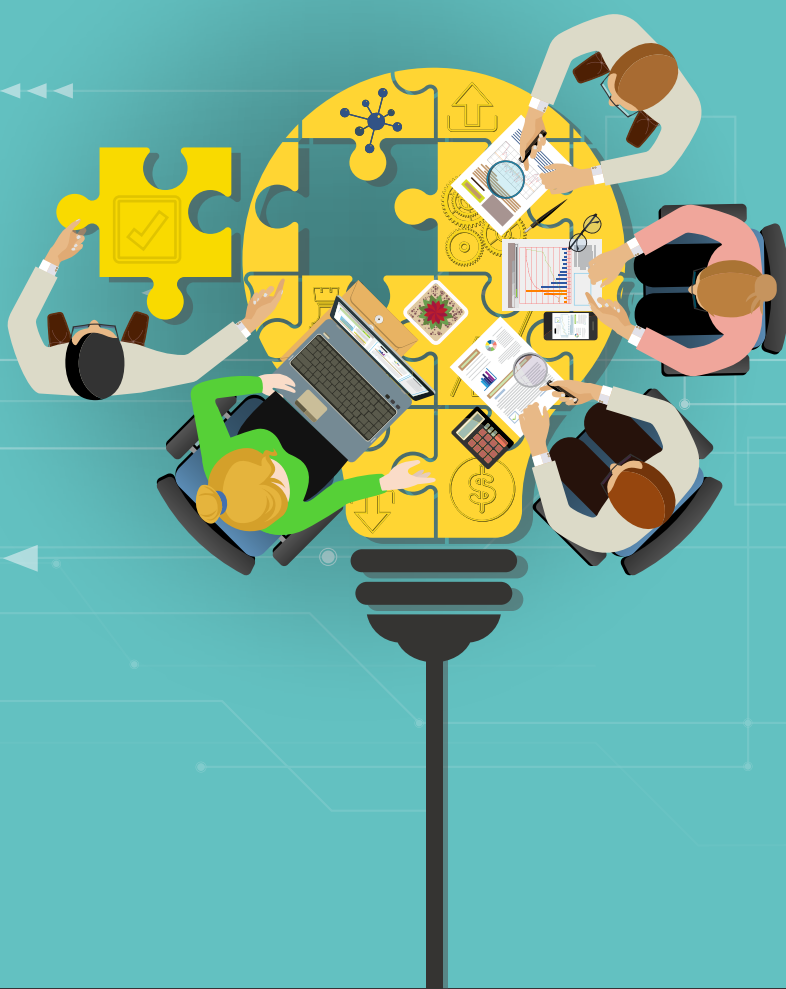


Guía para la elaboración de POLÍTICAS PÚBLICAS



**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN
NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA**

**GOBIERNO
DE COSTA RICA**

MINISTERO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA
ECONÓMICA

GUÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

OCTUBRE 2023

351
C8375g

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área Análisis del Desarrollo.

Guía para la elaboración de políticas públicas / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. -- 2ª ed. -- San José, CR : MIDEPLAN, 2023.

1 recurso en línea (74 p.)

ISBN 978-9977-73-311-1

Disponible en biblioteca.mideplan.go.cr

1. PLANIFICACION NACIONAL. 2. ADMINISTRACION PUBLICA. 3. POLITICAS PUBLICAS. 4. GUIAS. 5. EVALUACION. 6. COSTA RICA.
I. Título.

Elaboración:

Stephanie Araya Jiménez.
José Hernaldo Araya Gutiérrez.
María Elena Castro Esquivel.
Yorleny Jiménez Gómez.
Roberto Morales Sáenz.
Warren Ortega Rodríguez.

Revisión:

Carla Morales Rojas.
Carlos von Marschall Murillo.
Karol Barboza Calvo.
Olegario Sáenz Batalla.

Aprobación:

José Pablo Céspedes Rodríguez.

Revisión filológica:

Grace Castillo Navarro, Unidad de Comunicación, Mideplan

Diseño y Diagramación:

Lucía Amador Jiménez, Unidad de Comunicación, Mideplan

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
Marco Conceptual	9
Intervenciones Públicas	9
¿Qué es una Política Pública?	11
Ciclo de elaboración de la política pública	13
Estructura de Política Pública	15
Elementos de estructura de Política Pública	15
Elementos básicos previos a la formulación de la Política Pública	16
Paso 1. Inclusión del tema en la Agenda Política	18
Paso 2: Marco Legal de la política	20
Normativa nacional y acuerdos ratificados por el país	20
Normativa internacional y acuerdos de los países	20
Paso 3: Estado de Situación o Diagnóstico	22
¿Cómo elaborar un Estado de Situación o diagnóstico?	22
Importancia del análisis prospectivo en la etapa de diagnóstico	23
Prospectiva y Escenarios	24
Política Comparada	24
Paso 4: Definir la población objetivo	26
Definición de mecanismos de Participación Ciudadana	26
Paso 5: Definición de enfoques, principios y características de la política pública	30
Enfoques	30
Enfoque de derechos humanos	30
Enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)	30
Enfoque de igualdad de género	33
El enfoque poblacional-diferencial:	34
Enfoque territorial	34
Enfoque ambiental	35
Principios	35
Características de las Políticas Públicas	37
Paso 6: Definición del Marco Estratégico	38
Definición de temas centrales o ejes, objetivos, indicadores, metas y acciones estratégicas:	39
Temas centrales o “ejes”:	39
Objetivos:	40
Indicadores	41
Metas:	44
Paso 7: Modelo de gestión y gobernanza	46

