta al público, ya que favorece a sectores específicos en detrimento del interés general constituye por lo general una asignación ineficiente de recursos.

Los dos primeros elementos de esta lista, son cruciales en el proceso de definir si lo que se precisa formular es una Política Pública u otro tipo de instrumento.

La estabilidad de las políticas públicas, varía de acuerdo al nivel de institucionalización de las mismas y el sentido de gobernanza en función de políticas públicas de un país, tanto a nivel nacional, como sub nacional.

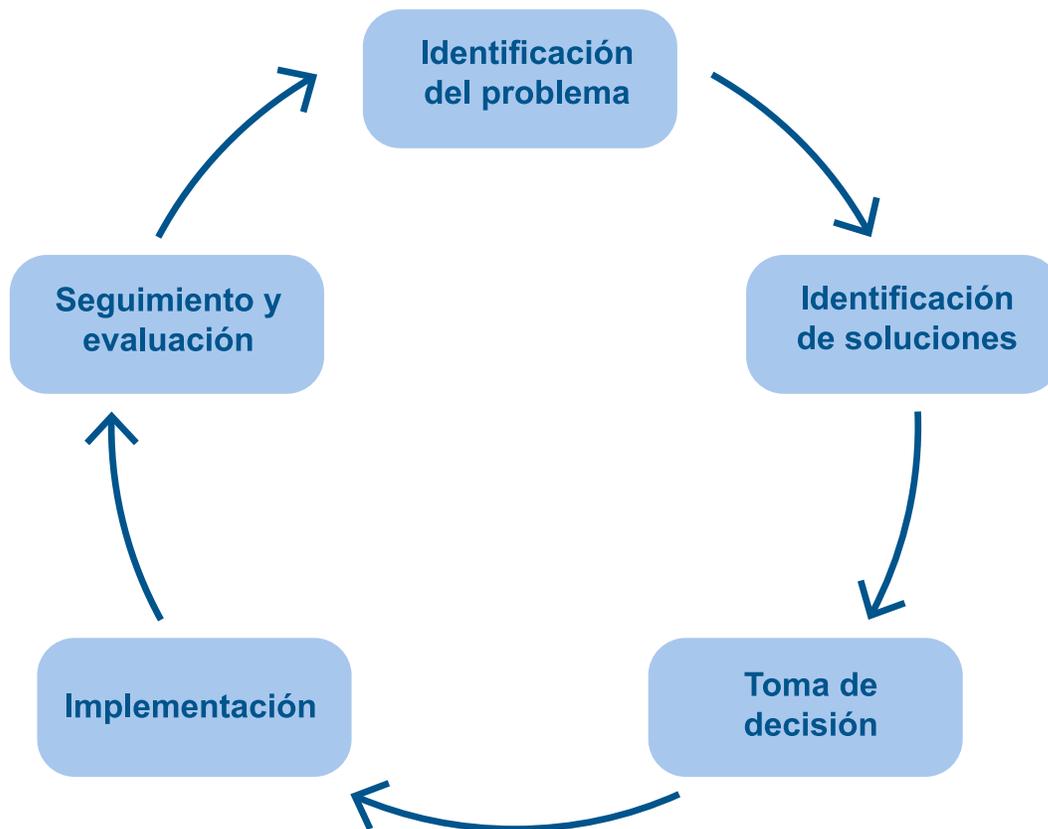
1.4 El ciclo de las políticas públicas o marco secuencial

El modelo más utilizado para la formulación, implementación y evaluación de la política pública, es el modelo secuencial o ciclo de la política pública, este originalmente fue propuesto por Jones (1970)⁴, el cual propone cinco (5) etapas o secuencias lógicas, siendo estas: (a) Identificación del problema; (b) Identificación de soluciones; (c) Toma de decisión; (d) Implementación; (e) Evaluación (Roth, N., 2006). Este modelo permite su utilización para cualquier política pública (**ver gráfico No.1**).

Dada su característica de ser flexible y adaptarse a las necesidades e intereses del contexto social, político, económico y cultural, la secuencia y los resultados de cada fase, contribuyen al desarrollo e implementación de una política pública.

⁴ Origen del marco secuencial: este modelo fue sugerido por Lasswell (1956) y luego desarrollado por Jones (1970). (Roth, N.: 2006)

Gráfico No. 1. Etapas o fases del ciclo de la política pública



Fuente: elaboración propia con base a información de Roth, N., 2006.

Cada una de estas fases, tiene su propia definición y características de implementación, las cuales se describen a continuación:

Identificación del problema: Es la primera fase del ciclo de la política pública en la cual se analiza por parte de los actores sociales y políticos, una situación que se percibe como problema o con posibilidad de potencializar, y que necesita de una demanda de acción pública y su inserción en la agenda de gobierno.

Identificación de soluciones: Segunda fase, una vez lograda la identificación del problema y su inscripción en la agenda pública⁵, se busca y propone dar solución al mismo.

Toma de decisión: Tercera fase, donde las autoridades públicas legítimas (ente rector y/o corresponsables de la política), examinan y priorizan la mejor solución, su viabilidad técnica, social y política.

Implementación: Cuarta fase, una vez identificada y priorizada la solución por el ente decisor, esta se traduce en acción.

Evaluación: Quinta fase, en esta fase se evalúa la solución priorizada, el proceso y su impacto. La evaluación se lleva a cabo por actores sociales y políticos, con el objetivo de dar información a los tomadores de decisión para hacer reajustes a la política o determinar su finalización.

1.5 La participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas

En el ciclo de la política pública, los ciudadanos deben intervenir en el proceso de identificación de necesidades insatisfechas, de problemas no resueltos y en la identificación de posibles alternativas de solución; dicha participación es de carácter consultivo y de generación de consensos, lo cual permite legitimidad en la toma de decisión y la viabilidad en la implementación. Otro momento del ciclo de la política pública en el cual puede participar la ciudadanía, es en la evaluación de resultados, lo cual permite una rendición de cuentas y transparencia en la gestión, implementación y resultados (Graglia, 2012).

En Guatemala, este proceso participativo queda recogido en el marco legal y normativo de país, partiendo de la Constitución de la República de Guatemala en su artículo 1, en la cual establece que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es la realización del bien común. En tal sentido y para orientar las acciones hacia la búsqueda de ese bien común, el Estado de Guatemala contempla tres leyes, que permiten una participación ciudadana y representativa. Estas leyes son, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002); el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley de Descentralización (Decreto 14-2002), las cuales incluyen mecanismos de participación efectiva de la población para diagnosticar problemas, priorizar necesidades e identificar soluciones para el desarrollo integral de la nación (Decreto 11-2002, Art 6 (d)).

⁵ Para Padioleau, 1982:25 en Roth, André.2002:57: el término agenda se utiliza para indicar “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas”

2. El ciclo de las políticas públicas y la planificación

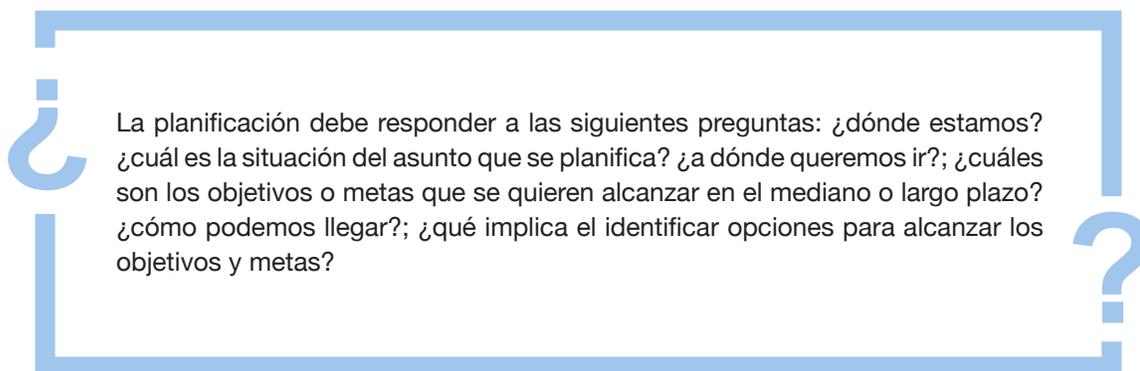
Las políticas públicas juegan un papel fundamental en el ciclo de la planificación, su importancia radica en que es un instrumento de diálogo y consenso para atender las necesidades y demandas de la población, el cual se alinea a las prioridades nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los Lineamientos generales de política, y la Política General de Gobierno, cuyo fin último es que lineamientos, orientaciones y acciones promuevan un cambio en la población objetivo y los territorios priorizados. En tal sentido, la gestión de políticas públicas precisa de coordinar y articular con otros actores, los procesos de planificación operativa y estratégica a nivel territorial, sectorial e institucional para alcanzar las prioridades nacionales en el corto, mediano y largo plazo.

La planificación es un proceso sistémico que tiene un carácter técnico-político y participativo. Está basado en el conocimiento, análisis e interpretación cuantitativa y cualitativa de los procesos y dinámicas sociales, económicas, ambientales, de riesgo y político institucionales. Con base en ello, define una ruta estratégica para las acciones e intervenciones de instituciones e instancias públicas, con el propósito de alcanzar objetivos de desarrollo de corto, mediano y largo plazo. (Segeplán: 2016b:pág.21)

Existen diferentes categorías de la planificación, las cuales aluden al concepto de jerarquía y amplitud, estas se dividen en sectorial; institucional y territorial. **La planificación sectorial**, responde a temas o propósitos que son parte de competencias y funciones de un grupo de instituciones. **La planificación institucional**, se refiere a la forma, mecanismos o instrumentos que ordenan los procesos de una institución en función de propósitos nacionales, sectoriales o territoriales. **La planificación territorial**, alude a las dimensiones urbana y rural. La territorial se refiere a la presencia e identidad cultural de conglomerados sociales específicos, a la interacción de estos con el medio, a su modificación e intervención en el espacio para la búsqueda del bienestar social y la existencia de mecanismos y dinámicas de interacción política. (Segeplán: 2016b: pág.21)

En cuanto a tipos de planificación, están la estratégica y operativa. La dimensión estratégica, se sitúa en el ámbito del establecimiento de prioridades, a partir de los aspectos que deben ser intervenidos de forma determinante para lograr los cambios estructurales en las condiciones de vida de la población. También se refiere a las capacidades institucionales, humanas y financieras que le dan viabilidad a esos cambios en plazos establecidos. Se puede mencionar por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032; la planificación estratégica institucional (PEI) que planea su quehacer en materia de los temas de su competencia durante un período determinado. La dimensión operativa de la planificación, se refiere fundamentalmente al momento en que ocurre la programación de proyectos o acciones, la identificación de responsabilidades o corresponsabilidades y la estimación cuantitativa de los recursos necesarios para realizar dichas acciones. Tiene un carácter eminentemente instrumental y se deriva de otros tipos de planificación, como la estratégica, sectorial o territorial (Segeplán 2016b: 29-34).

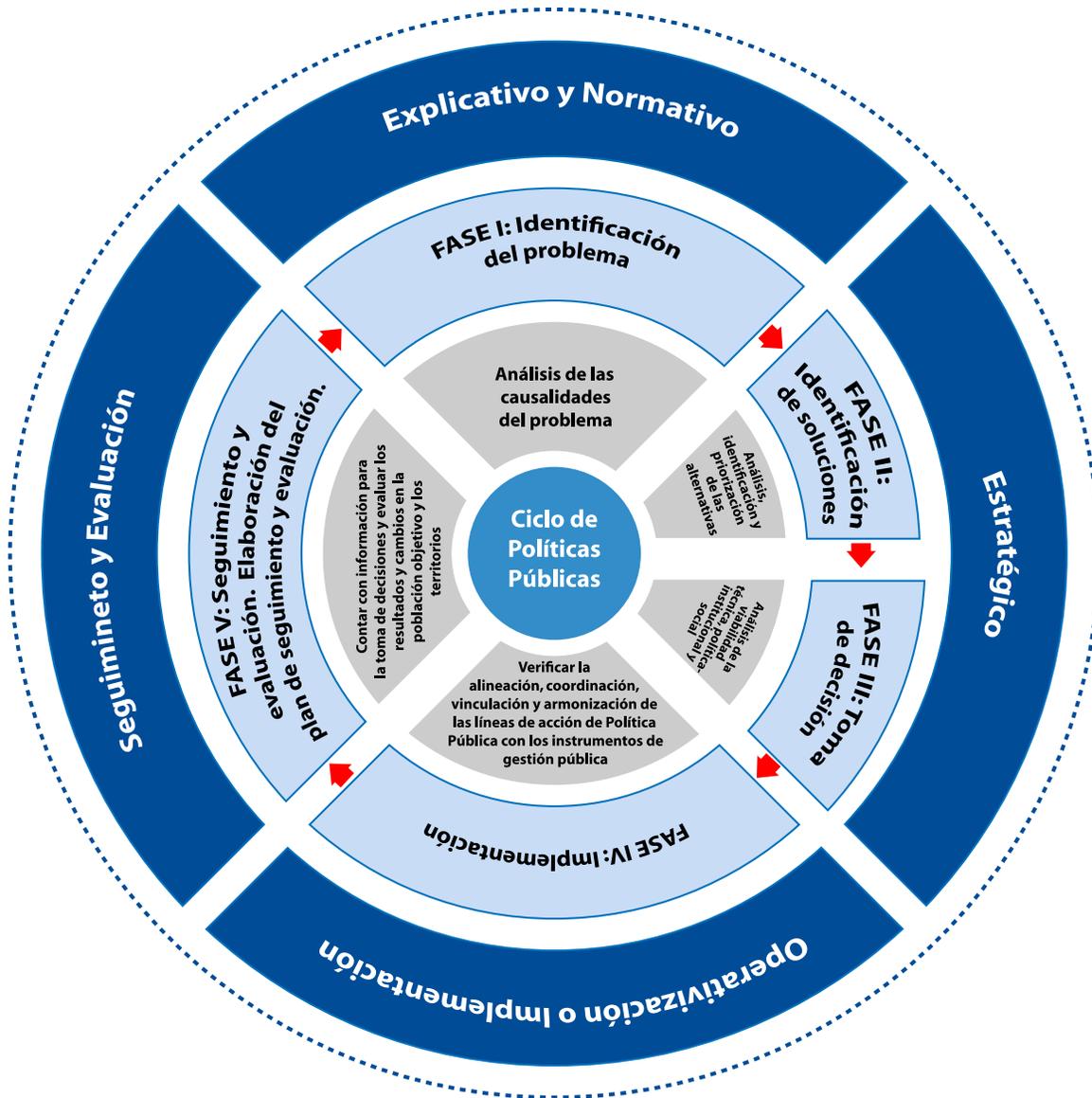
En este marco, las políticas públicas son instrumentos de planificación y gestión estratégica, que tienen un abordaje de largo plazo para incidir en alguna potencialidad del país o en los problemas complejos y estructurales de la población en general, un segmento o sector de la misma, e involucra aspectos institucionales.



Supone también la selección del método o métodos (estrategias, intervenciones) que se van a realizar para conseguirlos.

Para el análisis de las políticas públicas, en el **gráfico No. 2**, se explican los momentos de la planificación, que son el punto de partida para diseñar y gestionar las políticas públicas:

Gráfico No. 2. El ciclo de políticas públicas y los momentos de la planificación.



Fuente: Segeplán: Stark,C, 2012 y Segeplán, 2015b.

El concepto de momento⁶ define una circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso continuo o en cadena, que no presenta un comienzo ni un término definido y que considera el procesamiento de problemas y no de sectores (Graglia E, 2012). Los momentos a los que se refiere el gráfico anterior son:

6 La Planificación Estratégica Situacional según Carlos Matus (en Graglia E, 2012: pág.26) es regida por momentos, no etapas, porque constituyen instancias entrelazadas que se repiten en un orden alternante y que considera el análisis, procesamiento de problemas y no de sectores.

- **Momento explicativo** identifica y hace una construcción conceptual de la realidad ¿cómo fue?, ¿cómo es?, y ¿cómo tiende a ser?.
- **Momento normativo** se refiere a ¿cómo debe ser la realidad una vez realizada la acción?
- **Momento estratégico** estudia la articulación del deber ser, con él puede ser.
- **Momento operacional** explica las acciones emprendidas para alcanzar los objetivos.
- **Momento de seguimiento y evaluación**, cruza todos los momentos y retroalimenta las fases de formulación e implementación, aunque su diseño es parte de la formulación.

El explicativo, normativo y estratégico articula dentro del proceso de formulación de políticas públicas, las fases de identificación del problema e identificación de soluciones. En estas se construye la fundamentación teórico-conceptual para tratar el problema o tema de carácter público y las alternativas de solución identificadas para generar los resultados y cambios esperados; y la toma de decisión para establecer consensos y coordinaciones con el ente rector y los corresponsables de implementar las políticas.

El momento de operativización o implementación, es el momento del hacer, donde predominan los planes, programas y proyectos, como instrumentos de implementación de las políticas públicas.

El seguimiento y evaluación, este momento es muy importante y debe quedar explícito dentro del documento de la política y ser lo más específico posible respecto al cómo y qué se monitoreará y evaluará, así como las responsabilidades de los órganos implementadores y coordinadores de la política. Es importante mencionar en este sentido que el carácter de lo que se debe monitorear y evaluar, puede variar de un tema o sector a otro, pero que en todo caso, no debe olvidarse el enfoque estratégico (la incidencia en lo estructural) cuando se piense en el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

En la fase de la acción pública o momento operacional, los instrumentos que implementan las acciones e intervenciones de las políticas públicas son:

Un programa, es un conjunto de intervenciones o actividades que se realizan de una manera sistemática y rutinaria con el propósito de que se constituyan en una parte fundamental de la entrega de servicios a la población. Generalmente, un programa tiene un enfoque sistemático y de permanencia a largo plazo. El carácter del programa tiene que ver mucho con las políticas institucionales o sectoriales.

Ejemplo: Programa de Agricultura Familiar para el fortalecimiento de la economía campesina –PAFFEC-. Contribuye a alcanzar los resultados estratégicos de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En el marco de las políticas públicas, el programa o programas, tienen un papel fundamental durante la implementación de la política, ya que es a través de él o de ellos que se operativizan los lineamientos estratégicos contenidos en la

misma. Los sectores (ministerios y otras dependencias del Estado), son los responsables de la operativización de las políticas públicas y lo hacen a través de sus programas.

Un proyecto, es un conjunto de intervenciones o actividades que una institución/sector establece generalmente por situaciones particulares y que generalmente responden a circunstancias o necesidades específicas. Algunas veces, dependiendo de la importancia del proyecto, este puede llegar a convertirse en un programa. Otras veces, por situaciones de coyuntura o de temporalidad, los sectores implementan sus acciones a través de proyectos puntuales y por ende algunas de sus acciones pueden apoyar la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, no hay que olvidar el carácter temporal de los proyectos y por lo tanto si se requiere asegurar su aporte a la operativización de las políticas públicas, estos deberían con el tiempo convertirse en programas institucionalizados.

Ejemplo: Proyecto de Gestión del Conocimiento para la Innovación del Desarrollo Rural Sostenible en Guatemala: fortaleciendo la agricultura familiar y la economía campesina. Apoya las acciones del Programa de Agricultura Familiar.

Una intervención pública, son las acciones o eventos específicos que se realizan con el fin de alcanzar a la población objetivo. Cuando las actividades se repiten con frecuencia se constituyen en la intervención o estrategia. Es decir, la intervención es aquello que hace el programa/proyecto, para promover el cambio u obtener los resultados. El generador de ese cambio es el producto entregado por el Estado al ciudadano, que consiste en un conjunto estandarizado de bienes y servicios. Al producto se le denomina también como intervención.

Ejemplo: Estrategia para la Prevención de la Desnutrición Crónica en Guatemala. Se enmarca en la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Prioriza y focaliza acciones para reducir la desnutrición crónica en el país. Ejemplo de un producto, esquema de vacunación vigente

En el marco de las políticas públicas las intervenciones son importantes en función del programa. Por lo tanto, es importante saber, qué intervenciones

conforman cada programa de los sectores responsables de la implementación de una política, y cómo estas se corresponden con los lineamientos estratégicos de la política que se formula.

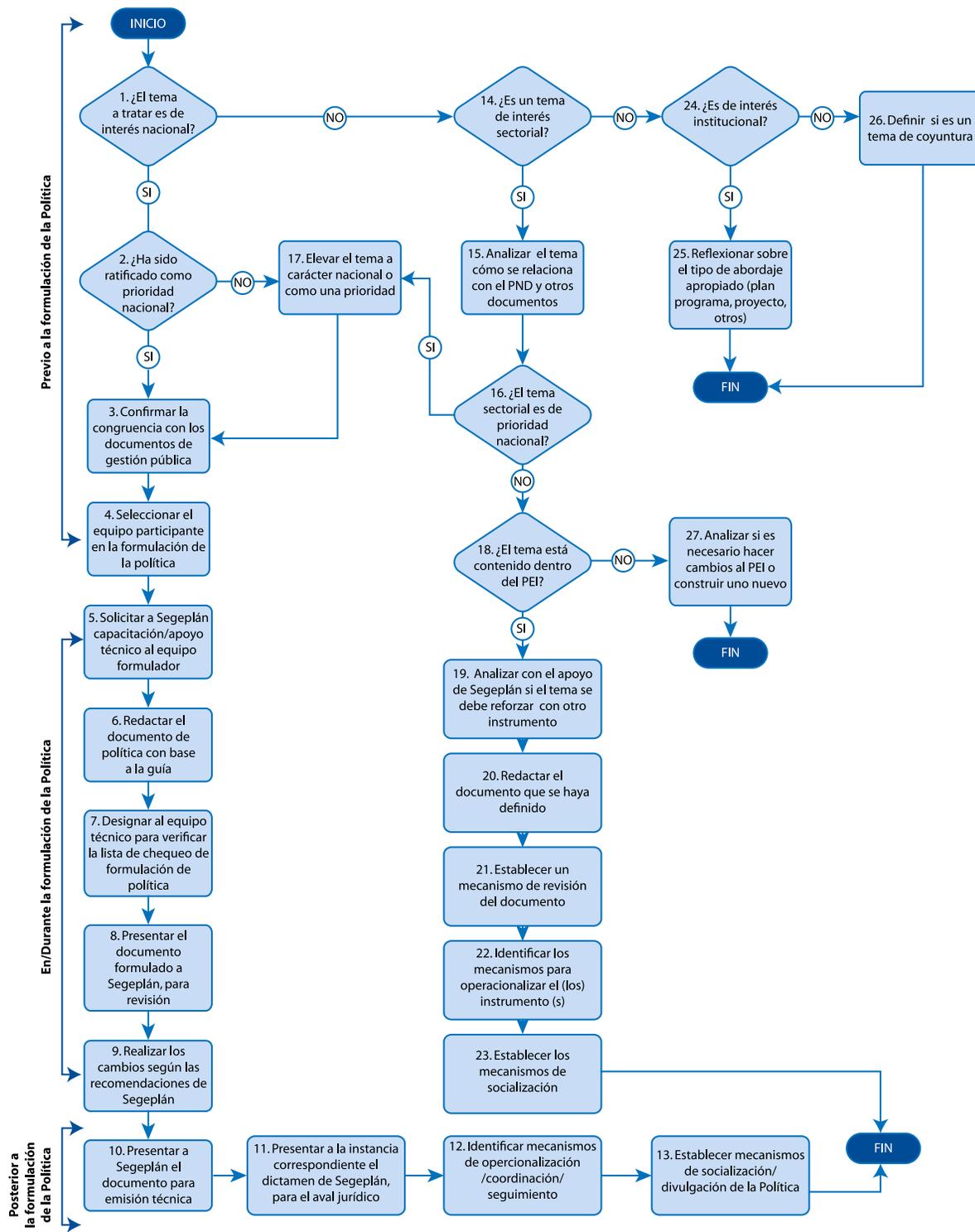
3. Abordaje metodológico en el ciclo de las políticas públicas

En este apartado se presentan lineamientos, métodos, pasos y herramientas para formular la política pública, específicamente en las fases de: a) Identificación del problema; b) Identificación de solución; c) Toma de decisión; d) Implementación; e) Evaluación. De manera gráfica, se encuentran en **el anexo 1**, los pasos requeridos para cada etapa del ciclo de la política pública.

Antes de iniciar con el proceso de formulación de la política pública, es necesario realizar un ejercicio de análisis de la ruta que implica elaborar una política pública, la cual se presenta a través de los siguientes **diagramas de flujo 1 y 2**. Este debe de ser un ejercicio que realice la institución rectora de formular la política pública, con su equipo de trabajo técnico y multidisciplinario que conozca el tema o problema público sobre el que se piensa formular la política pública. Aunque ambos diagramas son similares, el primero está más circunscrito para determinar la pertinencia de una política de carácter nacional, mientras que el segundo hace mayor énfasis al ámbito municipal.

De manera general el diagrama de flujo parte de una pregunta con dos posibles vertientes de respuestas: si ó no. Cada una de las vertientes conduce al lector por una serie de procesos de análisis que le permiten decidir qué tipo de instrumento es el que se precisa para abordar de mejor manera el problema o tema que requiere atención.