Algunos ejemplos de modelos de gestión de las PP:	48
Elementos clave en el modelo de gestión:	50
Algunas consideraciones importantes para definir el modelo de gestión y gobernanza:	54
<i>Paso 8: Plan de Acción para las Políticas Públicas</i>	57
¿Qué es un plan de acción?	57
¿Cómo se construye un plan de acción de una Política?	57
¿Por qué es necesario el Plan de Acción en una Política?	58
Estructura del Plan de Acción de la Política:	58
<i>Paso 9: Seguimiento y evaluación en las políticas públicas.....</i>	62
Seguimiento de las PP:	62
Beneficios de implementar el proceso de seguimiento al plan de acción de una política pública	63
Aplicación del seguimiento al plan de acción de una política pública	63
Evaluación de las políticas públicas.....	65
Plan de mejoras o ajuste de la política	67
<i>Paso 10: Gestión de Riesgos en Políticas Públicas</i>	69
<i>Paso 11: Oficialización de las Políticas Públicas.....</i>	71
<i>Referencias.....</i>	71

ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1 Elementos básicos previos a la formulación de la Política Pública</i>	<i>16</i>
<i>Tabla 2 Niveles de participación</i>	<i>27</i>
<i>Tabla 3 Ficha técnica del indicador.....</i>	<i>42</i>
<i>Tabla 4 Elementos básicos del Plan de Acción de la Política Pública</i>	<i>59</i>
<i>Tabla 5 Matriz Plan de Acción</i>	<i>61</i>
<i>Tabla 6 Alcance de la evaluación.....</i>	<i>66</i>

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

<i>Ilustración 1 Niveles de las intervenciones públicas</i>	<i>9</i>
<i>Ilustración 2 Conceptualización de las PPPP o 4P.....</i>	<i>10</i>
<i>Ilustración 3 Ciclo de elaboración de la política pública</i>	<i>13</i>
<i>Ilustración 4 Elementos de documento de Política Pública.....</i>	<i>15</i>
<i>Ilustración 5 Agenda política</i>	<i>18</i>
<i>Ilustración 6 Importancia de Participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia</i>	<i>28</i>
<i>Ilustración 7 Pilares de la GpRD.....</i>	<i>31</i>
<i>Ilustración 8 Cadena de Resultados.....</i>	<i>32</i>
<i>Ilustración 9 Elementos de la cadena de resultados.....</i>	<i>33</i>

<i>Ilustración 10 Criterios para Políticas de Desarrollo Territorial</i>	35
<i>Ilustración 11 Ejemplo: Principios de la Política para el Desarrollo Inclusivo de las Personas con Discapacidad 2022-2026</i>	36
<i>Ilustración 12 Ejemplo Objetivo, Indicador, Meta</i>	44
<i>Ilustración 13 Modelo de Gestión</i>	48
<i>Ilustración 14 PICTTI y su plan de Acción</i>	48
<i>Ilustración 15 Modelo de Gestión PNDRT</i>	49
<i>Ilustración 16 Modelo de Gestión PEDRT 2015-2030</i>	50
<i>Ilustración 17 Relaciones entre formulación, seguimiento y evaluación</i>	62
<i>Ilustración 18 Criterios de básicos necesarios para la realización del proceso de seguimiento a las intervenciones públicas</i>	64
<i>Ilustración 19 Pasos para la aplicación del proceso de seguimiento</i>	64
<i>Ilustración 20 Usos de la evaluación</i>	65
<i>Ilustración 21 Plan de acción de las recomendaciones</i>	68

ÍNDICE DE CUADROS

<i>Cuadro 1 Resumen Pasos Elaboración de Políticas Públicas</i>	7
<i>Cuadro 2 Concepto Política Pública</i>	11
<i>Cuadro 3 Tipos de Políticas Públicas</i>	12
<i>Cuadro 4 Definición de temas en las Políticas Públicas</i>	23
<i>Cuadro 5 Definición Estado de la Situación- Diagnóstico</i>	23
<i>Cuadro 6 Definición Población Objetivo</i>	26
<i>Cuadro 7 Definición Población Beneficiaria</i>	26
<i>Cuadro 8 Valor Público</i>	38
<i>Cuadro 9 Acciones Estratégicas</i>	45
<i>Cuadro 10 Modelo de Gestión</i>	46
<i>Cuadro 11 Plan de Acción</i>	57
<i>Cuadro 12 Plan de Acción</i>	57
<i>Cuadro 13 Evaluación</i>	65

PRESENTACION

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), en su papel de rectoría y asesor del proceso de planificación estratégica del país en el corto, mediano y largo plazo se ha avocado a brindar asesoría y acompañamiento técnico a la institucionalidad pública para el mejor desarrollo de los instrumentos que orientan su quehacer en el mediano y largo plazo.



Como parte del proceso de mejora continua de la gestión pública costarricense, el Mideplan ha generado herramientas metodológicas que buscan estandarizar los productos institucionales y que estos estén enfocados a lograr cada vez más mejores resultados en los diversos ámbitos del desarrollo, apostando por el crecimiento continuo, planificado, organizado, con visión prospectiva y estratégica es fundamental.

Con eso en mente, el Ministerio presentó en el 2016 la primera guía de políticas públicas, la cual ha servido de guía y orientación técnica y metodológica para la institucionalidad pública. Con el transcurrir del tiempo, la práctica y el ejercicio constante de formulación y asesoría, se constató la necesidad de incorporar mejoras en la metodología que respondan a las demandas y necesidades actuales.