Diagrama 1. Flujo para determinar la pertinencia de formulación de una política pública (ámbito nacional)



Fuente: Adaptado de Segeplán, 2015b

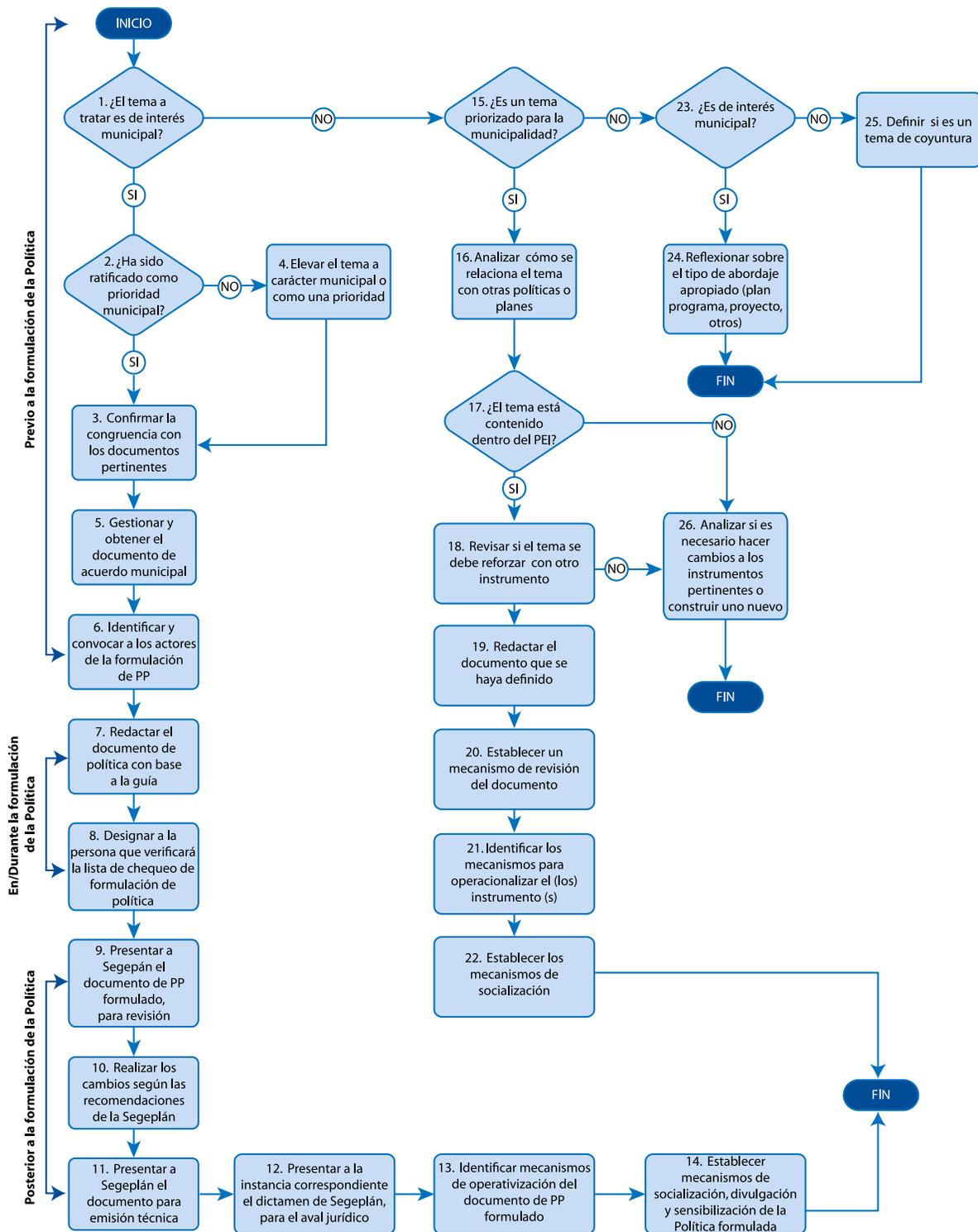
Pasos para determinar la pertinencia de la formulación de una política pública (ámbito nacional), según el diagrama 1

PASO	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO, ACCIÓN O COMENTARIO
PREVIO A LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA		
1	<p>¿El tema a tratar es de interés nacional?</p> <p>Se debe analizar si el tema a tratar es de interés nacional, si es de carácter estratégico o público. Analizar si muestra carencias objetivas en la sociedad, los actores con poder califican a esa situación como problema público (afecta a la mayoría de la población, a los más vulnerables, es un tema que necesita soporte político, es un tema de obligatoriedad con los compromisos internacionales, no es problema pero puede ser una oportunidad de beneficio público o para mejorar).</p> <p>Si SI: Ir al paso 2</p> <p>Si NO: Ir al paso 14</p>	
2	<p>Ha sido ratificado como prioridad nacional en consejo de ministros, foros colegiados o cualquier otra instancia de carácter plural? Si No: Haga gestión para elevar el tema de carácter nacional o haga lobby para ratificar el tema como una prioridad.</p> <p>Si SI: Ir al paso 3</p> <p>Si NO: Ir al paso 17</p>	
3	<p>Confirme la congruencia del tema con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, la agenda de gobierno y las Políticas Generales o Transversales, así como, con el marco jurídico nacional e internacional.</p>	
4	<p>Seleccione el equipo que participará en la formulación de la Política de carácter nacional (Multidisciplinario, con visión estratégica y conocimiento del contexto y el tema). Equipo mínimo sugerido: especialista en la temática; conocimientos de temas jurídicos; planificación; monitoreo y evaluación; procesos de diálogo y negociación; especialista en temas transversales vinculado con la naturaleza de la política.</p>	
EN/DURANTE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA		
5	<p>Solicite que Segeplán capacite y dé asistencia técnica/acompañamiento al equipo que formulará la política con base a la Guía para Formulación de Políticas Públicas y el ciclo de las políticas públicas (plan de acompañamiento con Segeplán).</p>	
6	<p>Redacte el documento de la Política con base a la guía y capacitación/orientación, proporcionada por la Segeplán.</p>	
7	<p>Designa a un equipo técnico (diferente del que formuló la política), para que verifique con la lista de chequeo que todos los elementos han sido cubiertos en el documento.</p>	
8	<p>Presente a Segeplán el documento de la Política formulado para su revisión (el tiempo estimado para el proceso de revisión, varía de acuerdo a la calidad del documento de Política presentado y el número de Política Pública -PP- en revisión)</p>	<p>El producto obtenido será la emisión de opinión técnica con recomendaciones para incorporar al documento de PP presentado.</p>
9	<p>Realice las enmiendas al documento de la Política con base a las recomendaciones realizadas por Segeplán (realice las consultas que considere necesarias para clarificar cualquier duda en relación con las enmiendas que debe hacer al documento de PP).</p>	
POSTERIOR A LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA		
10	<p>Presente a Segeplán el documento de Política con los cambios realizados para emisión de opinión técnica (el tiempo estimado para el proceso de revisión, varía de acuerdo a la calidad del documento de PP presentado y el número de PP en revisión).</p>	<p>El producto obtenido será la emisión de opinión técnica final de la PP presentada.</p>
11	<p>Entregue el documento de Política formulado, con el dictamen final de la Segeplán, a la instancia correspondiente para la emisión de: un decreto u otro documento que le dé el aval jurídico a la Política formulada.</p>	<p>Revise la legislación y normativa institucional para verificar cuál es la instancia competente para extender o emitir el acuerdo o decreto correspondiente.</p>
12	<p>Identifique los mecanismos para operacionalizar la Política, así como, los mecanismos de coordinación y seguimiento de su operativización.</p>	
13.	<p>Establezca los mecanismos de socialización y divulgación de la Política.</p>	

PASO	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO, ACCIÓN O COMENTARIO
VIENE DEL PASO 1		
14	¿Es un tema de interés sectorial? Si SI: Ir al paso 15 Si NO: Ir al paso 24	
15	Analice/revise como el tema se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 y otras políticas de país.	<i>Pregunta clave o generadora importante para interés sectorial institucional.</i> Determine si estas vinculaciones son suficientes para tratar/abordar el tema o requiere un abordaje por separado. Esto permitirá decidir, si lo eleva a un tema de carácter público o lo aborda desde el sector.
16	El tema siendo sectorial ¿Es de prioridad nacional? Si SI: Ir al paso 17 Si NO: Ir al paso 18	<i>Pregunta clave o generadora importante para interés sectorial institucional.</i> El tema aún muestra carencias objetivas o los actores con poder califican el tema de interés público.
17	Haga gestión para elevar el tema a carácter nacional o haga lobby para ratificar el tema como una prioridad. Ir al paso 3.	
VIENE DEL PASO 16		
18	Analice/revise si el tema está contenido dentro del Plan Estratégico (PE) de manera suficiente y apropiada. Si SI: Ir al paso 19 Si NO: Ir al paso 27	
19	Con el apoyo técnico/acompañamiento de Segeplán analice/revise si lo que necesita es reforzar el tema con otro tipo de instrumento o iniciativa adicional a lo contenido en el PEI. Defina qué otro tipo de documento necesita: plan operativo, manual protocolo, etc.	
20	Redacte el documento (s) que haya definido.	
21	Establezca un mecanismo interno de revisión (validación) del documento, para asegurar que todos los elementos que necesitan ser reforzados sobre el tema de interés sectorial/institucional han sido incluidos.	
22	Identifique los mecanismos para la operacionalización del (los) instrumento (s).	
23	Establezca los mecanismos de socialización y divulgación interna y externa del (los) instrumento (s).	
VIENE DEL PASO 14		
24	Es de interés institucional <u>No estratégico</u> (por compromisos con donantes o de otra índole) Si SI: Ir al paso 25 Si NO: Ir al paso 26	
25	Reflexione y analice qué tipo de abordaje institucional es el más apropiado (estrategia, plan operativo, reglamento, protocolo, etc.). Fin.	
26	Defina si es un tema operativo o de coyuntura.	
VIENE DEL PASO 18		
27	Analice la pertinencia de hacer cambios a su PEI (en caso de que exista) o la construcción de un PEI (si no existe) para incluir el tema.	<i>Acciones por realizar que no se deben olvidar (adaptaciones, incorporaciones a instrumentos que ya existen).</i> No olvide incluir en su plan operativo los cambios realizados al PEI.

Fuente: Elaborado por Segeplán (2014), actualizado al 2017.

Diagrama 2. Flujo para determinar la pertinencia de formulación de una política pública (ámbito municipal)



Fuente: Adaptado de Segeplán, 2015b

Pasos para determinar la pertinencia de la formulación de una política pública (ámbito municipal), según el diagrama 1

PASO	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO, ACCIÓN O COMENTARIO
PREVIO A LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA		
1	<p>¿El tema a tratar es de interés municipal? (carácter estratégico, público o general)</p> <p>Muestra carencias objetivas en el municipio, es de interés comunitario, los actores con poder califican a esa situación como problema público (afecta a la mayoría de la población, a los más vulnerables, es un tema que necesita soporte político, es un tema de obligatoriedad con los compromisos internacionales, no es problema pero puede ser una oportunidad de beneficio público o para mejorar).</p> <p>Si SI: Ir al paso 2</p> <p>Si NO: Ir al paso 15</p>	
2	<p>¿Ha sido ratificado como prioridad municipal en el COMUDE, algunas de sus comisiones o el Consejo Municipal?</p> <p>Si SI: Ir al paso 3</p> <p>Si NO: Ir al paso 4.</p>	
3	<p>Confirme la congruencia del tema con: Constitución Política de la República de Guatemala, marcos jurídicos y políticos que apliquen al nivel municipal (Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo, Ley de Descentralización, Planes de Desarrollo Municipal) Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, lineamientos y la agenda de gobierno y las Políticas Generales o Transversales, así como, con el marco jurídico nacional e internacional. Ir al paso 5.</p>	
4	<p>Haga gestión para elevar el tema a carácter municipal o haga lobby para ratificar el tema como una prioridad. Ir al paso 5.</p>	
5	<p>Gestionar y obtener el documento de acuerdo municipal del Consejo Municipal y/o resolución de COMUDE que da aval a la formulación y designa los responsables de la coordinación para la formulación de la política municipal.</p>	
6	<p>Identifique y convoque a los actores locales vinculados a la temática que participarán en la formulación de la política de carácter municipal (es una tarea de la municipalidad) (Multidisciplinario, con visión estratégica y conocimiento del contexto municipal/local y el tema).</p>	<p>Se recomienda/puede solicitar asesoría técnica, capacitación y orientación a Segeplán para el equipo que formulará la política con base a la Guía para Formulación de Políticas Públicas y el ciclo de las Políticas Públicas.</p>
EN/DURANTE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA		
7	<p>Redacte el documento de la Política municipal con base a la guía y otros instrumentos de apoyo.</p>	
8	<p>Se sugiere que la municipalidad nombre una persona de su equipo para que verifique con la lista de chequeo que todos los elementos descritos en la guía de formulación de política pública -PP- han sido cubiertos en el documento de política formulado.</p>	
POSTERIOR A LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA		
9	<p>Presente a Segeplán el documento de la Política municipal formulado para su revisión (el tiempo estimado para el proceso de revisión, varía de acuerdo a la calidad del documento de Política presentado y el número de PP en revisión).</p>	<p>El producto obtenido será la emisión de opinión técnica con recomendaciones para incorporar al documento de PP presentado.</p>
10	<p>Realice las enmiendas al documento de la Política municipal con base a las recomendaciones realizadas por Segeplán (realice las consultas que considere necesarias para clarificar cualquier duda en relación con las enmiendas que debe hacer al documento de PP).</p>	
11	<p>Presente a la Segeplán el documento de Política municipal con los cambios realizados para emisión de opinión técnica (el tiempo estimado para el proceso de revisión, varía de acuerdo a la calidad del documento de PP presentado y el número de PP en revisión).</p>	<p>El producto obtenido será la emisión opinión técnica final de la PP presentada.</p>
12	<p>Entregue el documento de Política municipal formulado, con el dictamen final de la Segeplán, a la instancia correspondiente para la emisión de: un acuerdo, un decreto u otro documento que le dé el aval jurídico a la Política formulada.</p>	<p>Revise la legislación y normativa municipal para verificar cuál es la instancia competente para extender o emitir el acuerdo o decreto correspondiente.</p>

PASO	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO, ACCIÓN O COMENTARIO
13	Identifique los mecanismos municipales que ayudarán a la operativización del documento de política formulado. (Planes de desarrollo municipal, planes de gobierno municipal, POAs municipales, reglamentos, normativas, acuerdo municipal).	
14	Establezca los mecanismos de socialización, divulgación y sensibilización de la política formulada a nivel municipal, en coordinación con los entes rectores a nivel central, departamental, regional y municipal (las estrategias usadas deben dirigirse a diferentes audiencias del sector público, privado y de cooperación).	
VIENE DEL PASO 1		
15	¿Es un tema de interés estratégico priorizado para la municipalidad? Si SI: Ir al paso 16 Si NO: Ir al paso 23	
16	Analice/revise cómo se vincula el tema con las políticas generales, transversales, políticas territoriales (departamentales, regionales, municipales) los planes municipales y otras políticas temáticas (sectoriales).	
17	Analice/revise si el tema está contenido dentro del PE (Plan Estratégico Municipal, Plan de Desarrollo Municipal y Plan de Gobierno Municipal) de manera suficiente y apropiada. Si SI: Ir al paso 18 Si NO: Ir al paso 26	
18	Revise si lo que necesita es reforzar el tema con otro tipo de instrumento o iniciativa y defina qué tipo de instrumento (plan operativo, norma, acuerdo municipal, manual, protocolo, un proyecto específico, etc.) adicional al Plan Estratégico, para reforzar el tema.	
19	Redacte el documento.	
20	Establezca un mecanismo interno de revisión (validación) del documento, para asegurar que todos los elementos que necesitan ser reforzados sobre el tema de interés estratégico municipal priorizado, han sido incluidos.	
21	Identifique los mecanismos para la operacionalización del (los) instrumento (s).	
22	Establezca los mecanismos de socialización y divulgación interna y externa del (los) instrumento (s).	
VIENE DEL PASO 15		
23	¿Es de interés municipal <u>No estratégico</u> (por compromisos con donantes o de otra índole)? Si SI: Ir al paso 24 Si NO: Ir al paso 25	
24	Reflexione y analice qué tipo de abordaje municipal es el más apropiado (estrategia, plan operativo, reglamento, protocolo, norma, manual, acuerdo municipal, etc.).	No olvide los diferentes niveles de consulta y validación, para cualquiera que sea el documento o documentos que defina. Consejo Municipal, COMUDES, instituciones rectoras.
25	Defina si es un tema operativo o de coyuntura.	
VIENE DEL PASO 17		
26	Analice la pertinencia de hacer modificaciones o actualizaciones en los instrumentos pertinentes (PE), Plan Municipal de Desarrollo, Plan de Gobierno Municipal (en caso de que exista) o la construcción de alguno de estos instrumentos (si no existe) para incluir el tema, en coordinación, consulta y validación con las autoridades e instancias competentes.	<i>Acciones por realizar que no se deben olvidar (adaptaciones, incorporaciones a instrumentos que ya existen). No olvide hacer modificaciones, actualizaciones a los instrumentos que sirven para operativizar los instrumentos estratégicos identificados anteriormente.</i>

Fuente: Elaborado por Segeplán (2014), actualizado al 2017.

3.1 Identificación del problema

La identificación del problema, es la primera fase del ciclo de las políticas públicas, su importancia radica en estudiar los problemas de naturaleza pública a través de un análisis de situación y análisis de contexto. El análisis de situación permitirá identificar las causas, efectos del problema, así mismo, las características de la población objetivo, el tamaño del problema (identificado a nivel cuantitativo y cualitativo) y su localización. El análisis de contexto, es el proceso mediante el cual se identifican las acciones que existen o vacíos en relación al problema identificado dentro del marco legal y normativo, tanto nacional como internacional; el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 (el PND); las políticas públicas y el marco institucional y programático.

Las variables cuantitativas de la magnitud del problema que se identifiquen en esta fase, constituirán la **línea de base** para la política y permitirá generar una propuesta eficaz, y el marco para un adecuado seguimiento y evaluación.

3.1.1 El problema público

Un problema público se entiende a partir de la distancia que existe de una situación dada, que se considera deficiente y que afecta negativamente a toda la población, segmentos o sectores de la población en determinado territorio.

3.1.2 Criterios para la identificación del problema público

Para identificar un problema público, es necesario tomar en cuenta los siguientes criterios que ayudarán a su delimitación, según los documentos de Becker, G: 1995 y Segeplán: 2015b:

- Carencias objetivas de la sociedad, lo cual puede ser verificable a través de análisis de información primaria y secundaria.
- Cuando actores con poder e influencia califican un problema público, es decir tienen la capacidad de movilizar actores para identificar el problema.
- Cuando se hace visible el problema público y se instala en la agenda pública. Se debe analizar si el Estado es el actor más pertinente para intervenir en la solución del problema, para proveer y regular los bienes y servicios. Si existe un mandato Constitucional cuya observancia debe cumplir, por ejemplo, la ampliación de los derechos sociales, como educación, salud, vivienda, otros.
- Cuando el problema tiene una notoriedad por los compromisos internacionales adquiridos por el Estado de Guatemala, o bien responden a marcos legales nacionales.

3.1.3 Características del problema público

Para distinguir un problema público, tres características aparecen como cuestiones distintivas en el análisis, según Olavarría, M, 2007 (pág.11):

- Interdependencia de los problemas públicos, estos son parte de un sistema completo de acción, y raramente existe una sola causa de origen o explicación.
- Hay cierta subjetividad en la identificación de problemas públicos, es decir que hay muchas situaciones problemáticas en la sociedad, pero pasan a ser consideradas aquellas que coinciden con las visiones, aspiraciones, intereses de actores de poder relevantes, quienes las impulsan e incorporan a la agenda pública⁷.
- Los problemas públicos son dinámicos, es decir evolucionan por los cambios en el conocimiento, en lo tecnológico, en la cultura por la aparición de nuevos fenómenos sociales y por las propias intervenciones de la política pública.

3.1.4 Método para identificar el problema público

El método consiste en describir la situación (análisis de situación del problema) y caracterizar el problema; y el segundo analizar el contexto (análisis político e institucional). El primero analiza los aspectos sociales del problema, entre estos, la población objetivo, su cuantificación o tamaño, la localización del problema, y explica la estructura causal, y las variables que determinan el problema. El segundo analiza los aspectos externos, políticos e institucionales, los cuales se vinculan con el marco legal y normativo del país, el PND; el análisis de políticas públicas; y el análisis institucional y programático.

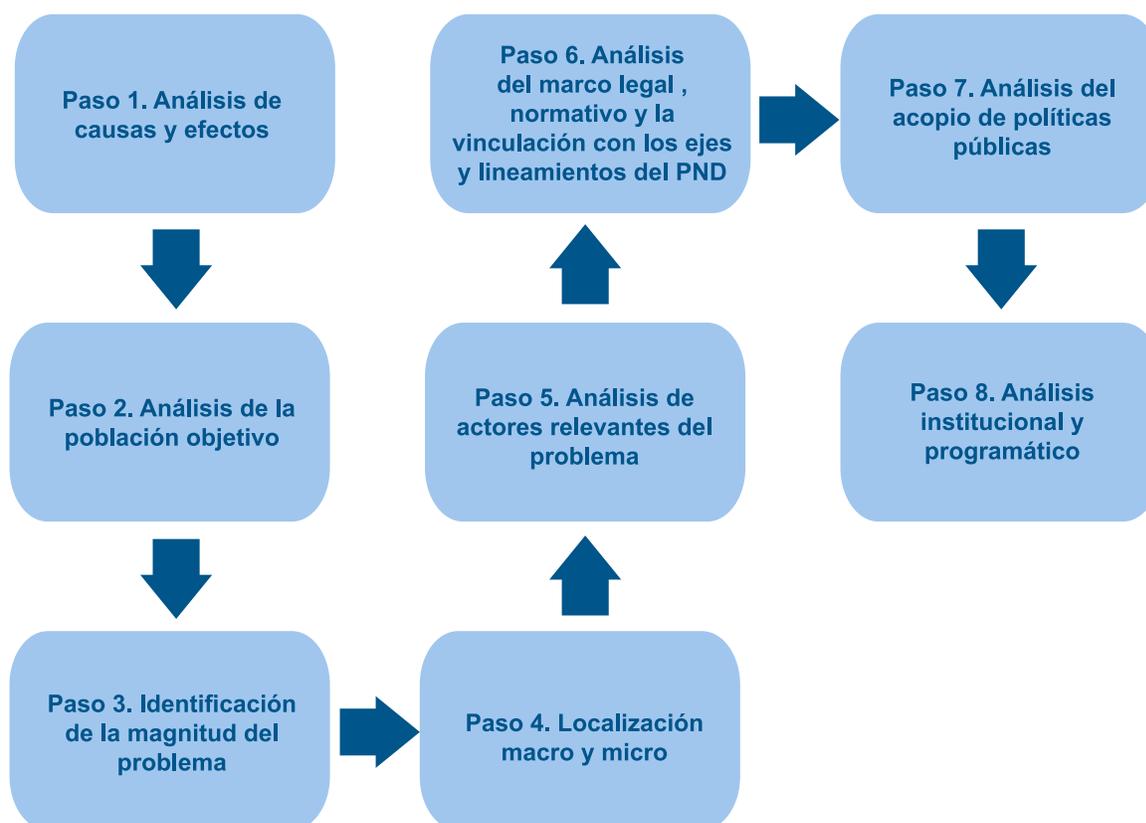
La descripción y explicación del problema debe responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el problema? ¿Por qué esa situación es un problema? ¿Cuáles son sus causas y efectos? ¿Se cuenta con la información adecuada para su evidencia? ¿Cuál es la población afectada (tamaño del problema)? ¿Cuál es el entorno demográfico, geográfico, económico y social del problema? ¿Quiénes son los actores relevantes del problema? ¿Cómo ha evolucionado el problema? ¿Cuál es su estado actual? ¿Qué dificultades existen para enfrentarlo? ¿Qué ocurriría si no se interviene?

⁷ El término agenda se utiliza para “indicar el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público o incluso la intervención de las autoridades legítimas. Sin embargo no todos los problemas terminan en una agenda pública o política, lo cual significa que existen condiciones de acceso y por lo tanto de exclusión para la inscripción de la agenda” (Papiodeau, 1982: 25 en Roth, 2002: pág. 57).

3.1.5 Pasos para la identificación del problema

Los pasos para la identificación del problema⁸, dan respuesta a las preguntas planteadas con anterioridad, donde una vez agotados los mismos, se cuenta con la información necesaria para pasar a la etapa de identificación de soluciones. Entre los pasos se encuentran los siguientes según los muestra el **gráfico No. 3**:

Gráfico No. 3. Pasos para la identificación de un problema⁹



Fuente: Elaboración propia a partir de la sistematización, retroalimentación y validación de los resultados sobre el uso e implementación de la Guía para Formular Políticas Públicas. Segeplán, 2016.

⁸ Los pasos para la identificación del problema fueron construidos a partir del proceso participativo de las entrevistas, sistematización, retroalimentación y validación realizado por funcionarios de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), particularmente de la Subsecretaría de Políticas Públicas.

⁹ En el anexo 6 se pueden encontrar algunos ejemplos de los pasos para la identificación del problema.

Análisis de causas y efectos

El análisis de causas y efectos permite examinar las principales carencias o déficits que un grupo o segmento de población determinado ha identificado y cuáles son los efectos de dichas carencias. Los problemas no existen como unidades aisladas, siempre se presentan como un conjunto, en el que sobresale uno como más aparente o como más accesible a las soluciones, por lo que hay que considerar:

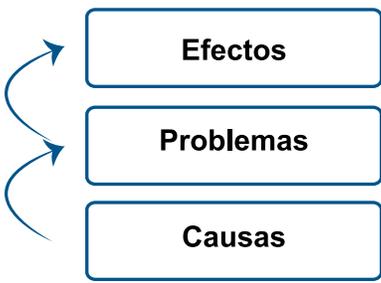
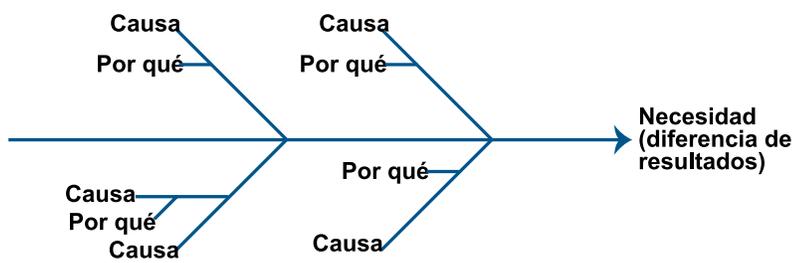
- Las condiciones en que surgió el problema principal.
- Considerar otros problemas asociados al problema principal.
- El segmento de población afectada.

Las causas del problema se definen como aquellas directas o indirectas que generan el problema central, y que a través de su localización permitirá eliminar las que estén fuera del alcance de la política. Por su parte, los efectos, son los sucesos directos o indirectos que se derivan del problema y permanecerán en caso de no ser atendido el problema.

Las herramientas y técnicas que se sugieren en este documento para facilitar la identificación del problema son: el árbol de problemas y la espina de pescado o esquema de Ishikawa o de Grandal. El árbol de problemas es una herramienta participativa que se utiliza para identificar los problemas principales, sus causas y efectos. La espina de pescado, por su parte, es un diagrama de causa-efecto que puede utilizarse para identificar las causas potenciales o reales de un problema.

A continuación en el **cuadro No.1**, se presentan los principales pasos para su implementación:

Cuadro No. 1 Técnicas y herramientas para la identificación de causa y efecto

Técnica y herramienta	Descripción
El árbol de problemas ¹⁰	<p>Pasos para su implementación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Analizar e identificar lo que se considere como problema, realizarlo a partir de “lluvia de ideas”, y utilizar criterios de prioridad y selectividad para delimitarlo. 2) Analizar los efectos más importantes del problema en cuestión, de esta forma se analiza y verifica su importancia. 3) Anotar las causas del problema central detectado, o los elementos que podrían estarlo provocando. 4) Anotar los efectos en orden de gravedad de las consecuencias del problema y que amerite búsqueda de solución. 5) Establecer la relación entre las causas y los efectos a través del diagrama de árbol de problemas. 
La espina de pescado (esquema de Ishikawa o de Grandal) ¹¹	<p>Es un diagrama de causa-efecto que puede utilizarse para identificar las causas potenciales o reales de un problema.</p> <p>Pasos para su implementación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Identificar las principales categorías de causas de la necesidad o problema detectado, a través de lluvia de ideas. 2) Identificar los factores que pueden afectar la causa y/o necesidad por cada categoría de causas y preguntar ¿por qué ocurre? añadir cada razón al diagrama 3) Colocarlo en el diagrama que se presenta a continuación y clasificar las causas y definir los efectos. 

Fuente: Elaboración propia con información de: Cepal, 2005; OIT, s/f.

10 Cepal (2005). Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5608/S056394_es.pdf;jsessionid=30BB8A748ABA5DE291994457B5883ED8?sequence=1

11 OIT (s/f). Análisis de causa raíz: el diagrama de espina de pescado. [En línea] Consultado en octubre, 2017. Disponible en: <http://managing-ils-reporting.itcilo.org/es/herramientas/analisis-de-causa-raiz-el-diagrama-de-espina-de-pescado>

Los hallazgos obtenidos en el árbol de problemas o espina de pescado, deben de quedar sustentadas y con evidencia científica, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, por lo cual en el **cuadro No. 2**, se sugieren los siguientes instrumentos para la recolección de datos:

Cuadro No. 2. Instrumentos para la recolección de datos

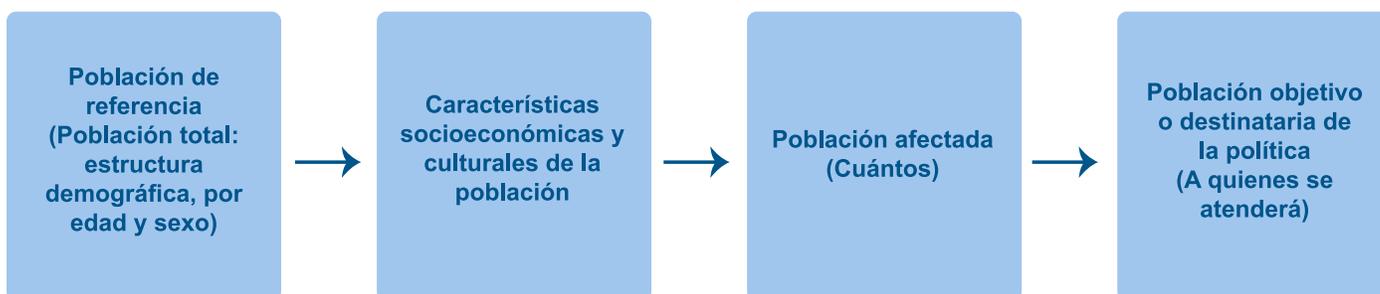
Instrumentos	Descripción	Proceso de obtención de datos para generar información
Análisis documental	<ul style="list-style-type: none"> • Informes académicos (estudios temáticos, sociales, económicos, políticos, otros) • Informes institucionales (planes, programas, proyectos, intervenciones específicas) • Informes de país (evaluaciones, análisis) • Estadísticas nacionales y regionales (INE, observatorios, estadísticas institucionales) 	Identificar los documentos que generen datos.
Observación in situ	La técnica de observación, permite recabar información y registrarla para su análisis.	Registrar la información y los datos, para el análisis y sistematización.
Entrevistas	Las entrevistas pueden ser a informantes clave, entrevistas a profundidad o grupos focales.	<p>Dependiendo de la selección de la técnica, la entrevista aporta información sobre un tema.</p> <p>La entrevista a profundidad, es una herramienta de investigación cualitativa que permite obtener mayor información de un tema.</p> <p>El grupo focal, recoge de manera grupal, las experiencias, necesidades e intereses de un tema específico.</p>

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Graglia, 2012; Bardach, 1998; Roth, 2008.

Análisis de la población objetivo

El análisis de la población objetivo, permite identificar a la población de referencia o población total según sea la pertenencia, nacional, municipal, departamental, regional o local. Además permite identificar o priorizar cuál es la población afectada, y describir sus características socioeconómicas, culturales y etarias. Con este análisis se puede establecer a la población objetivo a atender. En este sentido se debe analizar:

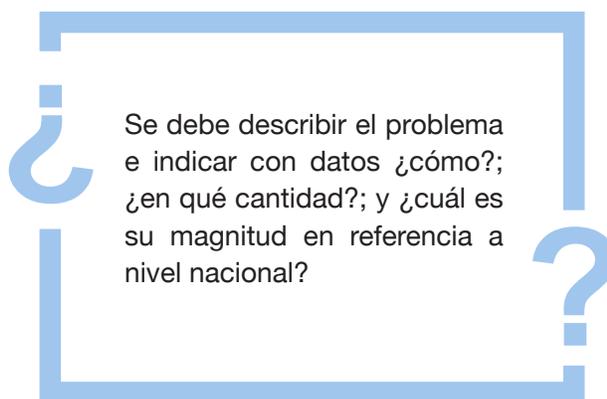
Esquema No. 2. Pasos para identificar a la población objetivo



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL, 2005.

Análisis de la magnitud del problema

Al analizar el problema central es necesario indicar con datos cuantitativos y cualitativos, cuáles son las características de este problema que afecta a la población objetivo.



A continuación se presenta un ejemplo con datos ficticios:

Problema	Línea de base (ejemplo y datos ficticios)
Alta incidencia de morbilidad y mortalidad infantil de la población de Montes de Oca.	Morbilidad = 125 por mil nacidos vivos Mortalidad= 10 por mil nacidos vivos

Fuente: elaboración propia adaptada como ejemplo, a partir de Cepal, 2005.

El análisis cualitativo del ejemplo anterior, permitirá describir, por ejemplo, si existe infraestructura adecuada, cuál es la calidad de los servicios, la cantidad del recurso humano, acceso y disponibilidad de insumos y equipo, entre otros.

El análisis cuantitativo del tamaño y magnitud del problema que se identifiquen en esta fase, constituirán la **línea de base** para la política y permitirá generar una propuesta eficaz, y el marco para un adecuado seguimiento y evaluación.

Localización macro y micro

Este análisis permitirá establecer la localización geográfica donde se ubica el problema. Primero a nivel macro, el cual puede ser nacional, departamental, municipal, local; seguidamente a nivel micro o ubicación específica del problema describiendo sus condiciones sociales, ambientales, económicas y políticas.

Análisis de los actores relevantes

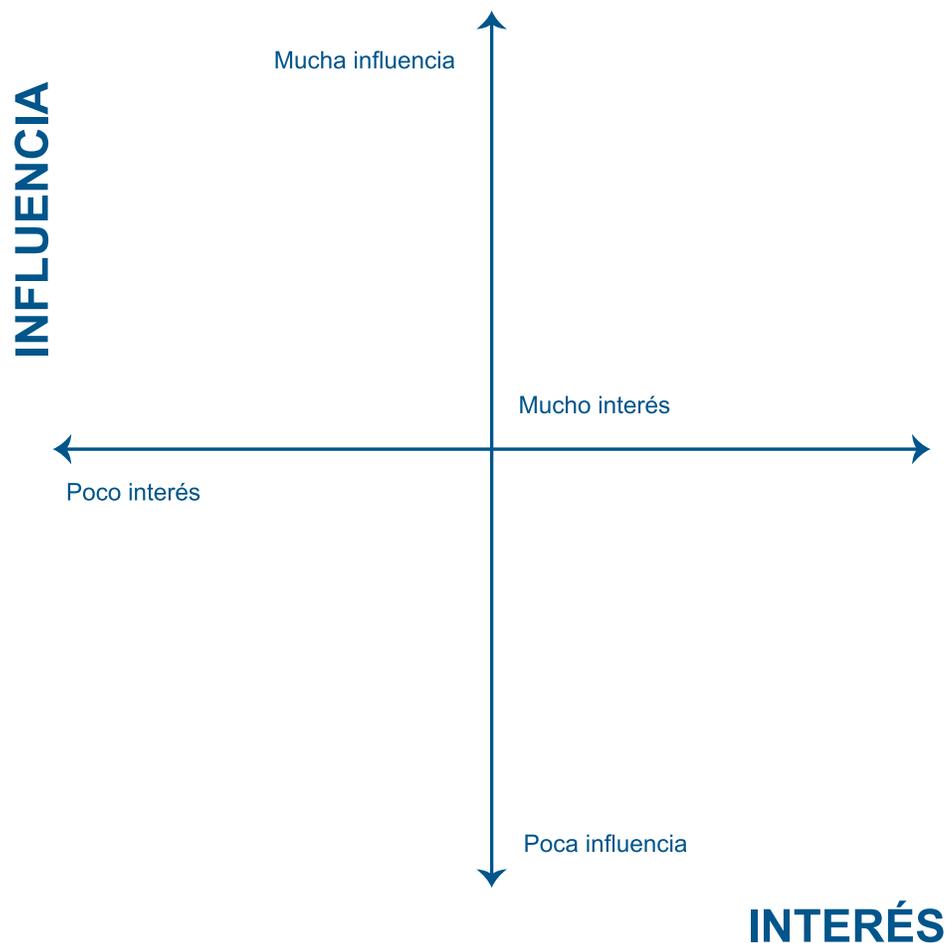
Este análisis identificará a los actores y grupos de interés (personas, organizaciones, instituciones) que puedan influir en la política pública, e identificar sus intereses, necesidades y las posibles alternativas que presenten para la solución del problema. Dentro de los actores se encuentran el sector estatal (gobierno y organismos intergubernamentales); sector privado (empresas privadas y organizaciones sociales) y sector ciudadano (personas individuales).

El método que se sugiere para realizar el análisis de actores, es el **análisis de juego de actores**¹², que busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias, respecto a los problemas. Los pasos para llevar a cabo el método son los siguientes **(ver esquema No. 3)**:

¹² Método Mactor, adaptado para esta guía, el cual tiene como objetivo el análisis de juego de actores, que busca la relación de fuerza entre actores y estudia sus convergencias, divergencias respecto al problema. Ver en: <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/68-Mactor.html>

- Definir los actores y comprender su estrategia.
- Analizar las influencias entre actores y evaluar la relación de fuerza según el esquema abajo indicado.
- Identificar los retos estratégicos y los objetivos, posiciones con respecto al problema central.
- Reconocer las convergencias y divergencias.
- Examinar los escenarios y formular recomendaciones y estrategias.

Esquema No. 3. Modelo de análisis de actores¹³



Fuente: Elaboración propia adaptada a esta guía, con datos de: Universidad de Deusto, s/f. Métodos de Prospectiva.

¹³ Métodos de Prospectiva. Consultado en línea, octubre 2017. Ver en: <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/68-Mactor.html>

Con la información que se obtenga del análisis de actores, se podrá elaborar una estrategia de corresponsabilidad y coordinación, así como manejo de conflicto de intereses.

Análisis del marco legal y normativo

En este apartado se realiza un análisis de aquellos instrumentos legales y normativos que atienden el problema de manera parcial o total al momento de formular la política pública. Los hallazgos permitirán: a) evaluar posibles líneas de coordinación con las instituciones que ya estén implementando alguna acción; b) identificar otras instituciones con las que se pueda realizar alguna coordinación; c) evaluar si la política pública en formulación necesita contar con algún instrumento legal para su implementación (acuerdo, normativa, reglamento u otro) En este, se debe de incluir un análisis del PND para identificar cómo este aborda el tema o problema, y cuáles son los principales lineamientos y resultados relacionados al problema sujeto de análisis. La revisión debería orientarse de la siguiente manera tal como aparecen en el esquema No. 4:

Esquema No. 4. Lineamientos para el análisis del marco legal y normativo



Fuente: Segeplán, 2015.

Análisis del acopio de políticas públicas

Revisar en el Centro de Acopio de políticas públicas –CAPP- de la Segeplán, con la finalidad de:

- Identificar aquellas políticas públicas que cuenten dentro de sus objetivos, ejes o lineamientos, algunas acciones que den respuesta de manera parcial o total al problema.
- Establecer las acciones y el ente rector o corresponsable que atiende el tema o problema de manera parcial o total. El cuadro No. 3 presenta los principales lineamientos para la búsqueda de información en el CAPP:

Cuadro No. 3. Lineamientos para el uso del Acopio de políticas públicas –CAPP-

Política	Objetivo	Eje o lineamiento	Estrategia programática	Responsable
Nombre de la política pública específicamente vinculada al tema o problema.	Vinculado al problema de manera parcial o total.	Que atiende el problema de manera parcial o total.	Vinculada a la atención específica del tema o problema identificado.	Ente rector o corresponsable de la acción identificada.

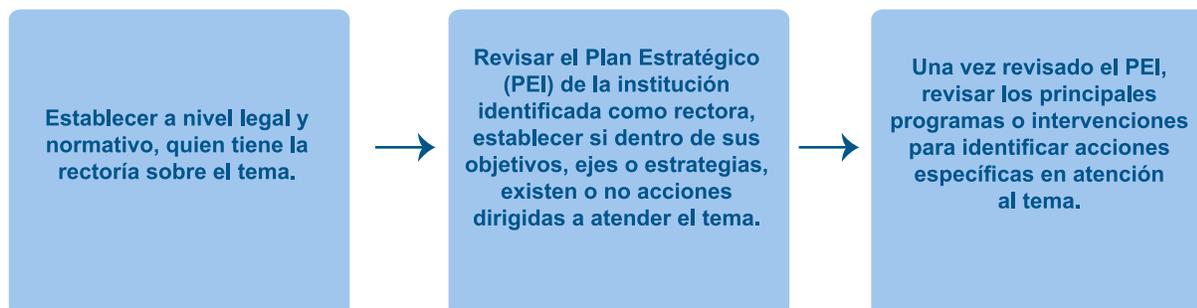
Fuente: Dirección de Monitoreo y Evaluación, 2017.

Análisis institucional y programático

El análisis institucional y programático, permite establecer si existe alguna institución pública que ya esté atendiendo el problema y que dentro de su marco programático existan acciones en planes, programas, proyectos o intervenciones. Esto con la finalidad de:

- Identificar a nivel legal y normativo, el ente rector sectorial que según mandato deberá atender el problema y si es diferente al propuesto.
- Establecer si existen planes, programas o proyectos que dentro de sus acciones atiendan el problema.
- Identificar qué instituciones tienen corresponsabilidad para la atención del problema. Según el **esquema No. 5**, la revisión debería orientarse de la siguiente manera:

Esquema No. 5. Lineamientos para el análisis institucional y programático



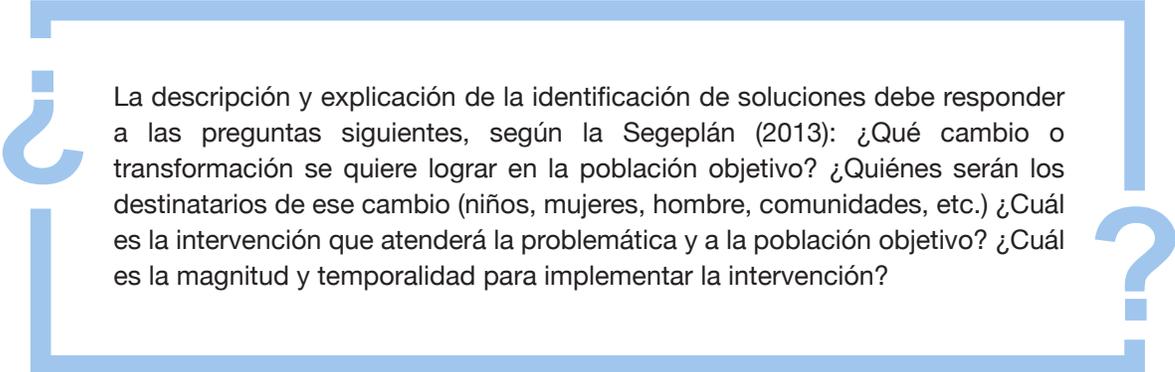
Fuente: Dirección de Monitoreo y Evaluación, 2017.

3.2 Identificación de soluciones

Esta es la segunda etapa del ciclo de política pública; en esta etapa, y con los datos e información de la fase anterior, se identifican y formulan las posibles alternativas de solución al problema, se plantean propuestas de intervención basadas en evidencia; se priorizan las intervenciones con una perspectiva territorial y se construye el marco estratégico de la política.

3.2.1. Método y pasos para identificar las soluciones

La identificación de las posibles alternativas de solución, parte de lo general a lo específico; es decir se parte del problema, causas y efectos anteriormente identificados, y se convierten en objetivos, fines y medios. Una vez identificadas las alternativas, se debe priorizar aquellas que sean viables para una eficaz y eficiente implementación; y que puedan generar cambios en la población, por ende atender y transformar el problema o tema.

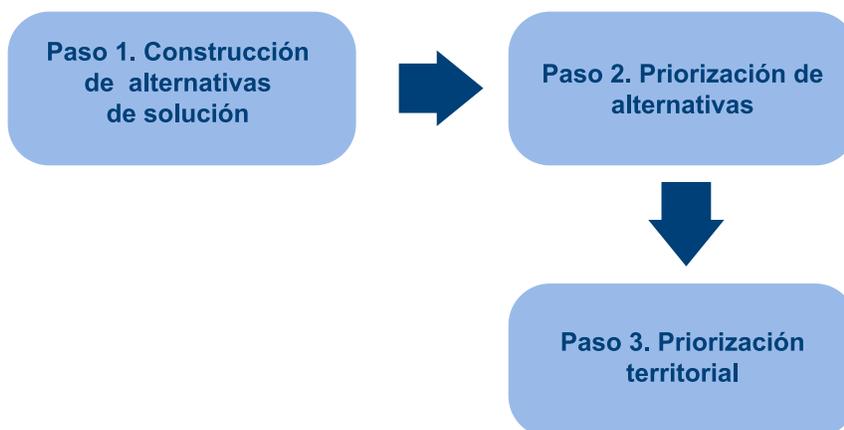


La descripción y explicación de la identificación de soluciones debe responder a las preguntas siguientes, según la Segeplán (2013): ¿Qué cambio o transformación se quiere lograr en la población objetivo? ¿Quiénes serán los destinatarios de ese cambio (niños, mujeres, hombre, comunidades, etc.) ¿Cuál es la intervención que atenderá la problemática y a la población objetivo? ¿Cuál es la magnitud y temporalidad para implementar la intervención?

Los pasos para la identificación de soluciones dan respuesta a las preguntas planteadas con anterioridad¹⁴, los cuales una vez finalizados, proveerán información para la toma de decisión en la siguiente fase. En el **esquema No. 6** que se presenta a continuación los pasos propuestos para la identificación de soluciones:

¹⁴ Los pasos para la identificación de soluciones fueron construidos a partir del proceso participativo de las entrevistas, sistematización, retroalimentación y validación realizado por funcionarios de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), particularmente de la Subsecretaría de Políticas Públicas.

Esquema No. 6. Pasos para la identificación de soluciones



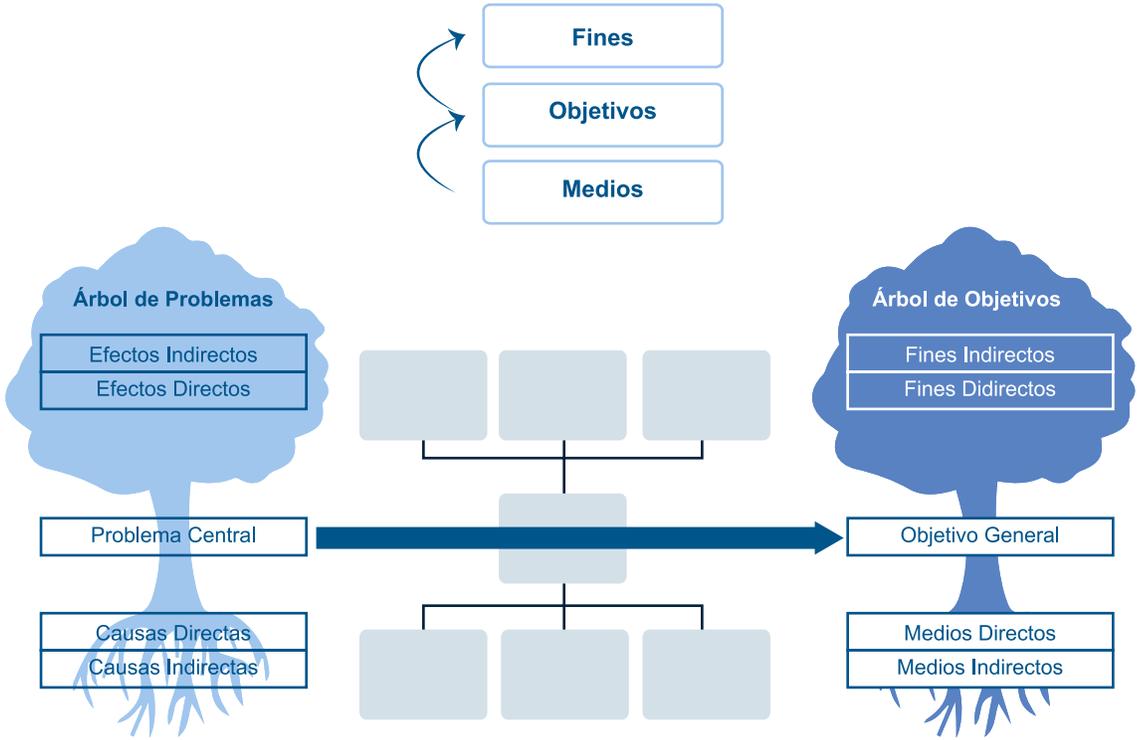
Fuente: Elaboración propia con datos del ejercicio de retroalimentación y validación de la sistematización de resultados del uso e implementación de la Guía de formulación de políticas públicas, Segeplán, 2016.

Construcción de alternativas de solución

El proceso de construcción de alternativas de solución, parte del análisis de identificación del problema, causas y efectos, y se convierte en el análisis de objetivos, medios y fines. El objetivo general es la descripción de la solución al problema que se ha diagnosticado, el cual debe establecer el resultado esperado, el lugar, la población objetivo y la temporalidad. Los medios contemplan las alternativas de solución o acciones. Los fines, son los objetivos específicos o efectos que se esperan como consecuencia del objetivo general o central.

La principal técnica o herramienta propuesta en esta Guía para la identificación de soluciones, **es el árbol de objetivos**. Es una herramienta participativa que se utiliza para identificar la situación esperada a resolver el problema, la cual se describe a continuación en el **cuadro No. 4**:

Cuadro No. 4. Técnica o herramientas para la identificación de soluciones

Herramienta o técnica	Descripción
<p>El árbol de objetivos¹⁵</p>	<p>Pasos para su implementación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Una carencia se transforma en suficiencia. 2) Los efectos se transforman en fines. 3) Las causas se transforman en medios. 4) Examinar las relaciones de medios y fines que se han establecido para validar el esquema. Al revisar los medios, unos pueden ser complementarios y otros excluyentes entre sí. 5) Deducir las alternativas de solución para superar el problema. 

Fuente: Elaboración propia con información de: Cepal 2005.

15 Cepal (2005). Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5608/S056394_es.pdf;jsessionid=30BB8A748ABA5DE291994457B5883ED8?sequence=1 Imagen tomada de: <https://proyectoeducativotingo.files.wordpress.com/2016/05/arbol-problema-objetivos.jpg?w=401&h=214>

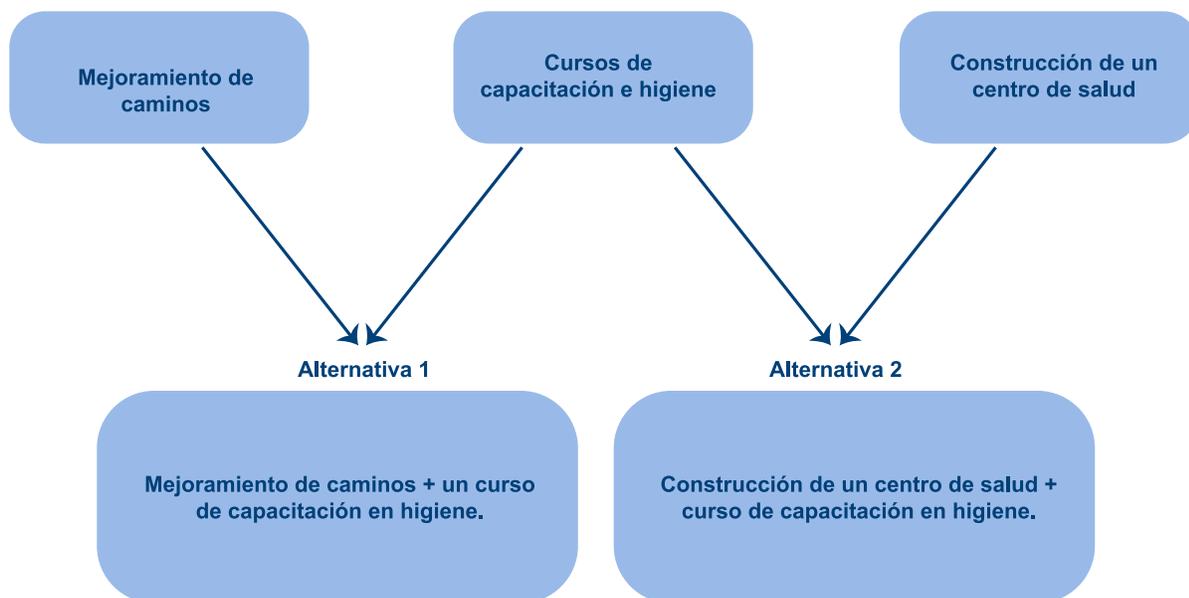
Priorización de alternativas

Después de identificar los medios (acciones) y los fines (efectos) para resolver el problema, es necesario plantear alternativas viables y pertinentes, por lo que se identifican los siguientes lineamientos:

- Discriminar las acciones en complementarias y excluyentes.
- Identificar las acciones complementarias donde las primeras son factibles y aportarán a la solución del problema, por lo cual se deben agrupar en solución.
- Identificar las acciones excluyentes, las cuales no son posible realizarlas y no aportan a la solución del problema.

Cada una de las acciones que se identifiquen como complementarias, darán origen a una alternativa de solución al problema. Ver a continuación en el **esquema No. 7**, que cita un ejemplo de priorización de alternativas:

Esquema No. 7. Ejemplo de priorización de alternativas



Fuente: Cepal/ILPES (2004).

El resultado de este análisis parte de una buena identificación del problema y plantea las alternativas que se consideren factibles, viables y eficaces.

Priorización territorial

La priorización es una estrategia de intervención pública, que permite una gradualidad en las intervenciones e identifica las particularidades de la población beneficiaria. La priorización permite introducir soluciones diferenciadas del universo de destinatarios de la política. Esta debe responder a las preguntas: ¿quiénes son? y ¿dónde están?

Los criterios para priorizar tienen que ver con la dimensión territorial; con la población beneficiaria de la política pública; y la coordinación a nivel interinstitucional y territorial con otras políticas públicas.

- Dimensión territorial: Identifica la dimensión espacial y territorial del problema (ejemplo: dinámicas culturales, históricas, relación comercial, ambiental, climática y organizativa)
- Población beneficiaria: hace una diferenciación entre la población afectada por un problema, y el universo de los destinatarios.
- La coordinación: permite identificar cuáles son las políticas públicas a nivel territorial que están atendiendo una o varias acciones del problema, para realizar una coordinación de las acciones o intervenciones con las entidades correspondientes.