Esta “Guía de Elaboración de Políticas Públicas” corresponde a la segunda versión actualizada y ampliada que pretende convertirse en un insumo útil para toda la institucionalidad que elabora Políticas Públicas y Planes de Acción, que bajo el enfoque de gestión para resultados aspire a generar acciones, esté orientado a la generación de valor público y el bienestar para la población.

Me complace entregar esta herramienta que orientará el diseño y formulación de las políticas públicas y extendiendo una invitación a toda la institucionalidad costarricense para que se apropie de este instrumento y se convierta en catalizador de buenas ideas, pero sobre todo de excelentes decisiones que contribuyan a un mejor desarrollo integral y sostenible.

Laura Fernández Delgado

Ministra de Planificación Nacional y Política Económica

INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) como ente rector de la planificación nacional, genera lineamientos, metodologías, instrumentos y herramientas orientadoras que permiten la formulación de políticas públicas, con criterios básicos, pero fundamentales para el diseño de metas y objetivos; con énfasis en la eficiencia, eficacia y calidad de los bienes y servicios que las instituciones brindan a la ciudadanía con su consecución y cuyo alcance converge en la generación del valor público que legitima el quehacer de las organizaciones.

En materia de políticas públicas se identificó que la ausencia de procedimientos, la existencia de políticas que lograban establecer objetivos y aspiraciones clave, pero con bajos niveles de implementación y limitada concordancia con los procesos de planificación nacional, sectorial y regional, así como una cada vez mayor demanda de asistencia técnica y acompañamiento por parte de las instituciones en los procesos de elaboración de intervenciones públicas estratégicas, es que se identificó la necesidad de diseñar un instrumento que apoyara los procesos institucionales, pero también lograra estandarizar y homologar los instrumentos de política que se generen en el país.

Por eso, en el 2016 se presenta la Guía para la elaboración de políticas públicas, en la cual se establecen las orientaciones necesarias para que la institucionalidad pública desarrolle políticas públicas, cumpla con los contenidos, los parámetros y cuente con una estructura básica de referencia. La guía establece como aspectos básicos los siguientes: Diagnóstico, Marco orientador (objetivos), el Modelo de Gestión, Modelo de Seguimiento - Evaluación y el Plan de Acción, desplegando en cada sección los componentes que los conforman, ejemplificando con casos de referencia para los formuladores de PP y clarificando los conceptos.

Durante el ejercicio de aplicación de la primera Guía de PP y con las diferentes instituciones, se identificaron aspectos y necesidades adicionales a considerar en los procesos de diseño o formulación, implementación y resultados de las políticas públicas, así como, la articulación con los acuerdos nacionales e internacionales suscritos por el país.

Con esto en mente, se inicia el proceso de actualización y mejora de la guía que además de atender los vacíos identificados, se incluyen otros elementos metodológicos, de la gobernanza y aplicación de agendas internacionales, la planificación de mediano y largo plazo, así como la búsqueda de más y mejores resultados con una ciudadanía activa en cada etapa, todos ellos enfocados en generar valor público, incidencia e impacto en la población y la sociedad en su conjunto.

En este marco se pone a disposición de la institucionalidad la Guía para la Elaboración de políticas públicas en su versión actualizada, la cual también está acompañada de una caja de herramientas de apoyo a la institucionalidad que complementa la información relacionada con cada uno de los pasos y elementos que debe considerar una política pública como se resume a continuación:

Cuadro 1 Resumen Pasos Elaboración de Políticas Pública

<p>Paso 1: Inclusión del tema en la Agenda Política</p> <ul style="list-style-type: none"> • La agenda política implica un proceso a través del cual determinados asuntos o problemas públicos se posicionan, adquieren un interés general y son trasladados al nivel gubernamental mediante distintas estrategias y políticas públicas para su atención. Este paso orienta al formulador de PP, a incorporar en la agenda política un tema de interés público.
<p>Paso 2: Marco Legal de la política</p> <ul style="list-style-type: none"> • El marco legal proporciona los elementos normativos base sobre el cual las instituciones construyen y determinan el alcance y naturaleza de las PP en un proceso de participación política para establecer los consensos del conjunto de reglas que rigen para su aplicación. Acá se puede visualizar como se construye un marco legal, tomando en cuenta la relación que tiene tanto la normativa nacional como internacional en la PP que se va a elaborar.
<p>Paso 3: Estado de Situación o Diagnóstico</p> <ul style="list-style-type: none"> • En este paso, se dan las orientaciones para identificar el problema que debe atender la intervención pública, basándose en la investigación, el análisis y la demanda de la sociedad.
<p>Paso 4: Definición de Población Objetivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • En este paso se visualiza cómo definir la población objetivo, mediante diferentes técnicas. Así como la definición de diferentes mecanismos y niveles de la Participación Ciudadana.
<p>Paso 5: Definición de enfoques, principios y características de la política pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cómo identificar el o los enfoques que se le quieren dar a la PP en formulación, establecimiento de los principios en los cuales se emmarca la PP y que dan mayor legitimidad y eficacia en el proceso de PP y por último cómo se definen las características propias de cada PP.
<p>Paso 6: Definición del Marco Estratégico</p> <ul style="list-style-type: none"> • En este acápite se define el marco o espacio de actuación estratégico para definir la manera en que se articulan y logra el alineamiento y la trazabilidad de los objetivos, resultados, las acciones, metas, indicadores y otras variables que se enmarcan dentro de la generación del valor público y el gobierno efectivo que alcanza los objetivos y las metas priorizadas.
<p>Paso 7: Modelo de gestión y gobernanza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acá se precisa la organización, los enfoques de trabajo, el estilo de funcionamiento y recursos con los que debe contar el Estado y la sociedad en su conjunto para poder garantizar la orientación, ejecución y seguimiento efectivo de una política, sus objetivos y el alcance de las metas por medio de las políticas, planes, programas y proyectos que desarrolla.
<p>Paso 8: Plan de Acción de las Políticas Públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Este paso desarrolla las características de elaboración del Plan de Acción en conjunto con la Política Pública y los elementos cuando se desarrolla un II o III Plan de Acción de una Política vigente.
<p>Paso 9: Monitoreo, Seguimiento y Evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se muestra de manera resumida los principales aspectos conceptuales, técnicos y metodológicos que orientarán a los actores responsables de la formulación y ejecución de la política pública, en una de las etapas del proceso de planificación: el seguimiento y evaluación.
<p>Paso 10: Gestión de riesgos</p> <ul style="list-style-type: none"> • En este apartado se indica la importancia de identificar los eventuales riesgos y medidas de mitigación que pueden enfrentar las políticas.
<p>Paso 11: Oficialización de las Políticas Públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se explican las diversas formas en las que se oficializan las Políticas Públicas e inician su ejecución.