3.3 Toma de decisión

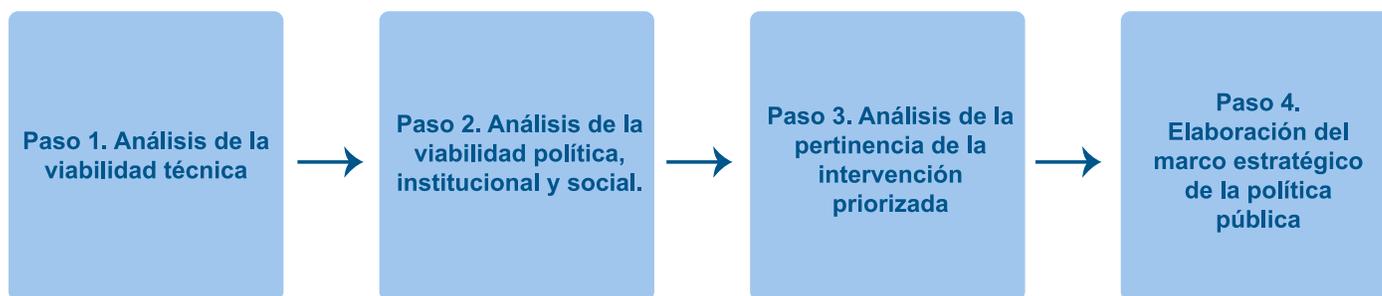
La toma de decisión es la tercera fase del ciclo de la política pública, donde las autoridades públicas legítimas (ente rector y/o corresponsables), examinan y priorizan la mejor solución, a partir del análisis de su viabilidad técnica, social y política¹⁶. En esta etapa, se consideran los insumos de la identificación del problema e identificación de soluciones, importantes para una adecuada toma de decisión. Posterior a este análisis se elabora el marco estratégico de la política pública.

¹⁶ Las políticas públicas deberían intentar resolver de manera general los problemas de direccionalidad (deber ser); de operacionalidad (hacer) y de viabilidad (puede ser). En el deber ser, las políticas públicas son las respuestas que los gobiernos dan a problemas de un país, según su competencia y marco jurídico-normativo, las cuales generalmente responden a demandas de la población. En el hacer, las políticas son rutas de acción que tienen varios componentes indispensables identificadas en el ciclo de la política pública. El puede ser, resulta en la interacción entre política y políticas públicas, donde estas últimas se corresponden a un contexto político y no exclusivamente técnico, donde el análisis incluye la viabilidad política, la viabilidad fiscal-presupuestaria y la viabilidad sociocultural (Molina, 2008).

3.3.1 Método y pasos para la toma de decisión

El método consiste en realizar un análisis de la viabilidad técnica, política – institucional–, y social de la alternativa o alternativas identificadas en la fase anterior. La viabilidad técnica responde al análisis de los marcos legales, normativos, reglamentos, los recursos físicos, humanos e institucionales disponibles, los cuales garanticen una eficiente implementación de la política pública. La viabilidad política contempla los acuerdos de coordinación, armonización y consenso entre ente rector y los corresponsables de la implementación de la política (técnicos, planificadores y tomadores de decisión). La viabilidad social corresponde a la socialización y consensos de la política en elaboración con los beneficiarios de la misma. **El esquema No. 8** presenta los pasos que determinan la viabilidad del marco estratégico de la política, dentro de los cuales están:

Esquema No. 8. Pasos para la toma de decisión



Fuente: Elaboración propia con insumos de las entrevistas realizadas para la actualización de la Guía de Formulación de Política Públicas. Segeplán, 2016.

Análisis de la viabilidad técnica

La viabilidad técnica responde al análisis del andamiaje institucional para implementar la política, en este se hace una revisión del marco legal, normativo y reglamentario, y se analizan los recursos físicos, humanos, financieros. También, si se cuentan con una infraestructura que permita al recurso humano llevar a cabo las gestiones de política y la implementación. Establecer si se cuenta con una programación de presupuesto para implementar los ejes y líneas de acción de la política.

Análisis de la viabilidad política, institucional y social

La viabilidad de la política responde a la revisión de la claridad de quien es el ente rector, y los corresponsables de los ejes de la política. Sobre esto, si existe un consenso técnico y político

para trabajar las corresponsabilidades. Además, si para su implementación se cuenta con un instrumento legal, ya sea decreto, acuerdo o ley, que facilite su implementación. En caso de existir alguno, revisar si es viable la utilización de dicho instrumento, o es necesario adecuarlo o reformularlo. En el consenso también deberán participar los beneficiarios de la política, para lo cual es importante la socialización de la misma.

Análisis de la pertinencia de la intervención priorizada

Con el objetivo de generar consensos sobre la intervención priorizada, se presenta en el **cuadro No. 5** una serie de preguntas que responden a las variables de viabilidad presentadas, las cuales orientan la toma de decisión. El consenso que se genere garantizará en alguna medida, una eficiente implementación de la política pública.

Cuadro No. 5. Técnicas o herramientas para la toma de decisión

Ente rector	Marco legal y normativo	Recursos humanos	Recursos físicos	Recursos financieros	Consenso político/administrativo y social	Intervenciones prioritizadas
<p>¿Quién es el ente o institución que puede ayudar a que se logre este resultado?</p> <p>¿Esta institución identificada es el ente rector?, y si no lo es, ¿cómo puedo vincularlo a esta política?</p> <p>¿Se cuenta con un marco normativo institucional para implementar las intervenciones de la política?</p>	<p>¿Existe previamente un instrumento (ley, decreto, acuerdo) vigente, que de el aval para la implementación de la política?</p> <p>¿Necesita la política pública la emisión de un decreto o acuerdo para asegurar la viabilidad de su implementación?</p> <p>¿Qué implica la creación o la utilización del marco jurídico existente?</p>	<p>¿Se cuenta con recursos humanos calificados para la gestión e implementación de la política?</p>	<p>¿Se cuenta con infraestructura para albergar al personal que implementará la política?</p>	<p>¿Se cuenta con financiamiento programado para implementar las intervenciones identificadas?</p> <p>¿Si no existe financiamiento programado? ¿Qué acciones dentro del presupuesto se pueden reorientar?</p>	<p>¿Existen instituciones corresponsables identificadas para implementar alguno de los ejes de la política?</p> <p>Si existe, ¿hay consenso técnico/político para la implementación de alguno de los ejes?</p> <p>¿La política ha sido consensuada con los beneficiarios?</p> <p>¿Si no existe consenso, cómo participará la población?</p>	<p>¿La intervención prioritizada es la más eficiente para lograr el resultado esperado en la política, a partir del análisis del andamiaje institucional y legal identificado?</p> <p>¿Es esta intervención viable?</p> <p>¿Cuál será el plazo de la intervención según los objetivos planteados?</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas realizadas para la actualización de la Guía de Formulación de Política Pública. Segeplán, 2016

Elaboración del marco estratégico de la política pública

En este apartado se establecen las principales líneas de acción que implementará la política pública para atender el problema o tema a resolver una vez se haya realizado el análisis de la viabilidad técnica, política-institucional y social. Por líneas de acción se comprenden la jerarquización de objetivos: general y específicos, los ejes estratégicos, los resultados y las líneas de acción o lineamientos.

El objetivo general es el que refleja los resultados a largo plazo previstos a lograr a través de las intervenciones; los objetivos específicos son el medio necesario para alcanzar el objetivo general y el efecto deseado; los ejes son las áreas priorizadas de intervención; los resultados son los cambios que se generan a partir del abordaje del problema o tema de interés público, que se traduce en bienestar y desarrollo para la población afectada; es necesario que queden explícitos los cambios en los beneficiarios, sus oportunidades. Por último, las líneas de acción son las líneas estratégicas que deben de llevarse a cabo para lograr la intervención.

Se sugiere utilizar una matriz que pueda recoger estas líneas de acción, según lo muestra el **cuadro No. 6**, en dicho cuadro se debe incluir en la parte superior un resumen que indique cuál es el enfoque de abordaje del problema; la magnitud o tamaño del problema (cuantitativo) y cuál es la población meta que atenderá la política.

Cuadro No. 6. Marco estratégico de la política pública

Incluir un resumen que indique cuál es el enfoque de abordaje del problema de la política pública; la magnitud o tamaño del problema (cuantitativo) y cuál es la población meta que atenderá la política.				
CONTENIDO SUSTANTIVO				
Objetivo General	Objetivos Específicos	Eje estratégico	Resultados	Líneas de acción o lineamientos

Fuente: Dirección de Monitoreo y Evaluación, 2017.

Esta información quedará al alcance de los tomadores de decisión, los implementadores de las acciones de política, y permitirá un adecuado seguimiento y evaluación.

3.4 Implementación

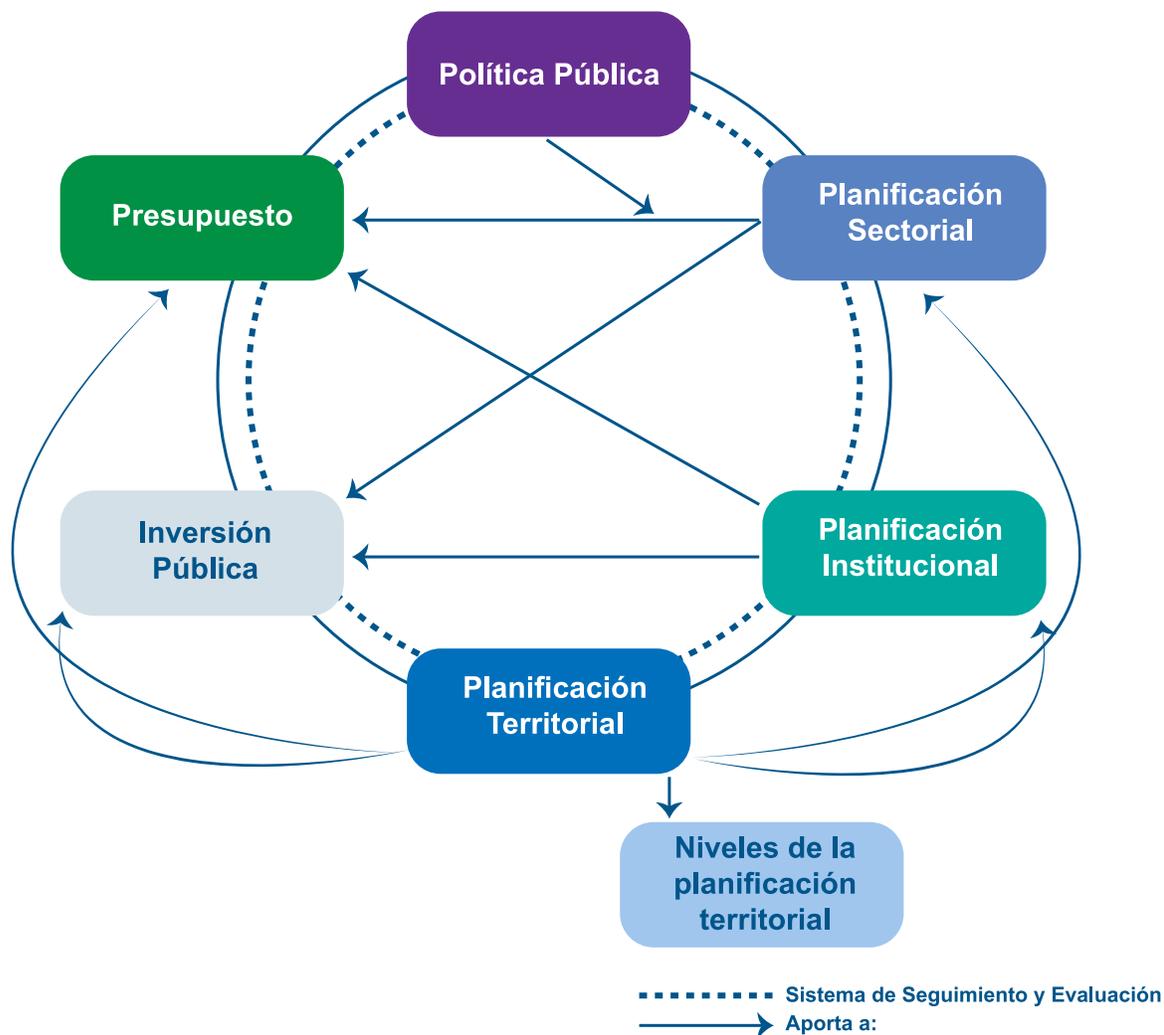
Esta es la cuarta fase del ciclo de la política pública, en la cual se incorporan las líneas de acción de la política pública a los instrumentos del Sistema Nacional de Planificación (**ver gráfico No. 4**), siendo estos los planes estratégicos (PEI) y planes operativos (POA, POM).

De acuerdo a la Guía General de Planificación del Desarrollo en Guatemala de la Segeplán (2016b), el Sistema Nacional de Planificación –SNP–, es el conjunto de procesos y ciclos articulados en el marco del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo¹⁷, el cual contiene tres macro procesos: 1) la gestión de las políticas públicas; 2) la planificación y la programación, y 3) el seguimiento y la evaluación, vinculados estrechamente a la gestión estratégica de la información. Con respecto a los macroprocesos, los puntos de convergencia para la gestión de la planificación son (Segeplan, 2016b: Pág. 13):

- Las políticas públicas, particularmente en su función de orientar y definir lineamientos, responsables y corresponsables, plazos y recursos.
- La planificación y la programación en sus distintos tipos, niveles e instrumentos: como la vía para la territorialización, operativización y respuesta a los lineamientos de política, a las demandas sociales, considerando las condiciones ambientales y de reducción del riesgo, mediante la programación de la inversión y el gasto expresado en programas, proyectos y acciones.
- El seguimiento y evaluación de los procesos, con el propósito de medir el grado de avance, el alcance de los objetivos y la reorientación de estos y el alcance de las políticas, los planes y el impacto del presupuesto en los resultados previstos.
- Los mecanismos que orientan a la cooperación nacional e internacional, con el fin de alinearla a las políticas nacionales y que la sociedad civil disponga de un instrumento de referencia y participativo en todas sus formas y sectores, para viabilizar la auditoría social y la rendición de cuentas.

¹⁷ Es el medio principal de participación de la población en la gestión pública, para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo.

Gráfico No. 4. Sistema Nacional de Planificación -SNP- y su conexión de procesos



Fuente: Adaptado de Segeplán, 2016b. Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala.

Para la Segeplán (2016b), el anterior gráfico, ejemplifica una plataforma “virtual” de conexión con las instituciones e instancias responsables de ejecutar políticas públicas, de planificar territorial, estratégica y operativamente el desarrollo y de asignar recursos financieros para hacerlo factible. La finalidad es de armonizar la planificación bajo una visión compartida de desarrollo, lo cual facilita la coherencia de la planificación con el presupuesto y la territorialización de las políticas públicas y articula procesos para la toma de decisión (pág.14).

Cabe mencionar, que en esta fase se contempla la alineación de las principales líneas de acción de las políticas públicas, a las prioridades nacionales de desarrollo que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 –el PND-, el cual contiene 5 ejes, 36 prioridades, 80 metas, 123 resultados y 730 lineamientos. El PND se constituye en el instrumento estratégico de desarrollo de largo plazo, el cual plantea la visión de país y que a su vez constituye la hoja de ruta que define las transformaciones estructurales necesarias para cerrar las brechas de desigualdad e inequidad que persisten en Guatemala.

Tal como se indica en el inciso No. 2 de este documento: el ciclo de las políticas públicas y la planificación, las dos dimensiones básicas a partir de las cuales se planifica son, la planificación estratégica y la planificación operativa.

La planificación estratégica, es aquella donde se establecen las prioridades a partir de aspectos que deben ser intervenidos de forma determinante para lograr cambios estructurales en la condiciones de vida de la población. En el plano de la gestión pública, esta comprende los mecanismos y procedimientos técnicos que en el marco de la vinculación política pública-plan-asignación de recursos, permita a las instituciones disponer del instrumental que les facilite proponer resultados que mejoren las condiciones de vida de la población y su entorno inmediato (pág.33).

La planificación operativa, es aquella en que ocurre la programación de proyectos o acciones, la identificación de responsabilidades o corresponsabilidades y la estimación cuantitativa de los recursos necesarios para realizar dichas acciones. Tiene un carácter eminentemente instrumental y se deriva de otros tipos de planificación como la estratégica, sectorial, y territorial¹⁸. También, es el mecanismo para formular el presupuesto con expresión anual y multianual, de inversión y gasto institucional. Determina los centros de gestión y redes de producción de las instituciones a partir de la prestación de servicios, generación de bienes y mecanismos de reducción de riesgo para alcanzar los resultados previstos en el conjunto de planes institucionales, sectoriales y territoriales (pág.34).

¹⁸ La definición de planificación estratégica, sectorial y territorial, se encuentra en el capítulo 2 de este documento “el ciclo de la política pública y los momentos de la planificación”.

El marco jurídico – político¹⁹ que acompaña a la planificación en diferentes instrumentos en los que se hace referencia a niveles, competencias institucionales y responsabilidades de aplicación, son:

- La Constitución Política de la República de Guatemala (1985), la cual reconoce de manera implícita la importancia de la planificación, al aludir en diferentes artículos, al órgano de planificación del Estado, estableciendo la importancia de la vinculación de la gestión pública en sus diferentes niveles, con la sociedad. En este marco la planificación se constituye en el instrumento de gestión pública, con base constitucional para orientar los procesos de planificación nacional y territorial, a partir del Plan y la Política Nacional de Desarrollo (Acuerdo 3-2014).
- La Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97), donde quedan establecidas las funciones y atribuciones del Organismo Ejecutivo, la responsabilidad de planificar y programar las inversiones para el desarrollo por medio de las competencias atribuidas en particular a la Segeplán, al Ministerio de Finanzas Públicas –Minfin- y a cada una de las instituciones que son parte del Sistema de Consejos de Desarrollo.
- El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural por medio de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (11-2002), Ley General de Descentralización (14-2002), Ley Preliminar de Regionalización y el Código Municipal (Decreto 12-2002), instruye a los integrantes de esta instancia a formular políticas, planes, programas y proyectos, de acuerdo a las características y condiciones de cada uno de los niveles del sistema: nacional, regional, departamental y comunitario, que consideren en su planteamiento las dinámicas territoriales, sociales, ambientales y de riesgo.
- La Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97), establece de manera explícita, en el marco de la gestión para resultados del desarrollo, la obligatoriedad para que la institucionalidad pública vincule sus procesos de planificación estratégica – institucional y operativa (multianual y anual) al marco de políticas públicas de su competencia, a la planificación del desarrollo y a la vinculación de los planes con el presupuesto.

¹⁹ Marco legal y político para la planificación (Segeplán, 2015a: Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial):

Constitución Política de la República, artículos 119, 134, 237.

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, artículos 11,14,17,24,25,27

Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, artículos 4bis, artículo 8, vinculación plan presupuesto, artículo 9, Artículo 12, 15, 20, 21 POA, 35,42,47.

Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto 11-2002, artículos 3, 6, 8, 10, 12, 25,27.

Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, Decreto No. 14-2015, artículo 13, 41 inversión, 57 informes, 67 Chixoy, 75 ajuste de inversión.

Ley de Descentralización, Decreto 14-2000, artículo 16

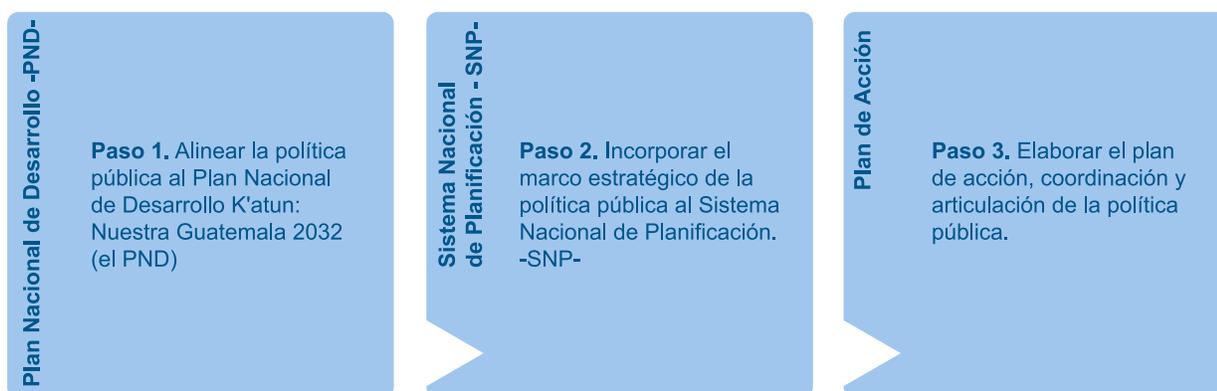
Código Municipal, Decreto 12-2002, artículo 142,143.

3.4.1 Método y pasos para la implementación

El método consiste, en primer lugar, alinear el enfoque e instrumento de la política pública con el enfoque, ejes, lineamientos y acciones del PND; en segundo lugar, incluir las líneas de acción de la política pública a los instrumentos del Sistema Nacional de Planificación (plan estratégico y planes operativos); y en tercer lugar elaborar el plan de acción de la política pública, lo cual permitirá una mejor gestión, coordinación y articulación con el ente rector y con las instituciones corresponsables de su implementación.

En el **gráfico No. 5** se presentan los pasos para la implementación de la política pública, los cuales se explican más adelante:

Gráfico No. 5. Pasos para la implementación



Fuente: Segeplán, 2016^a. Elaboración propia con insumos del taller de retroalimentación y validación de la sistematización del uso e implementación de la Guía de Formulación de Política Pública.

Alinear la política pública al Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 –el PND-

La alineación consiste en revisar y analizar el documento de política pública en formulación a la luz del PND, identificar los aspectos relevantes al enfoque con el que se atiende el problema y solución; y revisar también la congruencia del marco estratégico de la política pública para que responda al planteamiento del PND. Una vez identificados estos aspectos, buscar la armonización y coincidencia para poner los dos instrumentos en sintonía. El fin último será que los lineamientos, orientaciones y acciones promuevan un cambio en la población objetivo y los territorios priorizados.

Este proceso responde a las orientaciones establecidas para la implementación del PND y de las políticas públicas, siendo que el PND reitera que “la gestión del Estado es mediante políticas públicas, y para que esto sea efectivo, se requiere un ajuste y revisión profunda de los alcances, la coherencia y los resultados esperados de cada política en relación con el planteamiento de desarrollo nacional que el PND, plantea” (Conadur/Segeplán, 2014: pág. 381).

Dicho proceso se realiza bajo la asesoría técnica especializada de la Segeplán, pero es responsabilidad del ente rector de cada política pública realizar las actividades necesarias en el marco de la alineación y de culminar con el mismo. Considerando que sólo algunas instituciones públicas cuentan con una dirección o área específica de políticas públicas, se recomienda que en este ejercicio participen las direcciones sustantivas responsables de la implementación de la política. Los pasos a seguir para realizar la alineación se encuentran en el **anexo 3** de este documento.

Incorporar el marco estratégico de la política pública al –SNP–

Para garantizar la implementación de una política pública es necesaria la incorporación de sus líneas de acción en los planes estratégicos institucionales –PEI²⁰–, planes operativos multianuales²¹ –POM–, planes operativos anuales²² –POA– y presupuesto²³, de aquellas entidades o dependencias del Estado responsables (ente rector) o corresponsables de la implementación de la política pública, cuyo alcance territorial dependerá del tipo de política pública (nacional, departamental, municipal).

En tal sentido se deberán revisar en los instrumentos de planificación antes mencionados, donde quedan insertas las acciones de política pública y verificar si ya existen o si se piensan desarrollar como parte de la implementación de la política. Para lo cual deberán analizar, entre otros:

20 **Plan estratégico institucional (PEI)**, se concibe como la identificación de prioridades encaminadas al logro de resultados factibles y medibles que la institución se plantea lograr en un determinado tiempo.

21 **Plan Operativo Multianual (POM)**, es la herramienta operativa que orienta el quehacer institucional multianual para un período de tres años. Se concibe como el eslabón que vincula la planificación estratégica, con la planificación anual dentro del marco presupuestario de mediano plazo con una definición de los resultados y sus metas, en términos de población-territorialidad y una cartera de productos costeadas y determinadas por los centros de gestión y redes de producción. Esta herramienta sirve para programar acciones, programas y proyectos institucionales, así como la asignación de recursos con base en el PEI.

22 **Plan operativo anual (POA)**, es el instrumento de gestión operativa que refleja la programación de los productos y subproductos institucionales, para operativizar de acuerdo a su pertinencia, el plan nacional, las políticas y otros planes de los que la institución rectora, responsable y corresponsable.

23 **El programa de inversión pública**, es el instrumento con que se construye el presupuesto general de inversiones de la nación y está integrado por un conjunto de proyectos priorizados de acuerdo a los lineamientos de planificación del desarrollo, las políticas de gobierno, sectorial y territorial y la cooperación internacional.

El presupuesto, se refiere al instrumento financiero que el Estado define para establecer el ingreso y gasto público en un período determinado, regularmente reconocido como año fiscal.

- ¿Cómo llegarán los productos, programas, servicios e intervenciones a la población beneficiaria o la más afectada por el problema?
- Definir ¿quién o quiénes serán los responsables de la implementación de las acciones?
- ¿Qué alcance o limitantes tendrán las intervenciones a nivel territorial: nacional, regional, departamental, municipal?
- ¿Con cuánto presupuesto cuentan para cada acción o programa, y cuál es la temporalidad?
- Definir los mecanismos de coordinación de la política (niveles, autoridades, sectores), siendo el ente rector el responsable o el que tiene el rol de coordinador.
- Establecer los mecanismos de seguimiento a la implementación de la política, lo cual debe quedar establecido en un sistema de monitoreo y evaluación efectivo.
- Establecer si dentro de la gestión de la política se establecerán colaboraciones complementarias a lo establecido a nivel de Estado/gobierno, para alcanzar los resultados.

Plan de acción, coordinación y articulación

Es un instrumento de planificación que permite poner en marcha una serie de mecanismos que procuran la implementación de una política pública. Su finalidad es asignar, organizar y priorizar los objetivos, ejes, resultados, líneas de acción, así como, los indicadores, línea de base, meta, actividad, medios de verificación, supuesto o riesgos, fecha de implementación, ámbito de implementación, ejes de coordinación y articulación, responsables y corresponsables de la implementación, para una efectiva planificación²⁴.

El proceso de elaboración del plan de acción debe realizarse de manera participativa con los técnicos y los políticos responsables y corresponsables de implementar la política pública, lo cual permitirá una puesta en común sobre qué, cómo, cuándo, con qué y con quién se deben realizar, coordinar y articular, los productos ya identificados para la implementación de la política **(Ver cuadro No. 7)**.

²⁴ El Plan de Acción puede quedar inserto en el documento de política pública o puede ser elaborado una vez se concluya con el proceso de formulación y aprobación de la política, esto dependerá, si es una política institucional, una sectorial o transversal.