Esta nueva propuesta pretende orientar, estandarizar y facilitar la formulación y desarrollo de las políticas públicas en el país, la cual puede basarse en sus elementos constitutivos para ser orientada y aplicada en todos los niveles de planificación: nacional, sectorial o subnacional y en el desarrollo o caracterización de problemáticas sociales, económicas o ambientales, considerando las especificidades contextuales y la diversidad en la población.

Marco Conceptual

Intervenciones Públicas

Las intervenciones públicas son las diversas acciones o respuestas que realiza el Estado frente a situaciones socialmente problemáticas, es decir, “(...)surgen a partir de una necesidad o problemática sentida y expresada por un sector de la ciudadanía, ante la cual el Estado tiene la responsabilidad de accionar para poder atenderla y en la medida de lo posible, mitigar o resolver” (Mideplan, 2017). Estas intervenciones se concretan en políticas, planes, programas o proyectos (Ilustración 1), las cuales se estructuran o definen según sean las características de la situación deseada que se planifica alcanzar.

Ilustración 1 Niveles de las intervenciones públicas



Nota. Con información suministrada por Mideplan, Área Análisis del Desarrollo, 2022.

La acción del Estado procura y tiene como fin la atención adecuada, oportuna e integral a las necesidades del país, de las poblaciones y de las diferentes áreas temáticas. Para lograrlo, dispone de un conjunto de recursos como las leyes, decretos, reglamentos, lineamientos, directrices, políticas, planes, programas y proyectos.

Todos estos instrumentos facilitan la operacionalización de compromisos nacionales e internacionales, prioridades de los gobiernos y puesta en marcha de acciones en la búsqueda de atender las necesidades y los problemas públicos que se enfrentan.

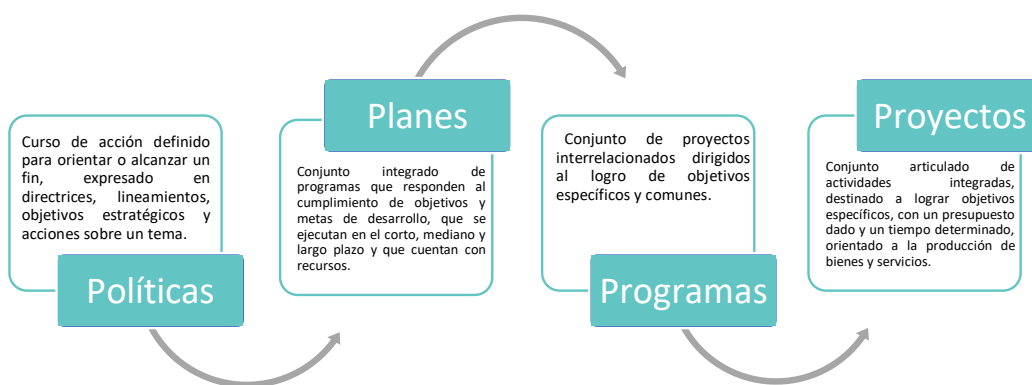
De esta forma, las intervenciones públicas denominadas Políticas, Planes, Programas y Proyectos (4P), son recursos que utiliza la institucionalidad para organizar las prioridades y establecer las orientaciones estratégicas necesarias de acción.

Las Políticas y Planes se concentran en los niveles estratégicos y con visiones de planificación de mediano y largo plazo, mientras que los Programas y Proyectos, corresponden a acciones concretas que operacionalizan las orientaciones estratégicas derivadas de una política o un plan, por ello, es tan importante que la formulación esté articulada y brinde coherencia a las intervenciones públicas. Idealmente, los programas y proyectos deben ser formulados acorde con las políticas y planes o bien en prioridades de la administración, compromisos internacionales, normativa u otras similares. Entonces, los programas son los “responsables de establecer las prioridades de la intervención” y los proyectos constituyen la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos, las diferencias radican en la naturaleza de los propósitos que persigue cada instrumento.

En el diseño y formulación de las diferentes intervenciones públicas, los elementos desarrollados más bien concuerdan con el nivel de los objetivos trazados y la alineación de la propuesta con la cadena de resultados. En este sentido, es posible concebir que se realicen procesos de formulación de planes, programas o proyectos sin necesariamente la referencia con la política pública, sobre todo cuando el marco de la política está desactualizado o no existe.

Dentro de esta perspectiva, es ideal que, durante la construcción de los marcos de planificación estratégica, se busque la trazabilidad de las acciones del Estado, en cualquier nivel, dentro de marcos referenciales de política pública que manifiestan objetivos de impacto o efectos a los cuales las instituciones se deberían alinear.

Ilustración 2 Conceptualización de las PPPP o 4P



Nota. Con información suministrada por Mideplan, tomado de Manual de evaluación para intervenciones públicas: Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación, 2017.

Dado que las políticas y planes se concentran en orientaciones de visión estratégica cuyo horizonte de implementación es de mediano plazo, esta guía será de aplicación a estos instrumentos y no para los programas y proyectos para los cuales existen otros instrumentos.

¿Qué es una Política Pública?

La Política Pública (PP) tiene como propósito satisfacer un asunto de interés o necesidad manifiesta por la población, un grupo social y una necesidad de atención en diferentes áreas identificadas por el Estado, ratificada de acuerdo con los compromisos nacionales e internacionales suscritos por Costa Rica, en cuyo caso, se entiende que su surgimiento no es exclusivo de la demanda ciudadana o de la oferta de los gobiernos como únicas vías para diseñar y elaborar una PP. En estos procesos se generan nuevas sinergias para la mejora del bienestar nacional en un contexto de transformación y evolución constante.

Por medio de la orientación de una política pública, las autoridades a cargo de la coordinación del asunto de la PP y la administración del Estado, emplean los recursos disponibles para atender y solucionar un problema y responder a la demanda de la población y al desarrollo nacional.

La aproximación conceptual adoptada por el Mideplan en torno a la definición de política pública y para efectos de esta guía metodológica es la siguiente:

Cuadro 2 Concepto Política Pública

"Curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público. Explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales"

Nota. Con información suministrada por Análisis del Desarrollo, Mideplan 2008-2016.

Las PP constituyen una respuesta o solución a situaciones que requieren mejorar, reducir o erradicar un problema o necesidades que no han sido resueltas o se encuentran insatisfechas, que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos a la realidad y un contexto que afecta o impacta de manera importante el bienestar de las personas¹, es decir, las políticas públicas son alternativas, de cómo atender asuntos públicos en el corto, mediano y largo plazo.

Por su parte, la política pública puede implicar una gran cantidad de procesos de formulación de instrumentos de gestión pública (planes, programas, proyectos), por ende, se recomienda diseñar políticas con elementos articulados para visualizar los beneficios públicos propuestos, que permitan superar las barreras, obstáculos, limitaciones o bien potenciar una obra de bien común que pueda encauzar el avance de la gestión pública hacia resultados.

¹ Lira, 2006: 61.

Las políticas públicas se pueden clasificar mediante la utilización de una serie de criterios o parámetros², entre los que destacan los siguientes: la autoridad institucional, el sector de intervención, los destinatarios, la forma de elaboración, la existencia de previsión o planificación y la coerción. Con el fin de mostrar algunos de los tipos de Políticas Públicas que se pueden encontrar en los procesos de elaboración y que son relevantes para esta guía, a continuación, se muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 3 Tipos de Políticas Públicas

1 Autoridad institucional	2 Sector de intervención	3 Destinatarios/ Población Meta	4 Cómo se elaboran	5 Previsión o planificación	6 Coerción
<ul style="list-style-type: none"> - Política nacional o estatal - Política regional - Política de los Gobiernos Locales - Política Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> - Política de educación - Política fiscal - Política para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico - Política de Bioeconomía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Política de Envejecimiento y Vejez para las Personas Adultas Mayores - Política de Juventud - Política para las personas con Discapacidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Política descriptiva, centralizada o tecnocrática - Política participativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Política anticipativa - Política reactiva - Política prospectiva - Política Redistributiva 	<ul style="list-style-type: none"> -Política Distributiva -Política Redistributiva -Política Regulatoria -Política Constitucional

Nota. Con información suministrada por Mideplan. Basado en "Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas". Gema Pastor Albaladejo, 2014.

Algunas consideraciones sobre las PP están referidas a ciertos aspectos un poco tradicionales que resultan limitados dentro de una visión más integral y actualizada, entre estos está el pensar que las políticas se clasifican:

1. Las PP según el criterio institucional son las que se emiten por instituciones gubernamentales para describir un proceso que tiene resultado solamente en el marco de gestión interno. Ejemplo: Políticas Institucionales de uso de recursos informáticos.
2. Las PP según el sector de intervención permite clasificarlas según su ámbito de intervención. Ejemplo: Política Nacional de Desarrollo Urbano.
3. Las PP según el destinatario, son aquellas que se realizan a poblaciones específicas. Por ejemplo: Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
4. Las PP según su elaboración son aquellas que realiza el Estado sin participación ciudadana, y las que se hacen con el involucramiento de la ciudadanía.
5. Las PP según el horizonte de planificación definido, con un tratamiento de corto o largo plazo, con un carácter reactivo (corto) o anticipativas (largo).