El plan de acción debe de ir acompañado de un narrativo que justifique y describa: a) el marco legal y normativo de la política pública a nivel nacional e internacional; b) quienes serán los beneficiarios de la política pública; c) cuáles son los principales ejes, líneas de política, indicadores y metas; d) quién es el responsable y los corresponsables; y e) los principales resultados o productos a alcanzar.

Cuadro No. 7. Matriz para la elaboración del “Plan de acción, coordinación y articulación”

Objetivo vinculado										
Eje estratégico										
Resultado										
Línea de acción o lineamiento										
Indicador	Línea de Base	Meta (cuantitativa)	Actividad	Medio de verificación	Supuesto o riesgo	Fecha de implementación	Ámbito territorial	Eje de coordinación y/o articulación	Presupuesto	Responsable o corresponsable de implementación

Fuente: Elaboración propia con datos de la Guía para la Formulación de Políticas Públicas, Segeplán, 2015b.

Se deberá de hacer un análisis por cada eje estratégico, identificando para cada uno la cadena causal de indicador, línea de base, meta, actividad, medio de verificación, supuesto o riesgo, fecha de implementación, ámbito territorial de la implementación, eje de coordinación y articulación, presupuesto y el responsable/corresponsable de implementación.

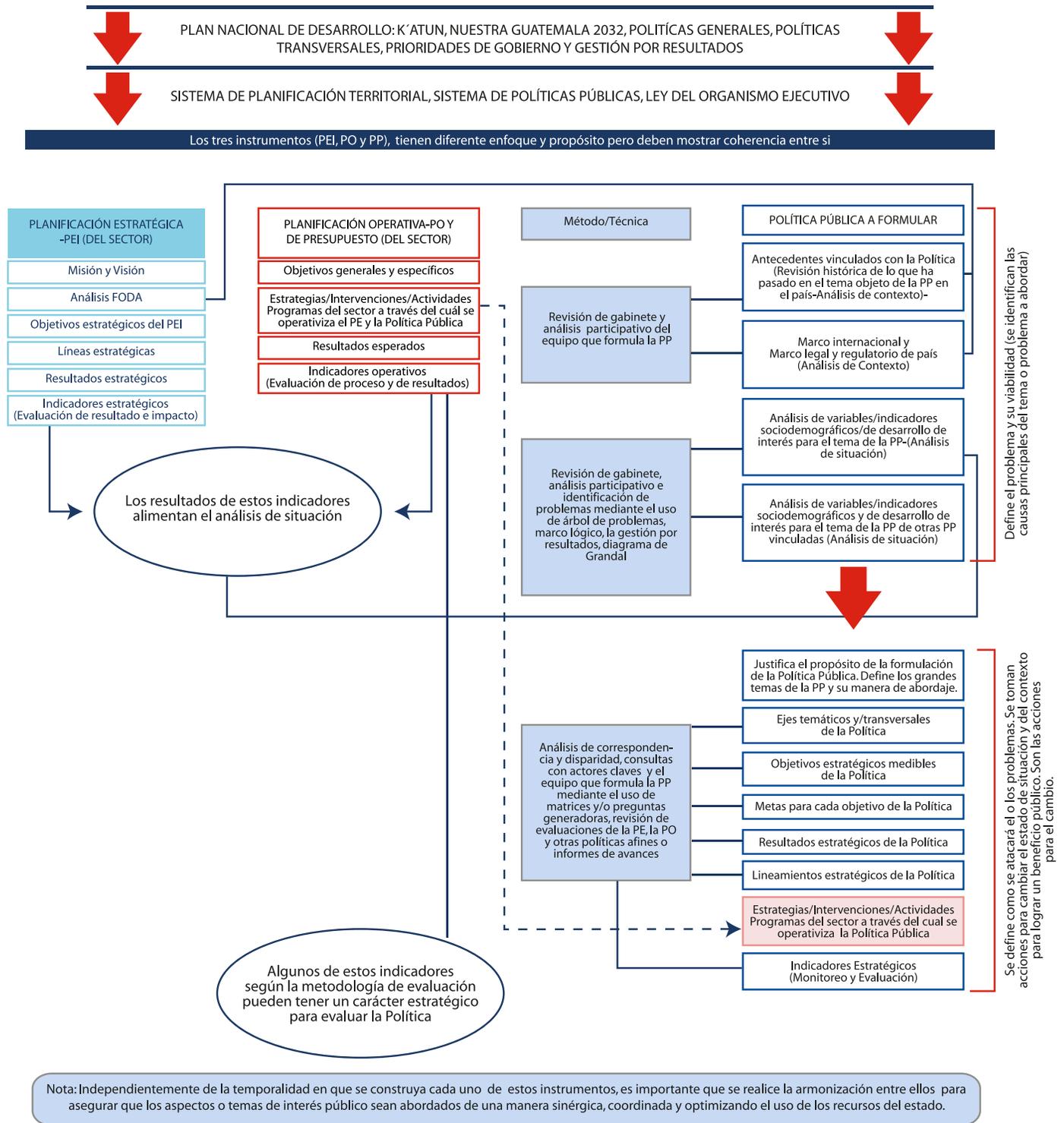
3.4.2 Técnicas o herramientas para la implementación

Las técnicas y herramientas a utilizar son las que ya contempla la Segeplán y el Ministerio de Finanzas Públicas –Minfin- para la formulación de los planes estratégicos institucionales, planes operativos multianuales, planes operativos y la elaboración del presupuesto. A cada ente rector y corresponsable de la implementación de la política le corresponderá revisar y analizar sus instrumentos de planificación, para programar la implementación de la política, con acciones contempladas o incluir nuevas.

En el **diagrama 3** se presenta la relación entre los instrumentos de planificación estratégica y operativa y la política a formular. En éste se explica qué elementos de la política deben de quedar insertos en los instrumentos de planificación. Además en el link que se encuentra la pie de página²⁵, se accesa a un Excel, donde se presentan los pasos para elaborar un plan estratégico institucional y un plan operativo.

²⁵ Ver en: www.segeplan.gob.gt/downloads/ANEXOS%20Guía%20de%20Planificación.xls

Diagrama 3. Relación entre instrumentos de planificación estratégica y operativa y la política a formular.



Fuente: Adaptado de Segeplán, 2015b

3.5 Evaluación

La evaluación de política pública es la quinta fase del ciclo de políticas públicas. Su importancia radica en que de manera sistemática y transversal, orienta el análisis y evaluación del ciclo de la política pública, según corresponda, utilizando métodos cuantitativos, cualitativos o mixtos.

La función y utilidad de la evaluación radica en que es una herramienta que permite valorar lo que hace el Estado a través de sus políticas públicas y sus instrumentos de implementación: planes, programas, proyectos e intervenciones específicas. Los resultados, recomendaciones y lecciones aprendidas contribuyen a aumentar la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad de las acciones de política pública. Además permiten contar con información para la toma de decisiones, la retroalimentación, y la rendición de cuentas. Asimismo, la evaluación presenta insumos importantes para alcanzar metas y resultados, tanto del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, como en la Política General de Gobierno, y por ende la consolidación del Sistema Nacional de Planificación.²⁶

En el ciclo de las políticas públicas, la evaluación permite entre otros, valorar lo siguiente:

- Documentar e informar sobre la implementación de políticas públicas.
- Evaluar el cumplimiento de las políticas públicas.
- Demostrar los impactos, resultados y cambios en la población objetivo.
- Alimentar la base de datos de evidencia.
- Identificar las lecciones aprendidas y establecer correctivos.
- Proporcionar datos para la rendición de cuentas sobre los recursos invertidos.

Sobre su definición, la evaluación de políticas públicas se define como la recopilación periódica de información para valorar la pertinencia y relevancia del diseño de la política, la eficiencia y eficacia de la implementación de sus programas, y valorar los resultados, efectos y cambios en la población beneficiaria, a mediano y largo plazo.

Asimismo, el seguimiento es un ejercicio destinado a identificar sistemáticamente el desempeño institucional, tanto en sus expresiones sectoriales como territoriales. La finalidad de los procesos de seguimiento es realizar los ajustes o cambios pertinentes y oportunos en el proceso de ejecución de las acciones operativas institucionales, para el logro de los resultados esperados. Su acento es el análisis sistemático del proceso de implementación de acciones. (Conadur/Segeplán: 2014)

²⁶ El Sistema de Seguimiento de la Política General de Gobierno 2016-2020, orienta la planificación, la programación y la asignación de recursos presupuestarios para el período de gobierno, en el cual se determina la progresividad de la inclusión de las acciones estratégicas y el cumplimiento de las metas planteadas de la institucionalidad pública (Segeplán, 2016d).

Por último, el monitoreo es el proceso de recopilación de información sistemático, que informa el avance entre lo programado y lo ejecutado; entre los productos y los efectos programados. También se define como un proceso continuo que promueve la recolección sistemática de datos sobre indicadores específicos para proveer a los tomadores de decisiones, información sobre el avance y progreso de una intervención hacia el logro de objetivos y el uso eficiente de recursos (OCDE, 2002). En el proceso de recopilación de información sistemática de datos cuantitativos, el monitoreo tiene una función importante, la de realizar ajustes o cambios pertinentes y oportunos en el proceso de ejecución de las acciones de política, para lograr alcanzar las metas y resultados de lo planificado. También permite establecer la temporalidad en la que se deben alcanzar las metas y los resultados de implementación de la política a través de un plan, programa o proyecto, los cuales quedan planificados y programados en la planificación estratégica institucional, planificación operativa multianual y la planificación operativa anual, y la asignación de recursos financieros, técnicos, y humanos.

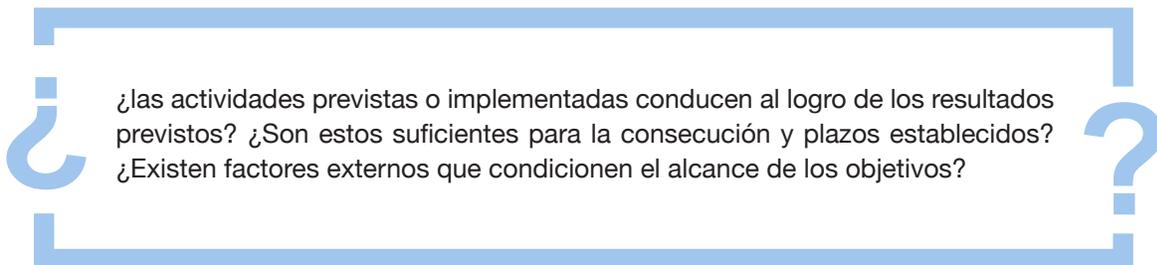
El marco legal y normativo que mandata el seguimiento (o monitoreo) y la evaluación de una política pública, es el siguiente:

- La Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97, en su artículo 27, inciso c), establece que el ente Rector debe “ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general de gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley”.
- La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) en su artículo 6, inciso e) señala que el Consejo debe “...dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo, verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables”.
- La Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97), señala que El Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias especializadas, practicará una evaluación anual del cumplimiento de planes y políticas nacionales y de desarrollo general del país.

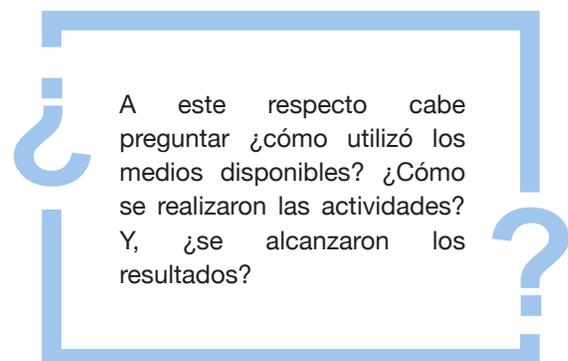
3.5.1 Criterios para la evaluación

Para esta guía, los criterios que se sugieren para realizar la evaluación de política pública son adaptados de Osuna & Márquez (s/f): la eficacia tiene que ver con el logro de objetivos versus los productos; la eficiencia se relaciona con el uso de los recursos versus lo planificado; la relevancia valora el cumplimiento de los objetivos y el diseño; la pertinencia valora la coherencia y examina el alcance de la política; la cobertura define y mejora la prestación de bienes y servicios en municipios priorizados **(Ver gráfico No. 6)**

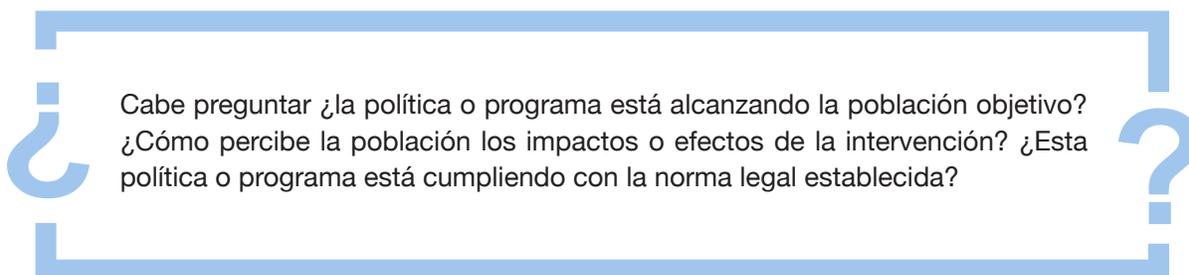
La eficacia determina el grado en el que se alcanzan los objetivos de la política. A este respecto cabe preguntar,



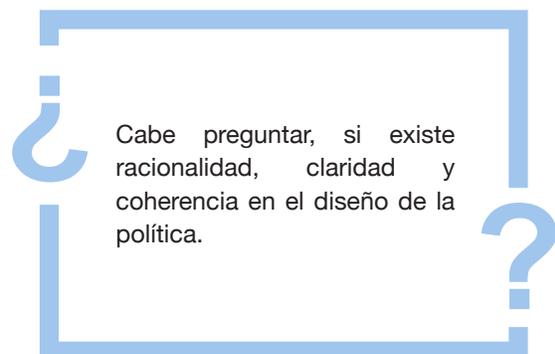
La eficiencia establece la relación que existe entre el producto o productos y los costos que implican la implementación de la política.



La relevancia y la pertinencia: la primera analiza si los objetivos establecidos son relevantes para la necesidad o problema identificado (problema, causas, efectos, población objetivo, contexto socioeconómico y externo); la segunda analiza si la solución identificada es la idónea para dar respuesta a la necesidad o problema identificado (marco legal, marco institucional, temporalidad, indicadores, resultados, metas).



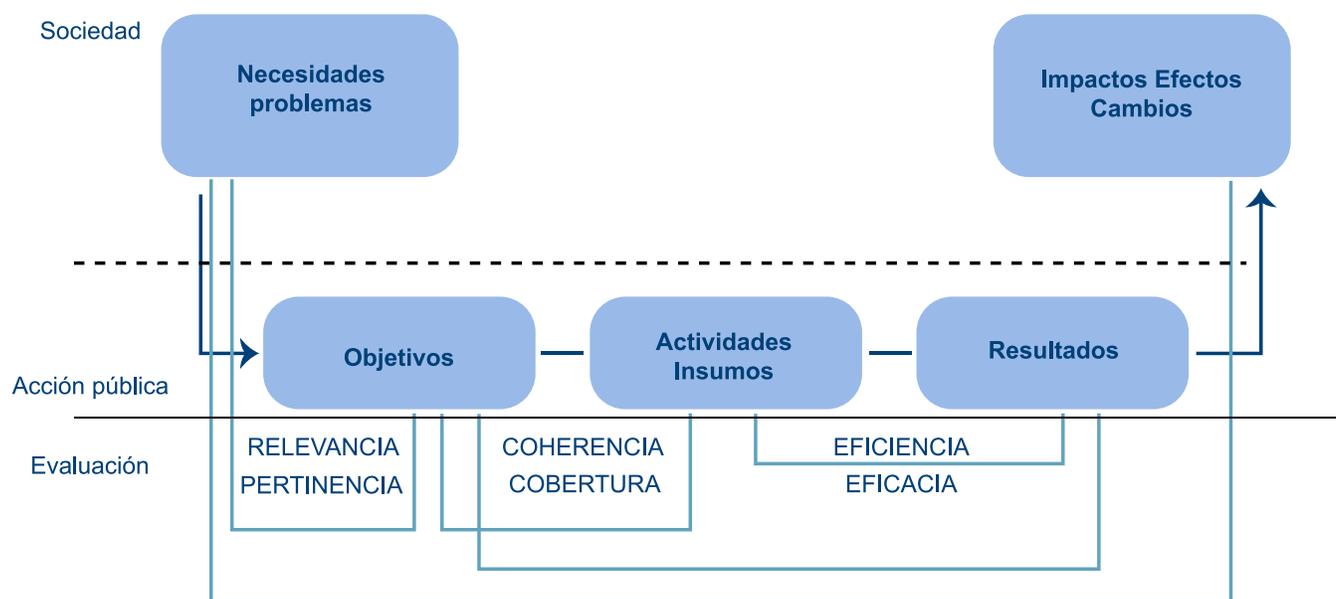
Cabe preguntar ¿la política o programa está alcanzando la población objetivo? ¿Cómo percibe la población los impactos o efectos de la intervención? ¿Esta política o programa está cumpliendo con la norma legal establecida?



Cabe preguntar, si existe racionalidad, claridad y coherencia en el diseño de la política.

La coherencia, examina el análisis del marco estratégico de la política (objetivos, ejes, metas, resultados, actividades, insumos) con los planes, programas, proyectos o normativas, que implementan la política con respecto a la necesidad o problema identificado.

La cobertura permite mejorar la prestación de bienes y servicios de los municipios priorizados en la política pública, cuyas intervenciones estén dirigidas al logro de resultados.

Gráfico No. 6. Criterios de evaluación


Fuente: elaboración propia adaptada con información de Osuna & Márquez; s/f, Pág.22.

El gráfico anterior permite visibilizar los principales criterios para realizar el análisis o la evaluación, dependiendo del tipo y momento en que se realiza la evaluación: diseño, implementación, resultados e impacto.

3.5.2 Método para la evaluación

Sobre el método para realizar la evaluación, esta puede realizarse desde el análisis y desde la evaluación de política pública. El análisis de política pública tiende a referirse a la etapa de diseño o pre-implementación y durante la implementación, éste implica identificar factores exitosos de la implementación, conocer las apreciaciones de los entes involucrados en la implementación de la política pública, y notar los avances en los indicadores planteados en la política pública. La evaluación plantea un proceso mucho más profundo, el cual tiende a medir avances en los objetivos y se lleva a cabo, generalmente, durante la implementación o a medio término; y después de varios años de implementación. La evaluación mide los resultados y los impactos que responden a la implementación de la política pública. Esto implica medir la relación de causalidad entre las acciones de la política pública y el posible cambio en los indicadores que están relacionados

con los objetivos de la política pública. Los métodos para llevar a cabo la evaluación pueden ser cuantitativos, cualitativos y mixtos.

El método cualitativo, incluye investigación de observación, de comunicación, y métodos documentales con el objetivo de comprender el entorno y funcionamiento de una política pública. Estas metodologías multi-método involucran la interpretación de los sujetos de investigación.

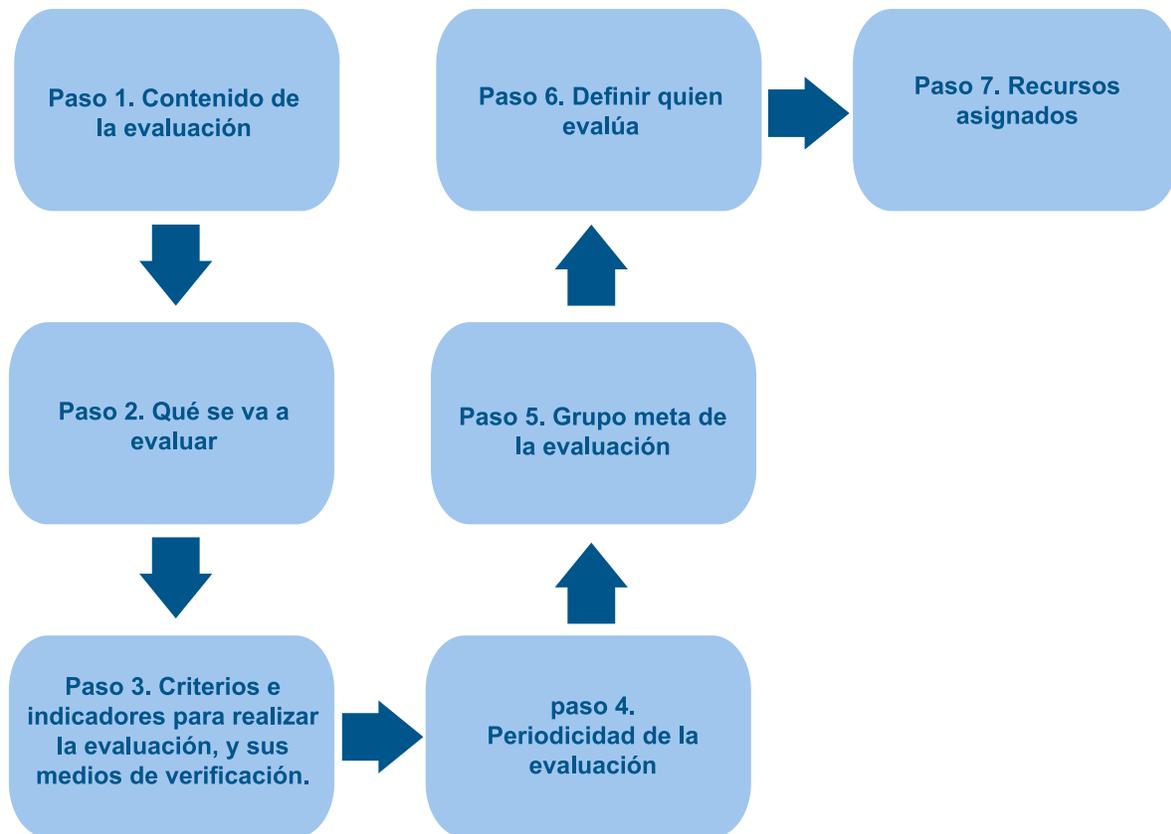
El método cuantitativo, utiliza la cuantificación de datos relacionados con la implementación de una política pública para establecer el logro de los objetivos logrados. Este tipo de evaluación puede ser experimental o cuasi-experimental al establecer grupos de intervención y de no intervención o solo de comparación.

El método de evaluación mixta, según Sampiere, et al (2003) es un enfoque de la evaluación que representa un grado de integración o combinación entre los enfoques cualitativo y cuantitativo, donde uno de estos prevalece y el estudio conserva componentes del segundo enfoque.

3.5.3 Plan de evaluación

El Plan de evaluación debe de quedar establecido dentro de la estructura del documento de política pública, para lo cual es necesario referirse a los siguientes pasos que ayudarán a la definición del mismo según el **gráfico No. 7**:

Gráfico No. 7. Pasos para realizar el plan de evaluación



Fuente: Elaboración propia con datos de la Guía de Evaluación de Políticas Públicas preliminar. Segeplán, 2017b.

Contenido de la evaluación

Respecto al contenido o tipo de evaluación, corresponde identificar si la evaluación será conceptual o de diseño; de implementación; o de resultado e impacto.

- *Evaluación conceptual o de diseño*

En esta etapa se realiza un análisis de las necesidades o problemas públicos; la población objetivo de la política pública; la formulación de los objetivos (que sean sencillos, medibles, alcanzables, claros, verificables), y se analiza la correspondencia entre estos y la alternativa de solución identificada, tanto dentro del marco de la política, como la coherencia con otras políticas y programas.

- *Evaluación de la implementación de la política*

En esta etapa se realiza un análisis y evaluación de la implementación de la política pública, se realiza a través de sus instrumentos: planes, programas y proyectos. Esta fase contempla el análisis de dichos instrumentos relativos al marco estratégico de la política: lo ejecutado versus lo programado; el cumplimiento de objetivos versus lo planificado; sus recursos y capacidad de gestión.

Previo a la evaluación de la implementación y de manera sistemática, se realiza el monitoreo el cual recoge los datos e información sobre la implementación y aporta a la evaluación intermedia o de implementación.

- *Evaluación de los resultados, impactos, efectos y cambios*

Se evalúan los resultados de impacto, efecto y cambios de la política pública, generados a través de sus programas y proyectos. Se evalúa el cumplimiento de los objetivos establecidos (eficacia), cuál ha sido el costo (eficiencia), la temporalidad, los efectos sobre los beneficiarios del programa

- Evaluación de resultados: Analiza los objetivos y los efectos sobre los beneficiarios de la política o programa.
- Evaluación de impacto: Analiza los efectos o cambios generados por la intervención de la política pública en la población objetivo y a nivel general.

Identificar qué se va a evaluar

- Contar con una línea de base para poder hacer comparaciones e identificar avances.
- La población objetivo, la cual debe de estar identificada en el documento de la política pública.
- Los responsables de implementar las líneas de acción de la políticas.
- Las líneas de acción a ser evaluables.

Criterios e indicadores para la evaluación

Con base a los criterios ya referidos anteriormente: la relevancia; la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, la coherencia y la cobertura, definir cuáles serán utilizados para la evaluación.

Periodicidad de la evaluación. Establecer cada cuanto se elaborarán informes de evaluación tanto para la fase de implementación, como para medir los resultados e impactos.

Grupo meta de la evaluación

Establecer quién será el grupo meta al que va dirigida la evaluación, si es para los tomadores de decisión, si es para los implementadores, si es para el proceso de gestión; o para la población en general.

Definir quién evalúa

Una vez establecido el contenido de la evaluación, su periodicidad y el grupo meta, se podrá definir si es una evaluación interna, externa o mixta. En este caso, se establecerá si la evaluación la realizarán evaluadores externos; o si será una evaluación mixta con personal institucional y evaluadores externos; o si es una evaluación interna. Cabe mencionar que las evaluaciones de resultados e impacto se realizan con evaluaciones externas.

Recursos asignados

Dejar delimitado si se cuenta con personal que dará seguimiento, monitoreo y evaluación a la política pública, y si se cuentan con recursos para este fin.

3.5.4 Herramientas para el seguimiento y evaluación

En este apartado se sugieren dos herramientas, una para el seguimiento y evaluación y otra para el monitoreo; estas permitirán realizar un seguimiento y evaluación a la política y sus instrumentos de implementación (planes, programas y proyectos). Dichas herramientas tienen una estrecha vinculación con la matriz de plan de acción presentado anteriormente en este documento. A continuación se explican en las siguientes matrices (**ver cuadro No. 8 y No.9**).

La matriz de seguimiento y evaluación orienta a identificar el contenido de la evaluación, sea esta de diseño, implementación o de impacto; además los indicadores, sean estos de impacto, eficiencia, eficacia o implementación, partir de una línea de base que permita saber contra que se realizará la evaluación; tomar en cuenta el método a utilizar para realizar la evaluación cuantitativa,

cualitativa o mixta y establecer los medios, herramientas y técnicas para la recopilación de datos e información.

Cuadro No. 8. Ejemplo de matriz de seguimiento y evaluación de las líneas de acción de política.

Jerarquía de objetivos ¿cuál será el contenido de la evaluación?	Indicador ¿qué criterios se utilizarán para la evaluación?	Línea de base ¿qué se va a evaluar?	Meta ¿qué metodología se utilizará para la evaluación?	Medio de verificación ¿cuáles son los medios a partir de los cuales se recopilará los datos e información?
Objetivo general Resultado a largo plazo previsto a lograr a través de intervenciones. ¿Qué se quiere lograr?	Son el medio que permite medir el grado del logro de los objetivos, ejes o líneas de acción con los cuales se define el alcance del proyecto y se mide el logro en cada una de sus etapas. ¿Cómo se miden los cambios?	Primera medición con datos cuantitativos que permitan hacer comparaciones e identificar avances.	Dato cuantitativo que muestra el avance del indicador de impacto.	Información o evidencia. ¿Quién y cómo se recolectará? y ¿con qué frecuencia?
Objetivo específico Medio necesario para alcanzar el objetivo general y el efecto deseado.			Dato cuantitativo que muestra el avance del resultado.	
Ejes o programas Áreas priorizadas de intervención			Dato cuantitativo y temporal que muestre el avance del producto.	
Líneas de acción Líneas estratégicas que deben llevarse a cabo para lograr la intervención.			Dato cuantitativo y temporal que muestre el avance de las acciones.	

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2015; y Osuna & Márquez; s/f.

Los indicadores, son el medio que permite medir el grado del logro de los objetivos con los cuales se define el alcance del proyecto, y se mide el logro en cada una de sus etapas. (Cepal, 2015)

Para Cepal (2015) estos tienen las características de:

- Ser Válidos: permite que el indicador sea medible.
- Confiables: con los indicadores propuestos se pueden medir los resultados.
- Medibles: medir los cambios que se le atribuyen.
- Independientes: para cada nivel de objetivos.

Ejemplo de indicador de impacto, tomado de Cepal (2015):

- Objetivo de impacto: Bajar el desempleo de la PEA rural juvenil en 10 puntos porcentuales.
- Indicador de impacto: Puntos de disminución en la tasa de subempleo.
- Medio de verificación: Estadística nacional

Ejemplo de indicador de producto, tomado de Cepal, 2015:

- Objetivo de producto: Alumnos de escasos recursos becados.
- Indicador de producto: Cantidad de alumnos becados.
- Medio de verificación: Informe de terreno.

Las Metas, son estimaciones cuantitativas que se definen en términos de cantidad, calidad y tiempo. Estas se derivan de la magnitud de las necesidades insatisfechas detectadas. Deben ser claras, precisas y realistas. (Cepal, 2015)

Los medios de verificación, cada indicador y meta, deben de considerar los medios de verificación o evidencia, los cuales pueden ser las distintas herramientas generadas para la recolección de información. Ejemplo: Informes institucionales, informes de terreno, fichas de control, listado de participantes, registros, entre otros.

El monitoreo sistemático debe realizarse a nivel de resultados o productos, actividades e insumos, y debe partir del marco estratégico de la política y del plan de acción establecido en la fase de implementación. Este permite identificar los avances hacia el logro de objetivos y metas, la temporalidad y quiénes son los responsables de las acciones de política. El monitoreo debe de realizarse de manera participativa entre el personal técnico y el político del ente rector y los corresponsables de la implementación de la política. Para el monitoreo, se sugiere la siguiente matriz:

Cuadro No. 9. Ejemplo de matriz de monitoreo (planes, programas o proyectos)

Objetivo de la política	Objetivo del plan, programa o proyecto	Indicador del plan, programa o proyecto	Meta del plan, programa o proyecto	Actividad o intervención	Medio de verificación o evidencia	Frecuencia y cronograma	Responsable	Nivel de avance
Se deberá colocar el objetivo vinculado	Indicar el objetivo y meta del plan, programa o proyecto, que se genera como instrumento de implementación de la política.	Establecer el indicador del plan, programa o proyecto.	Establecer la meta del plan, programa o proyecto.	Indicar cuál es la actividad o intervención	Establecer el medio de verificación.	Indicar la frecuencia con la cual se dará seguimiento a la actividad o intervención Ejemplo: mensual, semanal, trimestral, semestral, anual. Se especifica cuando inicia y cuando finaliza.	Qué entidad y persona es la responsable. Además si participan otros actores en la recopilación de la información.	Establecer el nivel de avance y evidencia.

Fuente: Dirección de Monitoreo y Evaluación, 2017.

Los insumos y el presupuesto deben de monitorearse a través de las herramientas ya existentes en la institucionalidad, los cuales han sido generadas por el Ministerio de Finanzas Pública y la Segeplán, dentro del enfoque de Gestión por Resultados. Con la información generada del cuadro No.9, se podrá contar con insumos para ser incluidos en diferentes tipos de informes, según lo defina cada institución dentro de su sistema de monitoreo y evaluación.

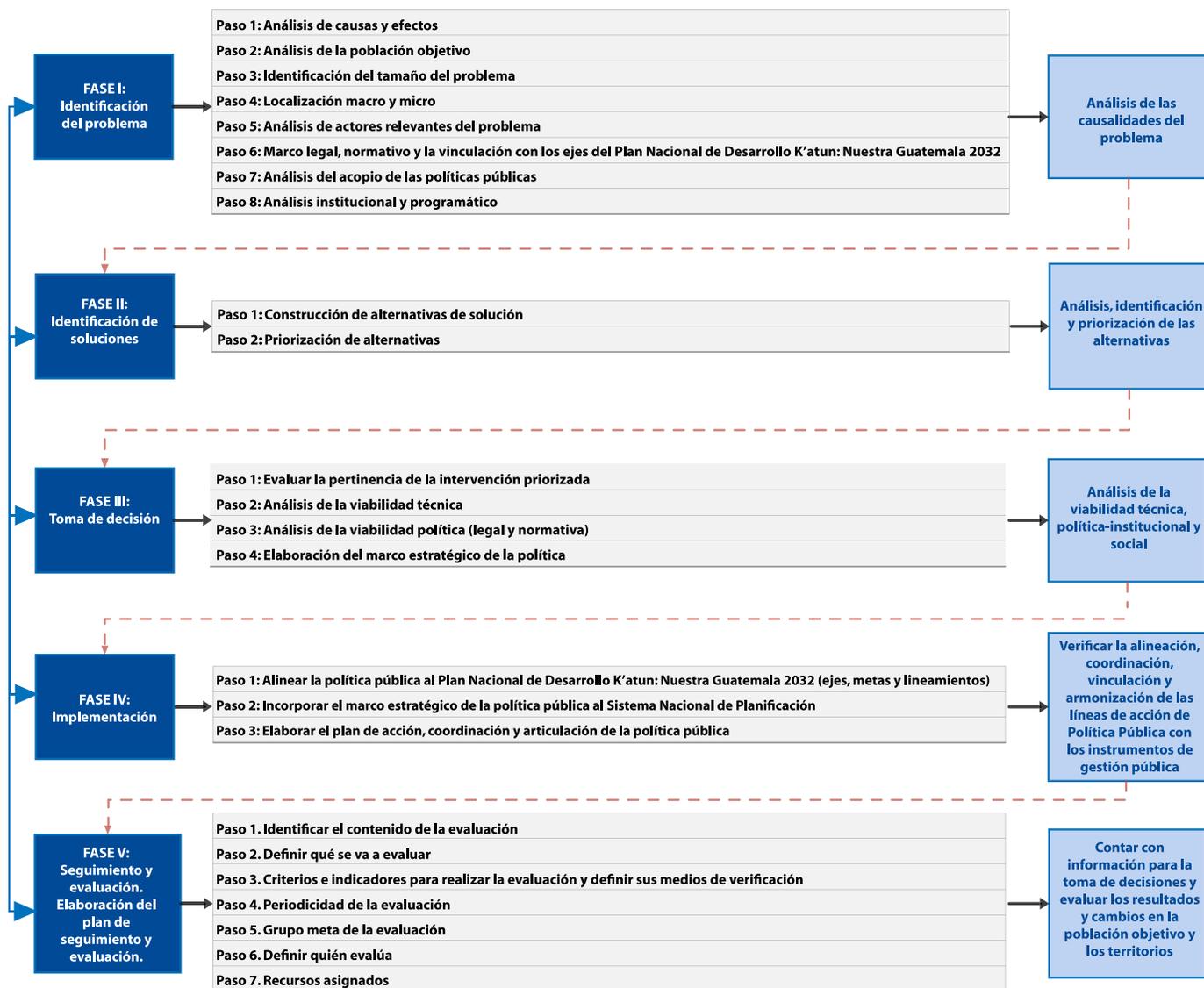
Técnicas o Herramientas para la recopilación de datos para la evaluación

La recopilación de datos es fundamental en los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación, en tal sentido, se pueden utilizar las técnicas de análisis documental, observación in situ y

entrevistas. Dentro de los instrumentos se pueden mencionar los informes institucionales, trimestrales, cuatrimestrales, semestrales o anuales de los planes, programas y proyectos. También, los informes de país; estadísticas nacionales y regionales e informes académicos. Se debe de considerar así mismo realizar un trabajo de campo, cuyas técnicas son la de la observación directa en los territorios; entrevistas estructuradas o semiestructuradas para recabar información, así como encuestas. Para ver las herramientas y técnicas, favor referirse al **cuadro No. 2** de este documento, titulado: “Instrumentos para la recolección de datos”.

4. Anexos

Anexo 1 - Pasos para la formulación de la política pública



Fuente: Dirección de Monitoreo y Evaluación, 2017.

Anexo 2 – Preparación de la Asesoría Técnica Especializada

La asesoría técnica especializada (o asesoría técnica) en materia de formulación de políticas públicas la brinda la Segeplán²⁷, de acuerdo a su Reglamento Orgánico Interno, en el artículo 9, inciso c, establece que es ésta institución brinda asesoría técnica especializada en el proceso de formulación de políticas públicas de desarrollo, en apoyo a cada ente sectorial. Dicha asesoría contempla cualquier apoyo eventual, conceptual o metodológico, proporcionado por cualquier medio, en cualquier fase del ciclo de la política pública²⁸.

Los criterios para brindar esta asesoría técnica en apoyo a las instituciones que formulan política pública son:

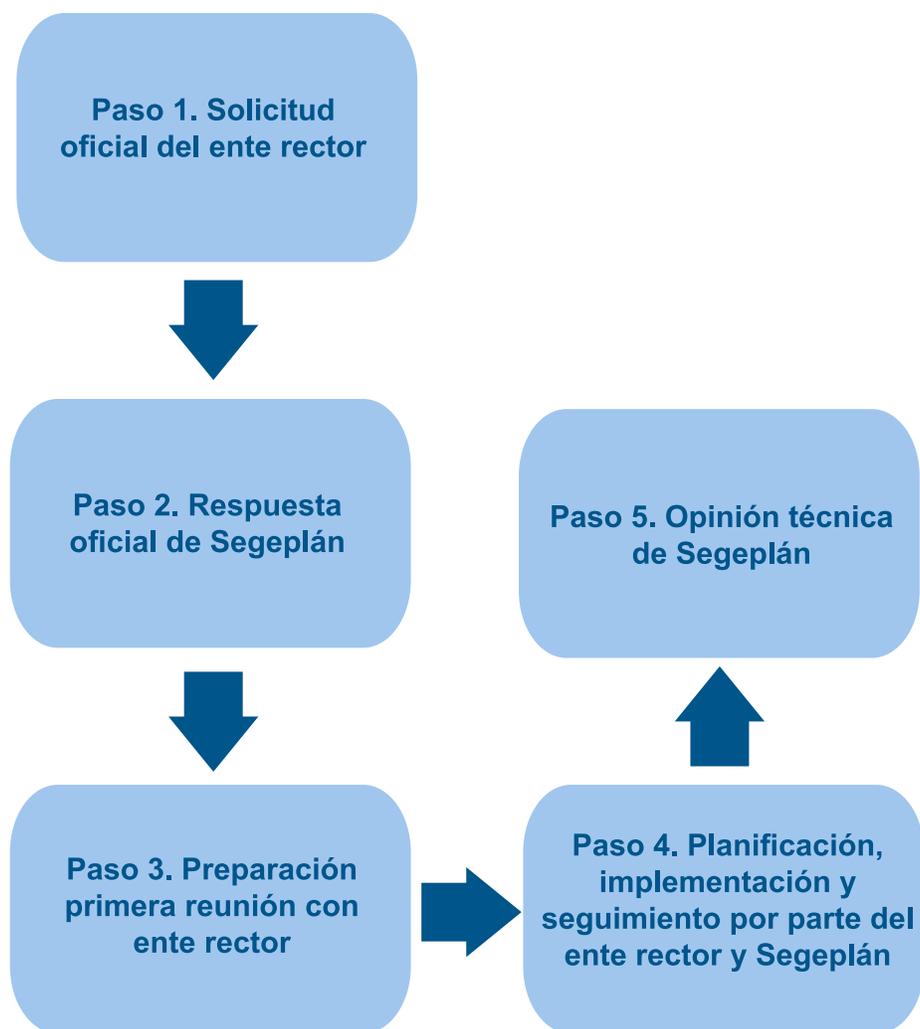
- Identificar y analizar la pertinencia y relevancia de un problema público; así como su inserción en la agenda pública.
- Establecer un orden metodológico para la recolección de información (evidencia), análisis y estructuración del marco estratégico de una política pública (objetivos, ejes, lineamientos, indicadores, metas, resultados), que permitan responder al problema público identificado.
- Insertar el marco estratégico de la política pública a la agenda de Gobierno, a través de su vinculación con el Sistema Nacional de Planificación.
- Vincular el seguimiento y evaluación de la política pública, al sistema de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas.

Los pasos identificados para preparar la asesoría técnica especializada, que a continuación se describen, contemplan aspectos que debe observar tanto el ente rector a cargo de formular una política pública, como la Segeplán como ente encargado de brindar la asesoría técnica:

27 El reglamento orgánico interno de la Segeplán, en su artículo 9, describe dentro de la funciones principales de la Subsecretaría de Políticas Públicas: “es la encargada de apoyar al Secretario, en la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de desarrollo, a través del diseño y administración de las áreas de gestión de políticas públicas del Sistema Nacional de Planificación. Específicamente en el artículo 12, indica las competencias, de la Dirección de Monitoreo y Evaluación, la cual es la encargada de diseñar y administrar el Sistema de Monitoreo de Políticas Públicas de Desarrollo, incluyendo el continuo análisis y actualización de los indicadores idóneos para conocer el avance, fortalezas y debilidades de la gestión de la agenda de políticas de desarrollo, que permitan detectar buenas prácticas de gestión a replicar y mecanismos a corregir”.

28 Este concepto parte de la retroalimentación y validación del proceso de sistematización de uso e implementación de la Guía de Formulación de política pública. Cabe agregar, que también se concibe dentro de este concepto, el acompañamiento, cuya característica es que se realiza de manera continua, cuyo nivel de esfuerzo es alto, y lleva implícito el apoyo al desarrollo de herramientas.

Gráfico No. 8. Pasos para preparar la asesoría técnica



Fuente: Segeplán, 2016e. Retroalimentación y validación de la Sistematización del uso e implementación de la Guía de Formulación de Políticas Públicas.

Paso 1. El ente rector a cargo de formular la política pública, previo a solicitar la asesoría técnica, debe de identificar el problema público, y en base a éste, elaborar un documento de justificación resumido del estado de situación de dicho problema (dos páginas). Con esta información, elaborar una nota de solicitud de asistencia técnica a la Segeplán, en el cual se adjunte la justificación antes descrita y la designación de un punto focal técnico y político que acompañará el proceso de formulación.

Paso 2. La Segeplán enviará nota de acuse de recibido, en la cual designará un enlace técnico, y convocará a una reunión de acercamiento para presentar aspectos generales de la política pública y el marco estratégico de país.

La Segeplán a nivel interno, deberá establecer una reunión de coordinación a través de la conformación de un “comité interno ad hoc”²⁹, previo a iniciar con la asistencia técnica, con el objeto de: a) revisar la nota de solicitud del ente que formula la política pública; b) evaluar la pertinencia del problema presentado, y orientar sobre si deberá convertirse en una política pública y/o en otro instrumento de planificación; c) contextualizar el tema por resolver al marco estratégico de país.

Paso 3 . Segeplán preparará una presentación sobre los aspectos generales de una política pública y sobre el Plan Nacional de Desarrollo K’atun, donde contextualizará el tema por resolver, y evaluará según el caso, si es necesario realizar alguna presentación de tipo sectorial.

Paso 4. Se elaborará un plan de acompañamiento conjuntamente entre el rector y Segeplán, para que queden establecidos los acuerdos de la asesoría técnica, el cual deberá contener (**ver cuadro No. 10**):

- a. Actividades a desarrollar;
- b. Fase del ciclo de la política;
- c. Ente responsable y dependencia coordinadora;
- d. Responsabilidad de otras dependencias ejecutoras o de apoyo;
- e. Responsabilidad de la Segeplán;
- f. Fecha y período programado para completar la actividad (día, mes y año).

²⁹ El Comité interno ad hoc, deberá conformarse de acuerdo al tema o problema a analizar, con la participación de los integrantes de las distintas subsecretarías de la Segeplán, cuya experiencia en el tema y la institución que propone el mismo, pueda ayudar al análisis inicial de identificar si es necesario una política pública u otro instrumento de planificación.

El Plan de Seguimiento, deberá contener:

- a. Producto generado de cada actividad según fase del ciclo de política pública, y fecha establecida;
- b. Medios de verificación;
- c. Participantes en el proceso
- d. Fecha de entrega.

Cuadro No. 10. Plan de la asistencia técnica y su seguimiento

Plan de la Asistencia Técnica						Seguimiento al Plan			
Actividad	Fase del ciclo de la política pública	Ente rector o responsable	Entidades ejecutoras de apoyo	Responsabilidad de Segeplán	Fecha programada (día, mes, año)	Producto generado según actividad y fase del ciclo de la política pública	Medio de verificación o evidencia	Participantes del proceso	Fecha de entrega

Fuente: Segeplán, 2016e. Retroalimentación y validación de la sistematización del uso e implementación de la Guía de formulación de política pública.

Este plan es importante para la puesta en común y acuerdos de la asistencia técnica que prestará la Segeplán a la entidad a cargo de formular la política pública.

Paso 5. Opinión técnica de Segeplán

Los aspectos de la opinión técnica quedarán enmarcados en las fases del ciclo de formulación de la política pública: a) la identificación del problema público; b) la identificación de soluciones; c) Toma de decisión; d) implementación c) evaluación. Se revisarán aspectos de estructura y contenido de cada una de las fases; aspectos sustantivos relacionados con el contexto socio histórico, político, económico y cultural y la coherencia entre cada una de las fases (**ver cuadro No.11**).

Los aspectos de estructura, tienen que ver con el diagnóstico de situación y contexto del problema; así como la construcción del marco estratégico de la política (objetivos generales y específicos); líneas o ejes estratégicos, indicadores, metas, en respuesta al problema identificado; y sus medios de verificación. Los aspectos sustantivos hacen referencia al marco histórico, el legal y normativo, el institucional y programático; el marco de políticas públicas y su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032.

Cuadro No. 11. Aspectos relevantes para emitir opinión técnica por parte la Segeplán

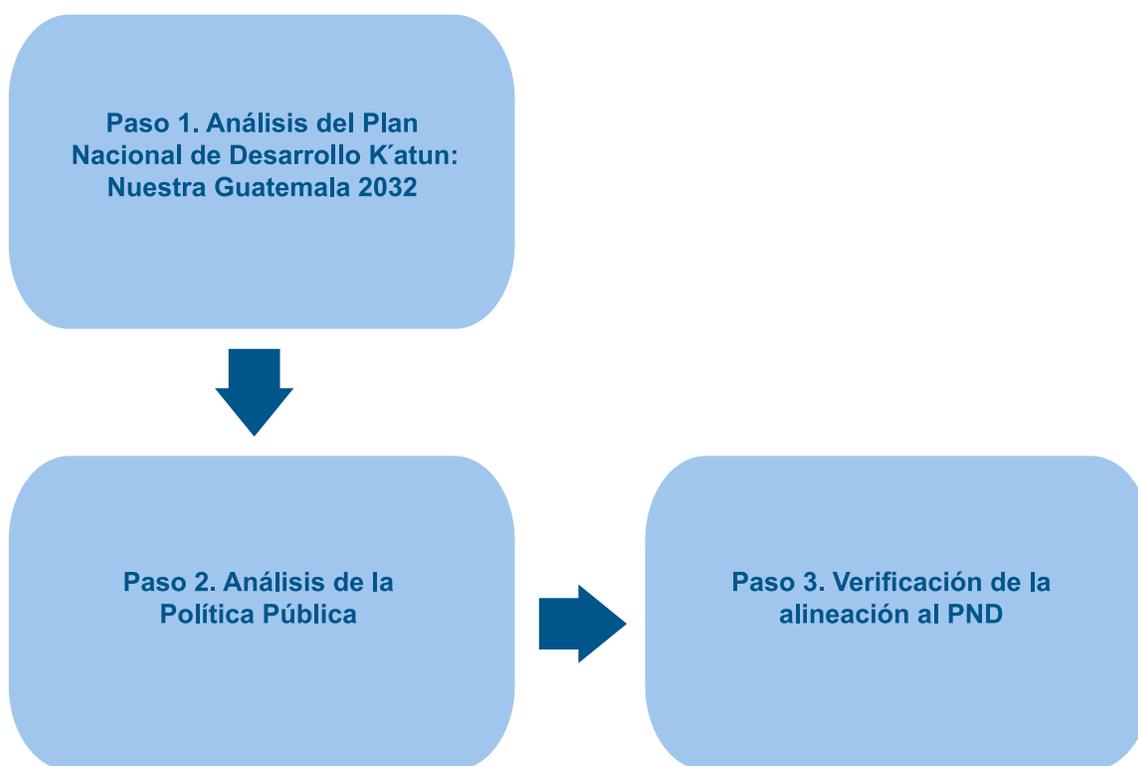
Ciclo de la política pública	Aspectos para emitir opinión técnica Segeplán	Lista de chequeo/ observaciones
Identificación del problema público	<ul style="list-style-type: none"> Evidencia de la Identificación del problema público y su proceso participativo. Análisis de situación: población objetivo y sus características socio-culturales, políticas, económicas. Localización micro y macro del problema. Línea de base: tamaño y magnitud del problema. Análisis de contexto: marco legal, análisis institucional y programático; análisis del acopio de política pública; análisis del PND. 	
Identificación de soluciones	<ul style="list-style-type: none"> Alternativas de solución Priorización de las alternativas Priorización territorial 	
Toma de decisión	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de la viabilidad técnica, política y social, lo cual incluye los recursos legales y normativos; recursos humanos; recursos financieros; recursos institucionales; recursos físicos. Acuerdos y consensos. Elaboración del marco estratégico de la política pública (objetivos general, objetivos específicos; resultados, ejes, líneas de acción) 	
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032. Incorporación las líneas de acción de la Política, al Sistema Nacional de Planificación. Plan de acción, coordinación y articulación con el ente responsable y corresponsable de la política pública. 	
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Plan de seguimiento y evaluación de la política. 	

Fuente: Elaboración propia con datos de Segeplán, 2015b y 2016a.

Anexo 3 – Alineación de la política pública al PND

Los pasos para la alineación se realizan a partir de la revisión y análisis de los documentos de política pública y del Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032, los cuales se explican a continuación:

Gráfico No.9. Pasos para la alineación



Fuente: Elaboración propia con datos de la Guía de Alineación, Segeplán, 2016.

Análisis de Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032

El objetivo de este paso, es revisar y analizar que dice el PND sobre el tema, problema público o necesidad que aborda la política pública que se está alineando, es decir, conocer cuál es el enfoque con el que se aborda. Para su análisis es necesario contar con lo siguiente:

- Integrar un equipo de trabajo
- Definir con claridad el tema/problema público que aborda la política que se va a alinear.
- Identificar los ejes y prioridades del PND. Se sugiere conocer el video donde se presenta el PND, ver en: https://www.youtube.com/watch?v=l_In5tSh36g, Esto, con el objetivo de identificar el eje (o ejes) en donde se encuentra ubicado el tema que aborda la política pública.
- Buscar en el diagnóstico de los ejes del PND, el tema de su política pública.

Las siguientes preguntas, son generadoras para realizar el análisis:

¿cómo está abordado el tema de su política pública en el PND?

¿cuál es el enfoque que tiene el PND para abordar ese tema?

¿cuál es el alcance que tiene este tema en el PND?

¿hay metas específicas en el PND del tema que aborda su política pública? Indique cuáles.

¿hay lineamientos específicos en el PND del tema que aborda su política pública? Si es así, por favor identifíquelos en la siguiente matriz.

¿considera que el planteamiento del problema de la política pública de su interés, tiene aspectos nuevos o complementarios en el PND? ¿cuáles son?



Una vez realizado el análisis y con la información o hallazgos obtenidos, incluir en el cuadro No. 12, la sistematización de los ejes, metas y lineamientos del PND que coincide con el de la política pública en construcción o alineación.

Cuadro No 12. Matriz para el análisis del marco estratégico del -PND-

Eje	Meta	Lineamiento

Fuente: Guía de Alineación de Políticas Públicas a la PND, Segeplán, 2016b.

Al concluir este paso, y al tener identificado el enfoque de abordaje del problema y solución que plantea el PND, y el análisis de los ejes, metas y lineamientos, se procede a realizar el análisis de la política pública sujeta de alineación.

Análisis de la política pública a alinear

El análisis de la política pública tiene como objetivo revisar y analizar el documento de política pública que su institución contempla para la alineación. Se proponen para este proceso las siguientes preguntas generadoras para el análisis:

- Explique brevemente el problema público que su política pública busca solucionar.
- ¿El enfoque para atender el problema, es coincidente, es decir que se contempla dentro del análisis elementos que coinciden para el abordaje del problema y/o necesidad, y para la solución al mismo, tanto en el PND, como en la política? ¿si es diferente explicar?
- Una vez finalizado el análisis, y con los hallazgos obtenidos, elabore un cuadro síntesis en donde se muestre el contenido sustantivo de la política, es decir los objetivos, lineamientos o estrategias, según la estructura de la política pública, según se muestra en el **cuadro No. 13**.

Cuadro No. 13. Matriz de análisis de política pública para alineación a la –PND–

Nombre de la Política Pública:			
Enfoque de abordaje del problema:			
Magnitud del problema:			
Población meta:			
CONTENIDO SUSTANTIVO			
Objetivos	Ejes (Estrategia o programas)	Líneas de Política	Acciones

Fuente: Guía de Alineación de Políticas Públicas a la PND, Segeplán 2016b

- De ser posible, realice un análisis comparativo entre las metas del PND y las metas de la política pública.

El cuadro No. 14 se presenta una matriz para que pueda realizar la comparación de la meta de la política pública con respecto a la meta del PND.