Otra de la clasificación de PP, es la más conocida para el análisis, se refiere al planteamiento de Theodoro Lowi (Pastor Albaladejo, G. (2014), se basa en la naturaleza propuesta deliberativa entre

² Pastor Albaladejo, G. (2014). "Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas". En Pastor, G. Teoría y Práctica de las Políticas Públicas. Valencia: Tirant Lo Blanch.

el Estado, por medio de sus gobiernos y las personas ciudadanas, amparada a la normativa legal y justificada según los procesos macroeconómicos contextuales:

- **Distributivas:** implica la concesión de una autorización a ciertos casos particulares que reúnan una serie de condiciones.
- **Redistributiva:** conlleva una redistribución de la riqueza entre amplios grupos o clases sociales.
- **Regulatorias:** se basa en dictar normas autoritarias de obligado cumplimiento que restringen el comportamiento de los ciudadanos.
- **Constitucional:** define las reglas del juego político, como en el caso de las reformas constitucionales o institucionales de un país.

Ciclo de elaboración de la política pública

El ciclo de elaboración de la política pública constituye un conjunto de etapas o secuencias lógicas en el proceso de formulación, asimismo. cada una de estas realimenta a las otras. Ver Ilustración 3.

Ilustración 3 Ciclo de elaboración de la política pública



Nota. Con información suministrada por Mideplan, Análisis del Desarrollo, 2022.

Este ciclo (Ilustración 3) inicia con la **identificación y delimitación** de la problemática o la situación priorizada y su incorporación en la agenda política o en las iniciativas institucionales que luego pasan como tema de interés por parte de los gobiernos y el Estado.

Luego de dicha identificación de temas y subtemas relevantes, se dará paso a la definición de las “alternativas”, “opciones de acciones” y la valoración de las diferentes “estrategias de intervención para solucionar, mitigar o erradicar el problema o la situación”. En la medida en que esté bien identificado el problema de interés público, las respuestas que se diseñen podrán contribuir a atenderlo o erradicarlo, superarlo o reforzar para lograr su sostenibilidad.

La etapa siguiente en el ciclo de la política pública es la **formulación** que consiste en la determinación de la solución más apropiada para resolver o mitigar el problema, para ello se formulan varias alternativas de solución y se desarrolla un plan de acción que incluye una serie de intervenciones que llevará a cabo para poder darle respuesta al problema público.

La **implementación** es la etapa en la que se ponen en marcha las intervenciones establecidas en la formulación con el propósito de alcanzar los objetivos de la política. Aquí es donde tiene relevancia la coordinación de los distintos actores involucrados, en la transmisión de la información, el aprovechamiento de los recursos disponibles, los acuerdos y la negociación con el aporte de los entes ejecutores o responsables de la PP.

La última etapa del ciclo de PP es el **seguimiento y evaluación**, donde se evalúan los resultados de las intervenciones a nivel de producto en el corto plazo o bien considerando los efectos y el impacto causado en lapsos mayores. El balance de resultados de las intervenciones y metas ejecutadas puede incidir en el mejoramiento de la situación de las personas o los grupos de interés que posibilitan el desarrollo inclusivo a los que va dirigida la política. En esta etapa se realizan los ajustes pertinentes y las actualizaciones respectivas.

Finalmente, es importante indicar que, para el ciclo de elaboración de PP, toma relevancia una correcta transversalización del enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), definido exhaustivamente en el acápite de los enfoques que se desarrollarán más adelante.

A manera de síntesis, se puede señalar que los aspectos básicos en la formulación deben revisarse que se cuente con los siguientes elementos:

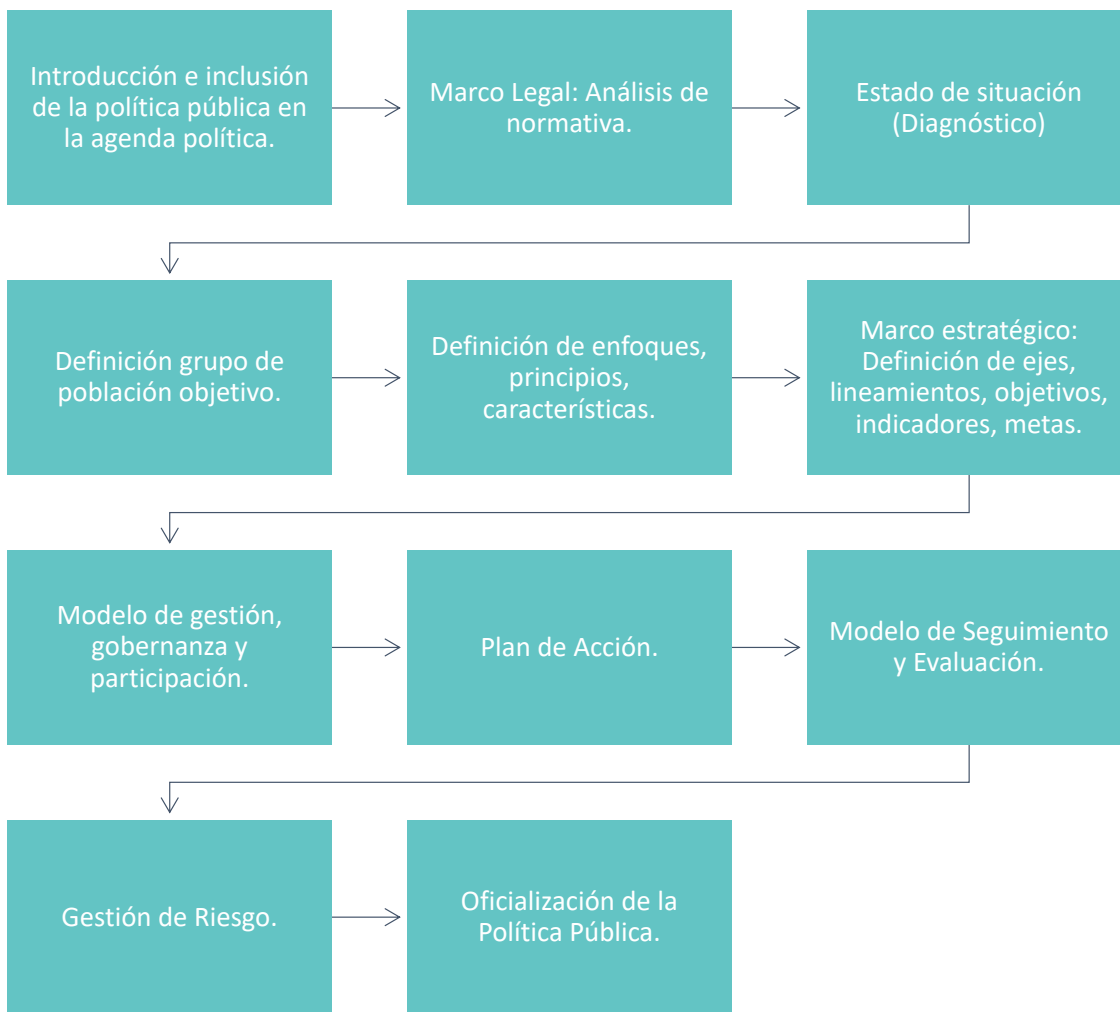
- Identificación y análisis de la problemática (s) a atender, solucionar, potenciar o erradicar.
- Concreción de acuerdos en niveles políticos, estratégicos, directivos y operativos.
- Definición de algunos antecedentes de la intervención pública como: contexto nacional, institucional y regional en el cual se desarrollará esa acción pública.
- Definición de temas centrales y su objetivo general y objetivos específicos de acuerdo con el estado situación y principales problemas que aborda la intervención pública.
- Definición de la población (objetivo y meta) a atender y sus características.
- Precisión entre la demanda ciudadana y la oferta estatal en su cobertura y calidad según los bienes y servicios que presta.

Estructura de Política Pública

Elementos de estructura de Política Pública

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) promueve entre la institucionalidad que las políticas públicas se estructuren cumpliendo con los siguientes elementos:

Ilustración 4 Elementos de documento de Política Pública



Nota. Con información suministrada por Mideplan, 2023.

Elementos básicos previos a la formulación de la Política Pública

Luego de tener claro el concepto de PP y previo a su formulación, es imperativo definir e identificar los factores relevantes para iniciar el diseño de una PP, en el marco de la planificación estratégica de corto, mediano y largo plazo, como parte de la naturaleza y particularidades de cada una. Por lo tanto, las instituciones del Estado, quienes dentro de su responsabilidad elaboran intervenciones para solucionar, atender y orientar los problemas que aquejan a la sociedad.

En esta etapa previa deberán desarrollar la siguiente ficha:

Tabla 1 Elementos básicos previos a la formulación de la Política Pública

Ficha para la identificación de Política Pública	
Presentación	Breve descripción de la Política a desarrollar.
Línea Temporal	Definir la temporalidad prevista de la política para su implementación.
Principios motivadores	¿Por qué surge? (Indicar si se deriva de compromisos asumidos en instrumentos internacionales, normativa vigente, disposiciones de la Contraloría General de la República, prioridades de la jerarquía, entre otros).
Responsable principal	Definir los principales responsables de la política (Sectores, Instituciones, Instancias Regionales y Locales).
Designación equipo	Personas que constituirán la contraparte técnica de la institución interesada que son los responsables de la formulación de la PP; además, indican los medios por los cuales se contestarán (correos electrónicos y números telefónicos).
Justificación	Incluir la justificación del porqué el tema elegido es de interés público y amerita una política, así como la temporalidad de la intervención y el ámbito espacial Describir la generación de valor público de la política propuesta.
Estado de situación	Breve pre diagnóstico del problema y algunas variables e indicadores asociados: <ul style="list-style-type: none"> ○ Competencia y rol de los entes y actores involucrados (breve descripción). ○ Diagnóstico resumido en el marco nacional o regional, sobre la situación – problemas-causas-efectos alternativas de atención.

Fuente: Mideplan, Análisis del Desarrollo, 2022

Este documento responde a lo solicitado en el lineamiento de elaboración de Políticas Públicas emitido por Mideplan. Una vez desarrollado este documento de propuesta de construcción de

Política Pública y en caso de requerir asesoría técnica por parte de Mideplan, debe ser remitido vía oficio al Despacho de Mideplan con copia a la Gerencia de Análisis del Desarrollo para valorar el apoyo. Posterior, desde Mideplan se remitirá respuesta sobre la viabilidad de creación de Política Pública, consultas por parte del equipo asesor o la sugerencia de cambio de intervención pública para atender el problema identificado.