Cuadro No 14. Comparación de metas de política pública y de K'atun

Meta del PND	Meta Política Pública

Fuente: Guía de Alineación de Políticas Públicas a la Política Nacional de Desarrollo, Segeplán 2016b.

Al finalizar este ejercicio de identificación de metas, de ser posible, realice una gráfica donde se visualice: la línea de base; la meta de la Política General de Gobierno –PGG- y la meta del PND.

- Concluya si lo planteado por la política pública se encamina en la misma dirección de la meta del PND. Si en caso la política pública no encuentra ninguna meta a la que se pueda vincular, por ejemplo, aborda un tema muy específico que no se encuentra en el PND, proponga una meta hacia el año 2032 que sirva de orientación a su política pública.
- Considera que hay elementos de su política que no están contenidos en el PND. De ser así ¿cuáles son?

Paso 3 para la alineación. Proceso de verificación de alineación al -PND-

Con los análisis realizados en los pasos anteriores, realice la alineación a partir de la matriz del cuadro No. 15. La matriz propone identificar los elementos del marco estratégico del PND, que tienen vinculación con el marco estratégico de la política pública. Según los pasos analizados anteriormente establezca si necesita modificar el eje, estrategia o lineamiento o si debe eliminarlo, indicando por qué y cómo quedaría el eje. Lo mismo sería para el programa, proyecto o acción. En caso el eje o lineamiento de política fortalece el marco estratégico del PND, identifique en que prioridad, meta y lineamiento.

Cuadro No. 15. Matriz de verificación de la alineación al PND

	SI	NO	Cuáles , Cuántos o Cuándo (según la pregunta)
a. ¿La política pública establece una temporalidad?			
b. ¿Está enfocada la política pública a una población específica?			
c. ¿La política pública busca reducir algunos indicadores sociales (pobreza, desnutrición crónica, desempleo, mortalidad) o mejorar otros (cobertura educativa, cobertura bosques)?			
d. ¿El planteamiento del problema y enfoque de abordaje es coherente en el PND, y en la política pública?			
e. ¿Contribuye la política pública a cumplir una o varias metas/ resultados del PND?			
f. ¿Contribuye la política pública a cumplir una o varios lineamientos del PND?			
g. ¿La política pública establece claramente las responsabilidades institucionales para lograr su cumplimiento?			
h. ¿La política pública establece algún mecanismo de rendición de cuentas o auditoría social (monitoreo)?			
i. ¿La política pública cuenta con algún mecanismo o sistema de seguimiento y evaluación?			
j. ¿El problema abordado en la política pública ha sido contemplado de manera parcial o total en otra política pública?			

Fuente: Guía de Alineación de Políticas Públicas al PND, Segeplán 2016b.

Anexo 4 - Estructura del documento de política pública

Para la redacción del documento de política pública se sugiere el siguiente formato, el cuál puede ajustarse a las necesidades de cada política o sector que la impulsa. Es recomendable utilizar tablas, diagramas, gráficos, cuadros y recuadros, los cuales permitan presentar la información de manera resumida. Esta debe ser relevante y sustantiva para explicar el objeto de abordaje de la política pública. Es de resaltar que para el análisis en el proceso de formulación de la política, se genera gran cantidad de información, la cual debe organizarse sistemáticamente, sin embargo **solo deberá incluir aquella que le dé sustento y visión estratégica a la formulación de la política pública.**

A continuación los elementos mínimos que debería de contener el informe final de la política pública:

Contenido principal	Descripción	Vinculación con este documento
Carátula	Debe contener el título de la política, especificando el tema, área geográfica de influencia, quién la presenta (ente rector/sector/municipalidad/etc), periodo que comprende su vigencia. Fecha de aprobación.	3.1 Identificación del Problema
Tabla de contenido o índice	Presenta el contenido del documento de política pública	
Siglas y acrónimos	Listar las siglas y acrónimos, usados a lo largo del documento	
Introducción	Presentar de manera breve los antecedentes que dan origen o promueven la actualización de la política, contextualizandola en el marco legal del país, su vinculación con el PND; y el marco de políticas públicas del país. En esta parte deben incluirse datos duros o cuantitativos que ponen de relieve la importancia del problema, tema y síntesis del análisis del problema, según el modelo elegido para el análisis del problema. Deben incluirse información disponible, cifras relacionadas al problema a abordar en la política, desagregada según sexo, edad, etnia, pueblos, territorio, como mínimo. Describir brevemente el objetivo general y el o los objetivos específicos. También debe incluir el órgano o instancia colegiada que presenta la política pública e indicar cómo se estructura el documento. (1 página y media. Espacio 1.5)	3.1 Identificación del problema 3.2 Identificación de soluciones 3.3 Toma de decisión
Marco jurídico y político	Describir el marco jurídico y político que el país y sector tiene para fundamentar la formulación de la política de esa naturaleza. (2 páginas; espaciado 1.5)	3.1 Identificación del problema, análisis de contexto externo.

Contenido principal	Descripción	Vinculación con este documento
Análisis de situación	<p>Incluir información de contexto (externo al problema) que existe en la institucionalidad pública para la atención del problema; así como situacional (del problema) de los principales indicadores o variables que hacen relevante el tema o problema en cuestión. Ver la fase I de identificación del problema. Se sugiere utilizar gráficas, cuadros, mapas, esquemas, recuadros, o cualquier otro medio gráfico para presentar la información estadística relacionada a los indicadores de interés y relevantes al tema/problema que se aborda. Especial énfasis debe darse a la desagregación respecto a cómo el problema afecta a hombres y mujeres, las diferentes etnias o pueblos, las personas con discapacidad, los adultos y adultas mayores, población migrante, población de la diversidad sexual y de género, ya que estos son grupos tradicionalmente excluidos en el enfoque de las políticas públicas. Solo debe incluir aquella información estadística o contextual vinculada con el tema a abordar como parte de la política pública que se formula.</p>	3.1 Identificación del problema, análisis de contexto y de situación.
Justificación	<p>Esta debe indicar claramente el por qué el problema se considera de naturaleza pública y por qué se propone su abordaje a través de la formulación de una política pública. Debe indicar la magnitud del problema y los beneficios que puede tener la población afectada al abordarlo a través de una política pública, así como su contribución para la población y su desarrollo integral y sostenible (1.5 página, espaciado 1.5).</p>	3.1 Identificación del problema, análisis de situación. 3.2 Identificación de soluciones
Objetivo General	<p>Los objetivos deben colocarse en un orden jerárquico y lógico: generales y específicos.</p> <p>El objetivo general solamente puede ser uno, éste representa la respuesta al problema planteado y cambio esperado.</p>	3.3 Toma de decisión e implementación
Objetivos específicos	<p>Los objetivos específicos se sugieren no más de tres, ya que deben de ser monitoreables.</p> <p>Su redacción debe dejar claro cómo se atenderá el problema, su temporalidad, que sea factible su medición, y debe de contener líneas estratégicas, así como estar en congruencia con las intervenciones/actividades/acciones que darán vida a su implementación, a través de planes operativos de los sectores responsables de implementar la política en cuestión. Deberán estar en sintonía con los indicadores que a nivel estratégico u operativo se hayan definido para su medición. (Una y media página, espaciado 1.5)</p>	3.3 Toma de decisión 3.5 Implementación
Ejes	<p>Los ejes temáticos deben estar claramente definidos conceptualmente para saber qué aspectos serán cubiertos en cada eje y como las acciones de un eje se pueden complementar con otro u otros. Los ejes o grandes temas de política deben tener una coherencia lógica entre cada uno, los cuales se plantean para resolver el problema o tema de interés público. Ejemplo: pobreza, salud, desarrollo sostenible, etc. (1.5 página, espaciado 1.5)</p>	3.3 Toma de decisión

Contenido principal	Descripción	Vinculación con este documento
Resultados	<p>Los resultados son los cambios deseables en las condiciones o características de un grupo poblacional, en una magnitud y período específicos; es decir, deben ser verificables y medibles. Los mismos serán definidos a partir de los caminos causales críticos determinados en el análisis de situación o diagnóstico. En el caso de una política pública, los resultados son los cambios que se generan a partir del abordaje del problema o tema de interés público, que se traduce en bienestar y desarrollo para la población afectada, en este sentido, es importante hacer explícito los cambios /beneficiarios/oportunidades que se lograrán en el abordaje de poblaciones específicas derivadas del análisis de causalidad, especial énfasis deberá hacerse en los cambios en mujeres, niñez, juventud, adultos (as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población e la diversidad sexual y de género, población migrante.</p> <p>Para el caso del nivel municipal, los resultados deben contribuir con lo planteado en los planes municipales departamentales y nacionales, y con las prioridades establecidas en el país (máximo, depende de la forma de presentación y el número de resultados)</p>	<p>3.3 Toma de decisión</p> <p>3.4 Implementación</p>
Líneas de acción	<p>Para cada objetivo específico identificado, se deberá de incluir el o los lineamientos estratégicos a través de los cuales se desarrollará cada objetivo. Una línea de acción o lineamiento estratégico, son grandes categorías de intervención/acción que marcan de manera estratégica la ruta sobre la cual deberá trabajarse para el abordaje de un tema o problema. (Máximo de páginas dependerá del número de lineamientos estratégicos).</p> <p>Los lineamientos estratégicos o líneas de acción que se definan para la política, deben estar en sintonía con los lineamientos contenidos en la Política Nacional de Desarrollo y en los cinco ejes de el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032. La temporalidad de los lineamientos que defina la política que se formula deberá de considerar el corto (5años), mediano (10años) y largo plazo (20años), definidos en la Política Nacional de Desarrollo. Para este proceso de alineación, se sugiere utilizar la Guía de Alineación de las Políticas Públicas con la Política Nacional de Desarrollo.</p>	<p>3.3 Toma de decisión</p> <p>3.4 Implementación</p> <p>Anexo 3. Alineación de la política pública al Plan Nacional de Desarrollo.</p>
Seguimiento y evaluación	<p>Se debe de incluir en este apartado de una manera específica, cómo se tiene concebido llevar a cabo el seguimiento y evaluación de la política. El rol de la evaluación recae en el ente rector de la misma. Dentro del contenido de la política se puede hacer una evaluación del diseño, de la implementación y de los impactos o cambios en la población objetivo y el territorio. En este sentido en el documento de política debe de quedar establecido un plan de evaluación, el cual se describe en el apartado 3.5 del este documento.</p>	<p>3.5 Evaluación</p>
Anexos	<p>Incluya en esta sección cualquier información documental que apoye todo el proceso de formulación de la política, especialmente en lo que respecta a metodologías de análisis o resultados e información que ayuden en tener mayor detalle de algunos elementos que no se incluyeron en las secciones anteriores, pero que puedan brindar una mayor claridad a las personas interesadas o servidores públicos responsables de formular la política, para entender de mejor manera la naturaleza pública del problema que se aborda. Es importante tomar en cuenta que si alguno de los contenidos de esta sección apoyó aspectos específicos del cuerpo del documento de la política, se haga una referencia a esta sección dentro de cada capítulo o sección específica. Debe ser información relevante y no densa para evitar que se convierta en un documento muy extenso.</p>	

Anexo 5. Conformación del expediente para aprobación de política pública

La conformación del expediente para la aprobación de una política pública, se realiza al finalizar con la formulación de la política pública y luego de evaluar la pertinencia de elaborar un Acuerdo Gubernativo. Para la elaboración de dicho Acuerdo, es necesario verificar la rectoría de la Política Pública.

La Secretaría General de la Presidencia es la responsable de gestionar la firma de los proyectos de Acuerdo Gubernativo. Éste según su reglamento interno, artículo 19, resume las funciones de la Dirección Ejecutiva de Administración en cuyos incisos d y e, establecen, “ordenar y controlar el proceso de notificación de acuerdos o actos administrativos que a través de la Secretaría General (SGP) deban realizarse; y gestionar la firma de proyectos de Acuerdos Gubernativos cuando corresponda” (Acuerdo Gubernativo No. 354-2010).

Como parte de este proceso, se debe contemplar lo establecido en la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto No. 114-97), en su artículo 17, “Consejo de Ministros”, el cual establece dentro de sus funciones, discutir y proponer al Presidente de la República de Guatemala, su parecer sobre las políticas, planes y programas de gobierno. En esa misma ley, en el artículo 23, establece que los ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio.

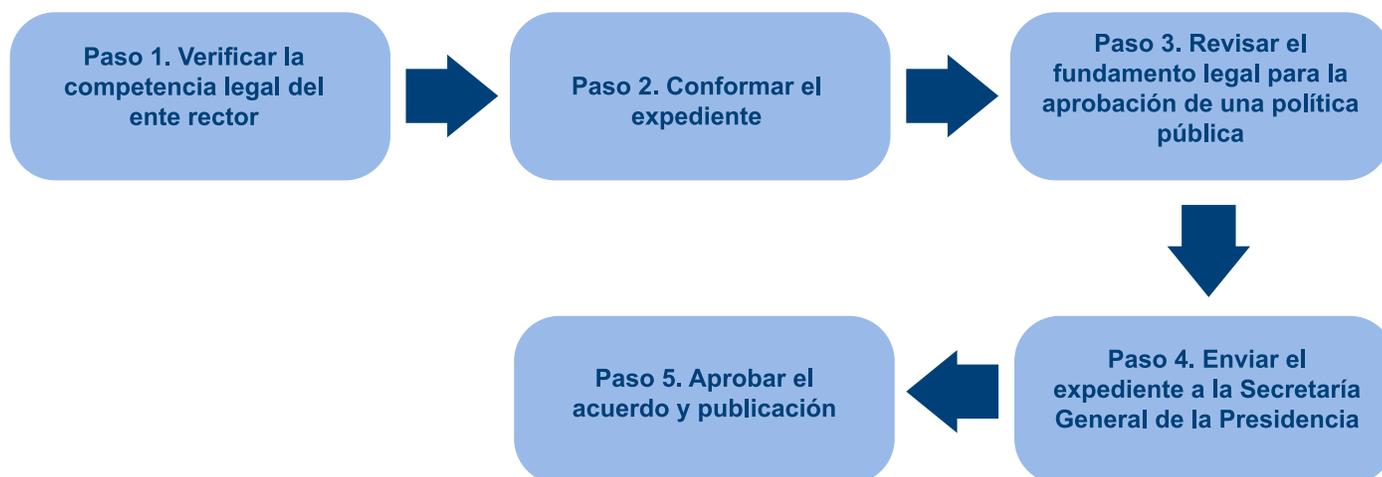
También debe observarse lo contenido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y rural (Decreto No. 11-2002), artículo 6, incisos e “formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo, para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.

Los criterios a observar previo a la conformación del expediente, son:

- a. Verificar si es necesario y viable un Acuerdo Gubernativo para la política pública.
- b. Contar con la opinión técnica de la Segeplán al documento de política pública.
- c. Verificar el marco legal y normativo del ente rector de la política pública.
- d. Revisar el fundamento legal para la aprobación de una política pública.

Los pasos para la conformación del expediente según la Secretaría General de la Presidencia son:

Gráfico No. 10. Pasos para la conformación y trámite expediente aprobación de política pública



Fuente: Elaboración propia con base en el documento: Conformación y trámite del expediente para la aprobación de una política pública. Secretaría General de la Presidencia. (SGP, 2014)

Los pasos del gráfico anterior, se explican a continuación y se toman literalmente del documento “Conformación y trámite del expediente para la aprobación de una política pública de la Secretaría General de la Presidencia”:

Paso 1. Verificar la competencia legal del ente rector

Las diferentes entidades que conforman el Organismo Ejecutivo, que tengan competencia legal, pueden formular una Política Pública (Nacional), y deben trasladarla al Ministerio del Ramo responsable de la misma, para que a través de esa dependencia se forme el expediente con los documentos de respaldo y se remita a la Secretaría General de la Presidencia, con el proyecto de acuerdo gubernativo, por medio del cual el Presidente de la República en Consejo de Ministros la apruebe.

Paso 2. Conformar del Expediente

1. El documento que contiene la Política Nacional que se desea aprobar.

2. Dictamen Jurídico favorable de la entidad que propone la política y de cada uno de los Ministerios que tengan competencia con la materia de la política a aprobar, en forma separada o conjunta.
3. El Dictamen Jurídico que se emita para el efecto debe contener el visto bueno de la Procuraduría General de la Nación.
4. Exposición de motivos.
5. Proyecto de acuerdo gubernativo que aprueba la política, impreso en papel membretado del Ministerio competente a ser firmado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.
6. Copia digital del proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos.
7. El expediente debe remitirse con providencia, debidamente foliado.

Paso 3. Revisar el fundamento legal para la aprobación de una política pública

- El artículo que tenga relación con la política nacional y el artículo 183 literal e) de la Constitución Política de la República;
- Los artículos 2, 17, 23, 27 y el artículo que corresponda al Ministerio que propone la aprobación de la política nacional, de la Ley del Organismo Ejecutivo; y,
- Cualquier otra ley o acuerdo que tenga relación con la política nacional a aprobarse.

Paso 4. Enviar el expediente a la Secretaría General de la Presidencia

Una vez recibido el expediente, la Asesoría Jurídica y Cuerpo Consultivo, procede a la revisión del expediente. Llenados los requisitos se emite el dictamen favorable correspondiente.

Paso 5. Aprobar el Acuerdo Gubernativo y publicación

Con el dictamen, el expediente se traslada al Subsecretario General para que instruya la obtención de la firma del Presidente de la República y el refrendo de los Ministros de Estado del proyecto de acuerdo gubernativo. Una vez aprobado y firmados, se procede a realizar la publicación correspondiente en el Diario Oficial para su validez y vigencia.

Anexo 6 - Ejemplo de una política pública en matrices

Tema de la discapacidad³⁰

El Plan Nacional de Desarrollo K'atún: Nuestra Guatemala 2032, en el eje de Bienestar para la gente (pág.180) establece que en 2005, la Encuesta nacional de discapacidad (Endis) calculó que 401,971 personas tenían alguna discapacidad, lo que significa una prevalencia de 3.73%. Si esta proporción se mantiene, para el año 2012 el grupo ascendería a un total de 563,172 personas, aproximadamente.

Según esta misma encuesta, los tipos de discapacidad que se reportaron fueron: del sistema nervioso (12%), músculo esquelética (21%), mental (13%), visual (27%), auditiva (18%), del lenguaje (6%), visceral y «otras» (1%). La provisión de servicios para la atención especializada que requiere esta población se realiza principalmente desde la oferta privada (70%).

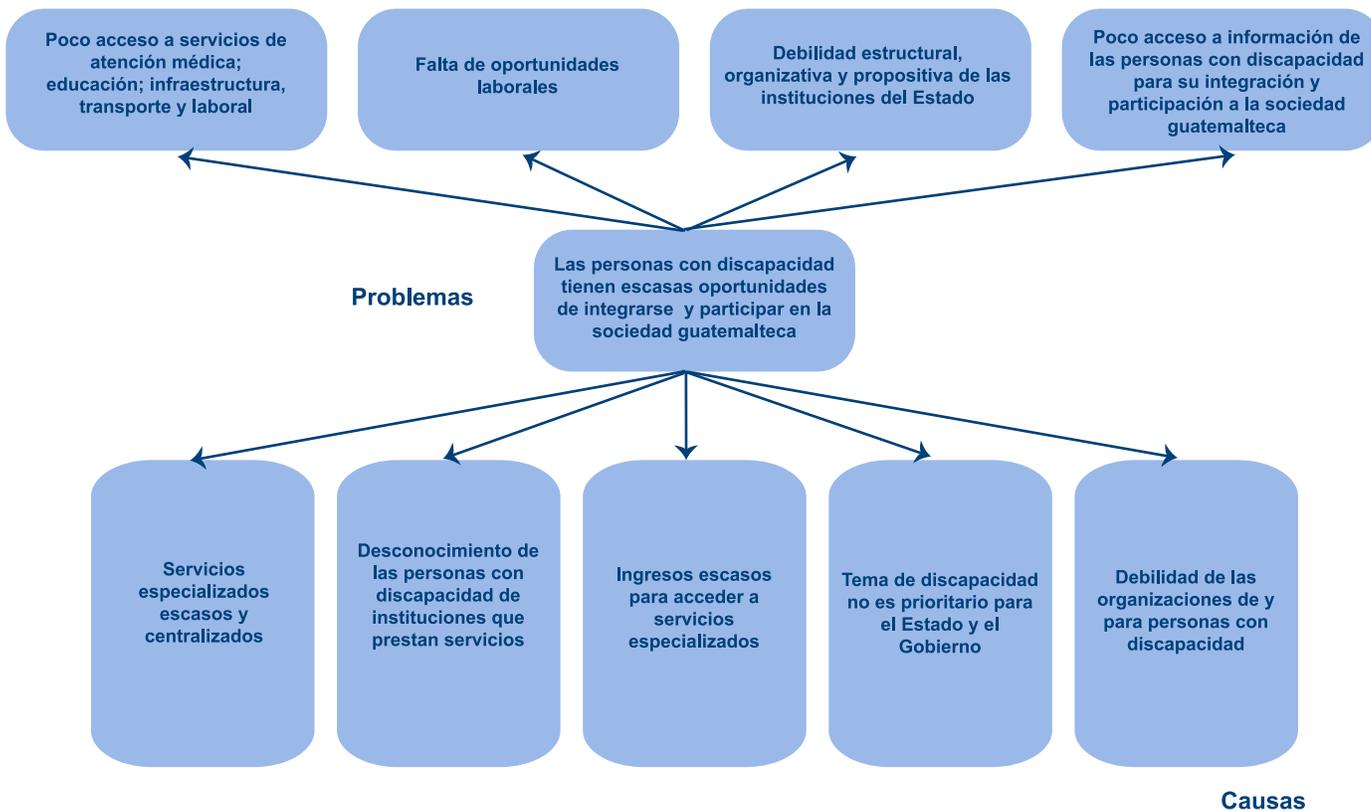
Esta situación impide que una proporción considerable (43%) de personas con discapacidad acceda a estos servicios porque no puede pagar los costos. Con relación a la escolaridad, la encuesta del año 2005 indica que el 43% de esta población es analfabeta; el 37.6% cursó algún grado de primaria; un 9.5% cursó algún grado de secundaria, y solo el 1.9% tiene educación superior. Sin embargo, es importante indicar que en 2008 el Mineduc aprobó la Política de Educación Inclusiva para Asegurar el Acceso y la Atención Educativa con Calidad a la Niñez y Juventud con Necesidades Educativas Especiales.

La participación ciudadana de este grupo de población es importante. Desde el año 2007, se utilizan en los procesos electorales papeletas de votación en sistema Braille para personas con discapacidad visual. No obstante, aún se enfrentan retos para facilitar la participación electoral de personas con otras discapacidades, tales como la accesibilidad física; el traslado de información sobre el proceso, los candidatos y las planillas; facilidades para la población sorda, entre otros. Estos retos también se aplican a diferentes esferas de la vida (Conadur/Segeplán, 2014: K'atun)

³⁰ Los datos utilizados fueron exclusivamente para realizar los ejemplos, por lo cual se tomaron de manera parcial y algunos son datos ficticios.

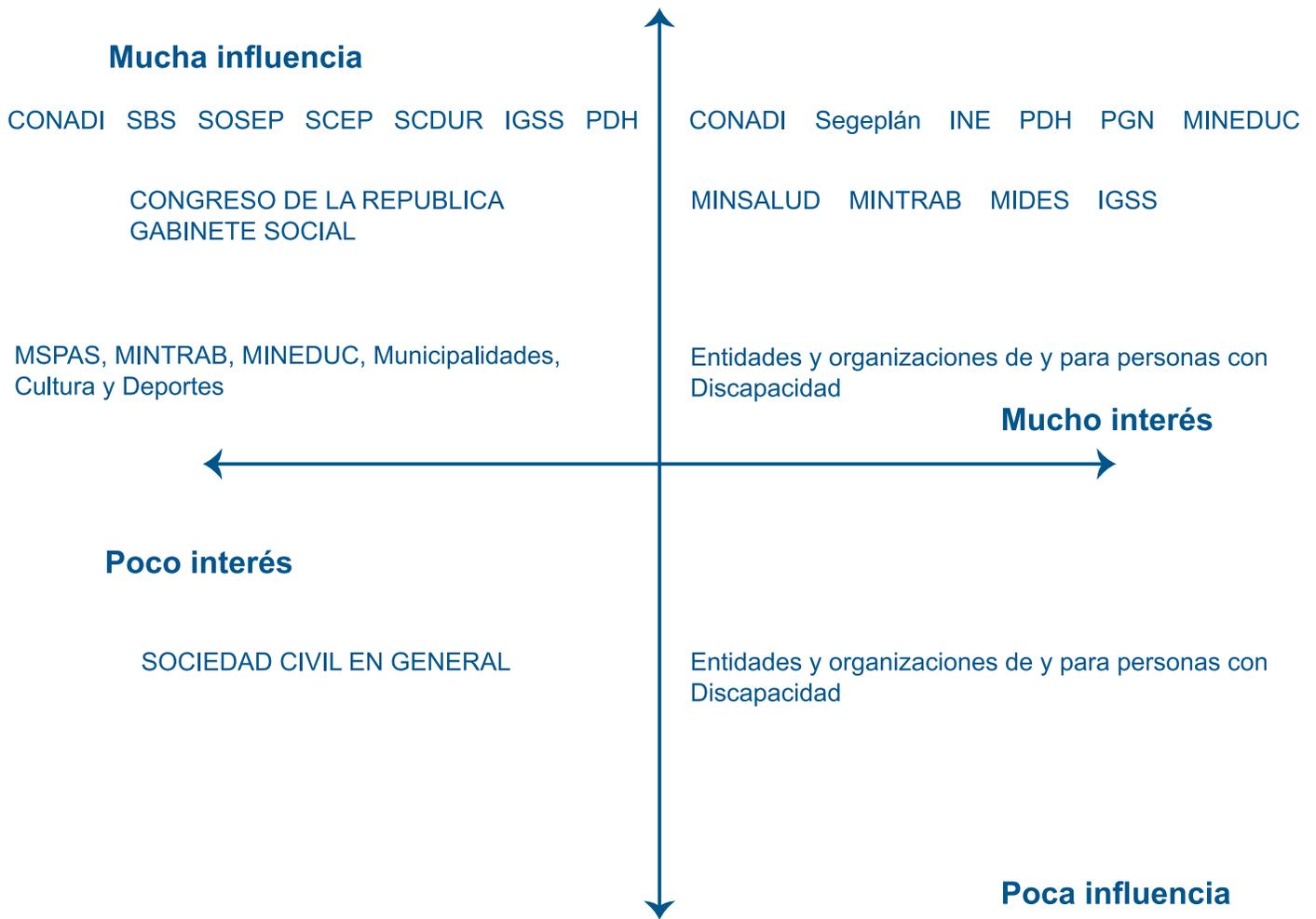
Gráfico No. 11. Ejemplo árbol de problemas

Efectos



Fuente: Elaboración propia con base a datos de CONADI, 2006.

Grafico No. 12. Ejemplo análisis de Actores



Fuente: Elaboración propia con base a datos de CONADI, 2006.

Cuadro No. 16. Ejemplo análisis del marco legal y normativo

Constitución de la República de Guatemala	Leyes y normativas específicas	Leyes conexas, normas y procedimientos nacionales e internacionales	Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun	Vinculación con otras políticas vigentes
Constitución de la República de Guatemala, artículo 2, 53 y artículo 44, 46, 102 (m).	Ley de Atención a las personas con Discapacidad, decreto 135-96	Ley del Organismo legislativo, decreto 114-97	Eje Bienestar para la gente: *Protección social. *Población con discapacidad	Código de Salud
	Ley de Desarrollo Social decreto 42-2001	Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002;	*Meta 1. Resultado 1.1 *Meta 2. Resultado 2.2 *Meta 3. Resultado 3.1	Código de Trabajo
		Código Municipal, Decreto 12-2002,		Ley General de Educación
		Ley General de Descentralización decreto 14-2002		
		Declaración Universal de los Derechos Humanos		
		Convenio 159, recomendación 168 de la Organización Internacional del Trabajo		
		Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (1999) y normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, aprobadas por la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas 1993.		

Fuente: elaboración propia con base a datos de CONADI, 2006.

Cuadro No. 17. Ejemplo análisis de política pública

Política	Objetivo	Eje o Lineamiento	Estrategia Programática	Responsable
Política Nacional de Desarrollo Acuerdo 03-2014	«Garantizar a las personas el acceso a la protección social universal, servicios integrales de calidad en salud y educación, servicios básicos, habitabilidad segura, acceso a alimentos y capacidad de resiliencia para asegurar la sostenibilidad de sus medios de vida mediante intervenciones de política pública universales pero no estandarizadas, que reconocen las brechas de inequidad y las especificidades étnico culturales»	Institucionalizar e internalizar el derecho a la protección social	Institucionalizar y consolidar la protección social como política pública para garantizar la tutela, el ejercicio de derechos y el estado de bienestar de la población, aumentando el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a 0.700 en el año 2032.	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
Política transversal Ámbito territorial			Consolidar el sistema de asistencia social, con un enfoque de derechos y bajo principios de equidad, integralidad y pertinencia de pueblos maya, xinka y Garífuna, sexual y de género, para reducir a la mitad la pobreza general y extrema. (Resultado 1)	MIDES/ONSEC
			Consolidar el sistema de asistencia social, con un enfoque de derechos y bajo principios de equidad, integralidad y pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género, para reducir a la mitad la pobreza general y extrema. (Resultado 2)	MIDES/MSPAS
Política de Desarrollo Social y Población (sin acuerdo) Política Transversal Ámbito Territorial	Contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables de la población.	Programa de educación en población y desarrollo	Introducir a la currícula la temática de educación en población y desarrollo, como un eje transversal, con pertinencia cultural y perspectiva de género, haciendo énfasis en salud sexual y reproductiva, equidad de género, paternidad y maternidad responsables, respeto a la dignidad de la población vulnerable, valores éticos, derechos humanos, dinámica poblacional y su relación con el desarrollo sostenible	MIDES/Segeplán
		Programa de ampliación de cobertura y calidad educativa	Ampliar y consolidar los programas de becas familiares, bolsas de estudio y alimentación escolar con énfasis en los niños, niñas y jóvenes de los grupos de especial atención en los niveles de educación inicial, preprimaria, primaria y medio	MINEDUC
		Programa de difusión de la Ley de Desarrollo Social	Facilitar los medios para la difusión, priorizando como destinatarias a mujeres, personas indígenas, población rural y otros sectores considerados en la Ley como de especial atención.	SECRETARIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA PRESIDENCIA

Política	Objetivo	Eje o Lineamiento	Estrategia Programática	Responsable
		Programa de promoción de valores éticos para el desarrollo humano integral	Incidir en la agenda de los medios de comunicación social para la incorporación de los valores éticos para el desarrollo humano integral, con enfoque de género e interculturalidad	SECRETARIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA PRESIDENCIA
Política de Educación Inclusiva para la población con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad	Asegurar el acceso y la atención educativa con calidad a la niñez y juventud con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad en un marco de igualdad de oportunidades y condiciones que las del resto de la población, a efecto de facilitar el desarrollo de sus capacidades físicas, intelectuales, habilidades y destrezas para su plena participación en la sociedad.	Ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa	Fomentar el acceso a la niñez y juventud con necesidades especiales a centros educativos regulares con apoyo técnico y recursos para que los centros receptores puedan efectuar las adecuaciones curriculares o de accesibilidad necesarias	MINEDUC
Acdo. No. 34-2008	Promover la participación activa de la sociedad en general, con énfasis en comunidades educativas, autoridades locales y personas con discapacidad para favorecer la inclusión social de ésta población.		Aplicar y dar seguimiento a la normativa de construcción de infraestructura educativa con facilidades de accesibilidad universal para la atención de población con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad.	
Tipo de política sectorial				
Ámbito territorial				
			Revisar el Currículo Nacional Base de los diferentes niveles educativos para garantizar su flexibilidad para la inclusión de la población con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad al sistema educativo.	
		Formación, capacitación y perfeccionamiento docente	Incluir la temática vinculada a la discapacidad y atención de las necesidades educativas especiales con y sin discapacidad como eje transversal en la formación docente inicial, capacitación y actualización permanente de docentes en servicio.	
		Participación comunitaria y gestión	Fortalecer la organización y participación comunitaria a favor de la población con discapacidad, por medio de la participación de las familias de los estudiantes con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad en los comités, juntas escolares o cualesquiera organizaciones de la comunidad educativa.	

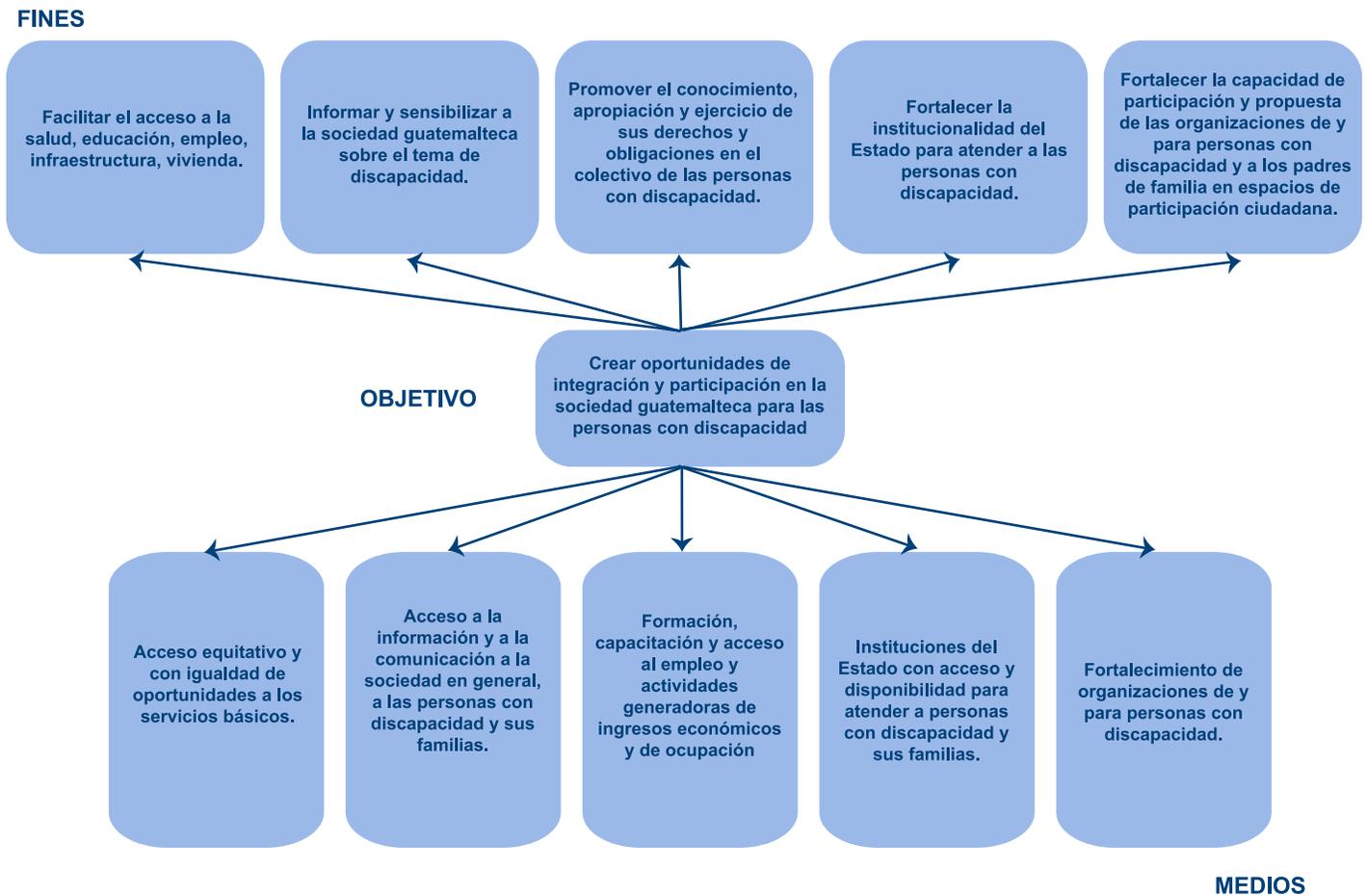
Fuente: Centro de Acopio de Políticas Públicas. Segeplán. Consultado octubre 2016.

Cuadro No. 18. Ejemplo análisis del marco institucional y programático

Rectoría sobre el tema	Revisión del Plan Estratégico Institucional	Revisión principales programas e intervenciones
<p>CONADI-Artículo 22 del Decreto 135-96 Ley de Atención a las Personas con Discapacidad.</p> <p>Responsable de la implementación, gestión, monitoreo y evaluación de la política nacional en discapacidad.</p>	<p>Promover la prevención de la discapacidad en la población guatemalteca, desde los sectores de salud, educación, trabajo, IGSS, ONG's y otras instituciones relacionadas.</p>	<p>Talleres de prevención de discapacidad secundaria en cuidados generales de personas con discapacidad motora y sus cuidadores.</p>
	<p>Establecer con las instituciones públicas y civiles, el compromiso para garantizar la facilitación al acceso de fuentes de trabajo para que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de insertarse en el mercado laboral.</p>	<p>Elaboración de la propuesta de transversalización de la temática de discapacidad en coordinación con el equipo del MIDES.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de Conadi, 2016.

Gráfico No. 13. Ejemplo árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia con base a datos de CONADI, 2006.

ANEXO 7 – Socialización de la política pública y su difusión

La socialización de la política implica involucrar a todos los actores claves interesados en el problema o tema vinculado a la política y que toman parte en la implementación de la misma a lo largo de diferentes momentos del ciclo de las políticas públicas, incluyendo la difusión propia del documento final.

Algunos de estos momentos clave son:

- Durante el inicio del proceso para definir si el problema es de carácter público o no;
- Al momento de realizar la identificación del problema a través del análisis de contexto y situación;
- En la revisión del documento borrador de la política pública;
- Al concluir la incorporación de las enmiendas luego de la opinión o dictamen técnico por parte de la Segeplán;
- Durante la presentación oficial del documento final de la Política una vez ratificado.

El involucrar a todos los actores dentro del proceso de formulación, así como aquellos que tienen algún nivel de responsabilidad en la implementación, asegura en cierto grado, la corresponsabilidad y apropiación del instrumento de la política.

Es importante tener en cuenta que la participación ciudadana y la permanente comunicación con los actores y actrices sociales y políticos durante el ciclo de la política, es vital para reforzar la legitimidad, analizar sus avances y hacerla parte activa de la agenda pública. Hay que recordar que de acuerdo a la dinámica política, la configuración jurídica y política nacional e internacional vigente, las políticas están expuestas a factores que pueden acelerar o ralentizar su implementación.

Si los recursos están disponibles, el documento final de la política debe socializarse por todos los medios posibles y al alcance; esto incluye, medios tradicionales y no tradicionales de difusión. Esto incluye páginas web que permitan tener un enlace para la divulgación y visibilización de su existencia y seguimiento, de tal manera que pueda ser un referente en las acciones que se implementen en el contexto y competencia de cada sector.

5. Glosario

Fase de Identificación del problema: Es la primera fase del ciclo de la política pública en la cual se analiza una situación que se percibe como problema por parte de los actores sociales y políticos, y que necesita de una demanda de acción pública y su inserción en la agenda de gobierno.

Fase de Identificación de soluciones: Es la segunda fase del ciclo de la política pública, una vez lograda la identificación del problema y su inscripción en la agenda pública, se busca y propone dar solución al mismo.

Fase de toma de decisión: Es la tercera fase del ciclo de la política pública, donde las autoridades públicas legítimas (ente rector y/o corresponsables de la implementación de la política), examinan y priorizan la mejor solución, su viabilidad técnica, social y política.

Fase de Implementación: Es la cuarta fase del ciclo de la política pública, una vez identificada y priorizada la solución por el ente decisor, esta se traduce en acción.

Fase de Evaluación: Es la quinta fase del ciclo de la política pública, en esta fase se evalúa la solución priorizada, el proceso y su impacto. La evaluación se lleva a cabo por actores sociales y políticos, con el objetivo de dar información a los tomadores de decisión para hacer reajustes a la política o determinar su finalización.

Gestión Pública: Es el conjunto de estructuras y procedimientos establecidos para el ordenamiento y manejo del Estado.

Evaluación de política pública: recopilación periódica de información para valorar la pertinencia y relevancia del diseño de la política, la eficiencia y eficacia de la implementación de sus programas, y valorar los resultados, efectos y cambios en la población beneficiaria, a mediano y largo plazo.

Indicador: Es una expresión (número, palabra o frase) que indica algo. Es la característica o conjunto de características que describen un fenómeno o parte de ese fenómeno; estos pueden ser cuantitativos o cualitativos.

Intervención pública: son las acciones o eventos específicos que se realizan con el fin de alcanzar a la población objetivo.

Lineamiento: brinda orientaciones generales sobre las acciones o intervenciones necesarias para alcanzar una meta.

Marco lógico: es un resumen de lo que el proyecto pretende hacer, cómo y cuáles son los supuestos clave, y la forma de monitorear y evaluar los medios y productos del proyecto.

Medios de verificación: Cada indicador y meta, deben de considerar los medios de verificación o evidencia, los cuales pueden ser las distintas herramientas generadas para la recolección de información.

Meta: Es la traducción de un objetivo o un indicador en términos numéricos, con el propósito de establecer parámetros que permitan medir el avance o logro en la consecución de esos objetivos o indicadores.

Momento estratégico: estudia la articulación del deber ser con, él puede ser;

Momento explicativo: identifica y hace una construcción conceptual de la realidad ¿cómo fue?, ¿cómo es?, y ¿cómo tiende a ser?;

Momento normativo: se refiere a ¿cómo debe ser la realidad una vez realizada la acción?;

Momento operacional: explica las acciones emprendidas para alcanzar los objetivos.

Momento de seguimiento y evaluación: cruza todos los momentos y retroalimenta las fases de formulación e implementación, aunque su diseño es parte de la formulación.

Monitoreo: es el proceso de recopilación de información sistemático, que informa el avance entre lo programado y lo ejecutado; entre los productos y los efectos programados

Políticas de Estado: tipo de política cuyos objetivos responden a los intereses del conjunto de los ciudadanos y recogen necesidades del sistema político o social en su conjunto, yendo por lo tanto más allá de una u otra tendencia política o período gubernamental.

Políticas de gobierno: tipo de política donde cada gobierno define sus propias políticas y/o adecúa las existentes de acuerdo a los objetivos y lineamientos de su agenda de gobierno.

Políticas específicas: tipo de política que buscan paliar problemas puntuales o responder a coyunturas políticas específicas generalmente circunscritos a períodos de tiempo y objetivos bastante acotados y delimitados.

Política pública: Cursos de acción estratégica del Estado y del gobierno, basados en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientados a propiciar el bienestar, el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización territorial, sobre la base de diferentes instrumentos de gestión pública y el sistema de planificación nacional que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas

Políticas sectoriales: tipo de política de los sectores habitualmente representados por Ministerios y otras instituciones públicas que operan como responsables de dichas políticas.

Políticas territoriales: tipo de política que se basa en el ámbito territorial, diferenciando las nacionales, regionales, departamentales y locales (municipales), determinando igualmente que el centro de poder, los instrumentos y los destinatarios se ubiquen en uno de los cuatro niveles señalados. La pertinencia de esta clasificación dependerá del grado de descentralización del Estado y de la Administración Pública, así como también de la fortaleza de las estructuras económicas y sociales a nivel regional y local.

Políticas transversales: tipo de política que buscan reforzar ciertos valores importante en la administración pública tales como equidad y derechos humanos, los cuáles están vinculados con aspectos considerados en la Constitución Política de la República y otros acuerdos y compromisos internacionales de país.

Plan de acción: Es un instrumento de planificación que permite identificar una serie de mecanismos que procuran la implementación de una política pública.

Plan estratégico institucional (PEI): se concibe como la identificación de prioridades encaminadas al logro de resultados factibles y medibles que la institución se plantea lograr en un determinado tiempo.

Plan operativo anual (POA): es el instrumento de gestión operativa que refleja la programación de los productos y subproductos institucionales para operativizar de acuerdo a su pertinencia, el plan nacional, las políticas y otros planes de los que la institución es rectora, responsable y corresponsables

Plan Operativo Multianual (POM): es la herramienta operativa que orienta el quehacer institucional multianual para un período de tres años.

Planificación: es un proceso sistémico que tiene un carácter técnico-político y participativo. Está basado en el conocimiento, análisis e interpretación cuantitativa y cualitativa de los procesos y dinámicas sociales, económicas, ambientales, de riesgo y político institucionales. Con base en ello, define una ruta estratégica para las acciones e intervenciones de instituciones e instancias públicas, con el propósito de alcanzar objetivos de desarrollo de corto, mediano y largo plazo.

Planificación operativa o programática: es la que marca la ruta de implementación de la planificación estratégica y obedece a un nivel programático que tiene que ver con la operativización de las acciones. En esta se detallan las acciones concretas que se realizan para conseguir aquello que estratégicamente se planificó. También se incluyen insumos y recursos con los que se cuentan o que se gestionarán para conseguir las metas y resultados esperados; también la producción de productos y subproductos que contribuyen con estos resultados.

Planificación territorial: esta lleva la planificación estratégica y operativa (institucional o sectorial) al plano territorial es decir a sus niveles regional, departamental y municipal.

Presupuesto: se refiere al instrumento financiero que el Estado define para establecer el ingreso y gasto público en un período determinado, regularmente reconocido como año fiscal.

Problema público: se entiende a partir de la distancia que existe entre una situación dada, que se considera deficiente y que afecta negativamente a toda la población, segmentos o sectores de la población en determinado territorio y una situación deseada

Programa: es un conjunto de intervenciones o actividades que se realizan de una manera sistemática y rutinaria con el propósito de que se constituyan en una parte fundamental de la entrega de servicios a la población.

Programa de inversión pública, es el instrumento con que se construye el presupuesto general de inversiones de la nación y está integrado por un conjunto de proyectos priorizados de acuerdo a los lineamientos de planificación del desarrollo, las políticas de gobierno, sectorial, territorial y la cooperación internacional.

Proyecto: es un conjunto de intervenciones o actividades que una institución/sector establece generalmente por situaciones particulares y que generalmente responden a circunstancias o necesidades específicas.

Seguimiento: es un ejercicio destinado a identificar sistemáticamente el desempeño institucional, tanto en sus expresiones sectoriales como territoriales. La finalidad de los procesos de seguimiento es realizar los ajustes o cambios pertinentes y oportunos en el proceso de ejecución de las acciones operativas institucionales, para el logro de los resultados esperados. Su acento es el análisis sistemático del proceso de implementación de acciones.

Supuestos y riesgos: son las condiciones externas que afectan la intervención, pero que están fuera del control.

Resultado: En términos de planificación se refiere a los logros, ya sean cuantitativos o cualitativos, logrados, producto de la o las intervenciones o actividades desarrolladas.

6. Bibliografía

Acuerdo Gubernativo No. 354-2010. Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría General de la Presidencia de la República. Guatemala.

Aguilar, Villanueva (1992). El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública. México: Miguel Angel Porrúa.

Asamblea de Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. París.

Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Adoptado en Guatemala el 6 de julio de 1999.

BARDACH, Eugene, 1998. Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas, México: CIDE-M.A. Porrúa.

Becher, Gary (1995) Human Capital and Poverty Alleviation, HR. Working Paper, No. 52. Washington D.C.: The World Bank

CEPAL, 2015. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Manual Serie 42. Chile: Ortegón, E; Pacheco, J.; Prieto; A.

CEPAL(2005). Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Manual serie 39. Chile: Ortegón, E; Pacheco J., Roura, H. [En línea] Consultado en octubre, 2017. Disponible en:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5608/S056394_es.pdf;jsessionid=30BB8A748ABA5DE291994457B5883ED8?sequence=1

CEPAL/ILPES (2004). Metodología del Marco Lógico. Boletín del Instituto No. 15. Chile.

Conadi (2015) Plan Operativo anual 2016-2020. Guatemala

Conadi (2006) Política Nacional en Discapacidad. Guatemala.

Conadur/Segeplán (2014). Política Nacional de Desarrollo. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2002) Código Municipal. Decreto 12-2002. Guatemala.

----- (2002) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y rural. Decreto 11-2002. Guatemala.

----- (2002) Ley General de Descentralización. Decreto número 14-2002. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2001) Ley de Desarrollo Social. Decreto 42-2001. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1996) Ley de Atención a las personas con discapacidad. Guatemala

- Congreso de la República de Guatemala (1997). Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala (1997) Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto número 101-97. Guatemala
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (2014). Política Nacional de Desarrollo. Acuerdo 03-2014. Guatemala.
- Corte de Constitucionalidad. Constitución de la República de Guatemala (1985). Guatemala.
- González Cely, Leydy (2014) Un acercamiento conceptual a las políticas públicas.
- Graglia, E. (2012) En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas. 1ª. Ed. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- INCAP/OPS (2002). La iniciativa de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica. Guatemala
- Jones, C.O. (1970). An Introduction to the Study of Public Policy. Belmont: Wadsworth.
- Knoepfel, P; Larrue, C; Varonne, F; Hinojosa, M. (2007) Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. Ciencia Política No. 3.
- LAHERA, Eugenio. (2004) Política y políticas públicas en los procesos en América Latina. En: Similitudes y diversidades. CEPAL.
- Lasswell, Harold. (1956). The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park: University of Maryland.
- MÉNY Yves, THOENIG, Jean-Pierre, 1992, Las políticas públicas, Ariel, Madrid.
- Ministerio de Educación (2008) Política de Educación Inclusiva para la Población con Necesidades Educativas Especiales con y sin Discapacidad. Acuerdo No. 34-2008.
- Molina, I. (1998) Conceptos Fundamentales de Ciencia Política. Alianza Editorial. Madrid, España.
- OCDE (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. Paris: BID/BM
- Organización Internacional del Trabajo –OIT- (1983) Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas). Convenio No. 159. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo –OIT- (s/f) Análisis de causa raíz: el diagrama de espina de pescado. Web page. Ver en: <http://managing-ils-reporting.itcilo.org/es/herramientas/analisis-de-causa-raiz-el-diagrama-de-espina-de-pescado>
- Olavarría Gambi, Mauricio (2007) Conceptos básicos en el análisis de política pública. Documentos de trabajo No. 11. Chile: Instituto de Asuntos Públicos.

Osuna, J. y Márquez, C (s/f). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.

PADIOLEAU, J. “El Estado en concreto”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México,1982.

Roth, André-Noël (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos No. 33. Colombia.

Roth, D., André-Noël (2006) Una política pública ¿Qué es? En: Discurso sin compromiso: La política pública de derechos humanos en Colombia. Ediciones Aurora. Bogotá. Pág. 59-7293

Roth, D., André-Noël, 2003, Una introducción para el análisis de las políticas públicas, Artículo publicado en: Revista Cuadernos de Administración, Universidad del Valle, n°30, pp.113-128.

Roth, André-Noël (2002) Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora. Boyacá: Fundación Universitaria Juan de Castellanos

Sampieri, Collado, Lucio (2003) Metodología de Investigación. México: MacGraw -Hill Interamericana.

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (2011). Compilación de la Constitución Política de la República de Guatemala y leyes de desarrollo social. Guatemala: Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002); Ley General de Descentralización (Decreto No. 14-2002); Código Municipal (Decreto 12-2002).

Secretaría General de la Presidencia de la República –SGP-(2014). Documento “Conformación y trámite del expediente para la aprobación de una política pública”. Guatemala.

Segeplán (2017). Guía de evaluación de política pública. Versión preliminar. Guatemala.

Segeplan (2016a) Producto 2 y 3. Consultoría para la actualización de la Guía para formulación de política pública. Guatemala.

----- (2016b) Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala. Guatemala: BID, GIZ, Cooperación Alemana; Embajada de la República Federal de Alemania.

----- (2016c) Guía de alineación de políticas públicas a la Política nacional de desarrollo K’atún: Nuestra Guatemala 2032. Documento preliminar. Segeplán, 2016.

----- (2016d). Lineamientos metodológicos para el seguimiento y evaluación de la Política General de Gobierno 2016-2020. Guatemala: Dirección de Monitoreo y Evaluación.

----- (2016e). Informe de Retroalimentación y validación de la Sistematización del uso e implementación de la Guía de Formulación de Políticas Públicas.

Segeplán (2015a). Presentación sobre el Sistema Nacional de Planificación –SNP- Guatemala: Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial

----- (2015b) Guía para formulación de política pública. Guatemala

Segeplán (2013). Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público en Guatemala. Primera Edición. Guatemala: Segeplán/Minfin.

Segeplán (2010) Reglamento Orgánico Interno. Acuerdo Gubernativo No. 271-2010. Guatemala.

Stein, E y Tommasi, M (2006). La política de las políticas públicas. Política y Gobierno. Vol XIII. Núm. 2. II semestre.

Universidad de Deusto (s/f). Análisis del Juego de Actores. Método Mactor.

Páginas consultadas en internet:

Cepal. Árbol de problema y Árbol de objetivos. En Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Ver en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5608/S056394_es.pdf;jsessionid=30BB8A748ABA5DE291994457B5883ED8?sequence=1

Guía para la Formulación del Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Multianual, Plan Operativo Anual, Segeplán, Ver en:

www.segeplan.gob.gt/downloads/ANEXOS%20Guía%20de%20Planificación.xls

Método Mactor, ver en <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/68-Mactor.html>

Método de prospectiva, ver en: <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/68-Mactor.html>

Segeplan, Centro de Acopio de Políticas Públicas, ver en: <http://186.151.231.80/CAPP/>



Segeplán
Secretaría de Planificación y Programación

www.segeplan.gob.gt