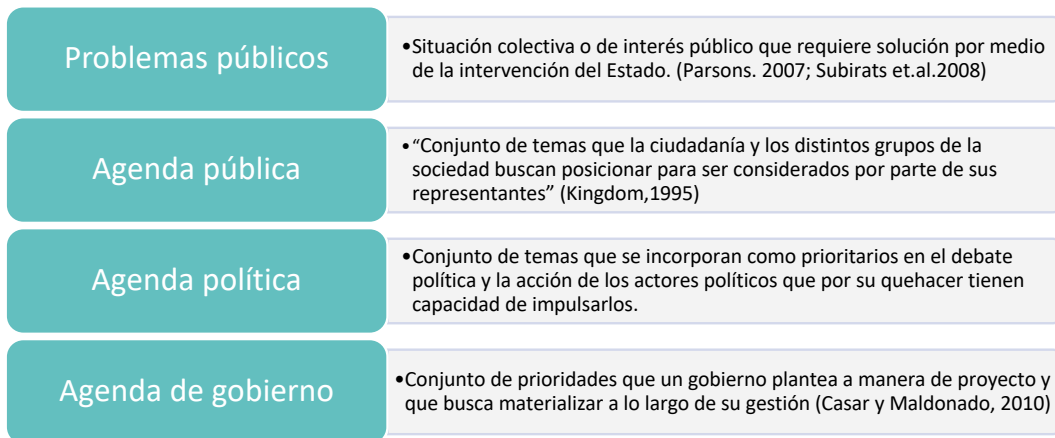
A continuación, en esta guía se describen cada uno de los acápite solicitados por Mideplan para la elaboración de Políticas Públicas y Planes de Acción.

Paso 1. Inclusión del tema en la Agenda Política

Las PP representan las decisiones o mandatos de los gobiernos traducidas en orientaciones e intervenciones que se proponen para la implementación, por lo cual, la relación que se da entre el gobierno y la sociedad se encuentra mediada por las PP, son el resultado del proceso político del país. Estas reflejan la respuesta concreta del gobierno y su impacto en la sociedad. La capacidad de los gobiernos para manejar apropiadamente las relaciones entre el Estado y la sociedad consiste en su habilidad para convertir las demandas sociales en políticas públicas que satisfagan al mayor número de ciudadanos posibles, en función de las problemáticas que los afectan (Heywood, 2002).

La agenda política implica un proceso a través del cual determinados asuntos o problemas públicos se posicionan, adquieren un interés general y son trasladados al nivel gubernamental mediante distintas estrategias para su atención.

Ilustración 5 Agenda política



Nota. Con información suministrada por Franco Corzo, Diseño de Políticas Públicas, México. 2020.

En general, la agenda se considera como una etapa del proceso de elaboración de políticas, por la “formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, 1993).

La ruta o flujo de información sobre la política es un proceso dinámico en los niveles de interrelación entre las demandas ciudadanas y los grupos de interés e instituciones públicas con competencias asignadas por normativa, acuerdos o intervenciones que se incorporan en la agenda política de los gobiernos y del Estado de acuerdo con sus alcances.

Esta ruta o “agenda política” debe orientarse con claridad respecto a qué actores intervienen, qué roles juegan, qué responsabilidades les competen, con qué instrumentos cuentan, cómo interviene la sociedad civil, cómo son las alianzas entre el sector público y el privado o entre los entes participantes, cuál es la estimación de recursos financieros, humanos y tecnológicos y cuáles son las

funciones de la política en los niveles estratégico, táctico/programático y operativo, respectivamente. (Ortegón, 2008)

El posicionamiento del tema en la Agenda de prioridades políticas es una de las bases para desarrollar una propuesta de PP presentada en un documento resumido que parte del reconocimiento de los principales argumentos que justifican su constitución y el proceso de elaboración conjunta por etapas y actividades acordes a la propuesta metodológica que precisa los pasos o la manera en que se va a orientar su implementación, la evaluación y el seguimiento posterior.

Paso 2: Marco Legal de la política

Normativa nacional y acuerdos ratificados por el país

El marco legal proporciona los elementos normativos base sobre el cual las instituciones construyen y determinan el alcance y naturaleza de las PP en un proceso de participación política para establecer los consensos del conjunto de reglas que rigen para su aplicación. El marco legal de una PP, especialmente los temas relacionados con la integridad de la misma, se encuentran sustentados en una o múltiples leyes, normas y reglamentos que le dan fundamento a su elaboración.

Para organizarlo se recomienda subdividir las normas de acuerdo con su característica, es decir, abrir subtítulos así:

- Leyes.
- Decretos.
- Resoluciones.
- Acuerdos.

Asimismo, es necesario indicar que estas normas deben guardar una relación con la PP en formulación, los artículos deben ser referidos tal como son indicando el título, la fecha de emisión y el articulado que lo vincula al tema o asuntos centrales; además, se debe detallar cuál es la vinculación de estas con la PP.

Normativa internacional y acuerdos de los países

El marco legal internacional que respalda el accionar de la PP (hasta donde la relación de la política con el contexto de la normativa internacional lo permita) se sustenta por aquellos instrumentos de carácter internacional, llámese convenciones, tratados, protocolos o acuerdos marco que nuestro país ha ratificado por medio de la firma de compromiso a nivel nacional.



Se destacan por ejemplo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible o como se conoce también los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Convención de los Derechos del Niño, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Acuerdo de París, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad; Tratados de libre Comercio entre otras y una serie de leyes que se enlazan a estos, por ejemplo: Ley de Promoción de la Igualdad Real de la Mujer, Ley de Paternidad Responsable, Ley 7600 de Igualdad de

Oportunidades para las Personas con Discapacidad, las Convenciones Globales Ambientales, entre otras.

Esta normativa incorpora objetivos fundamentales y una serie de acuerdos que el país debe retomar y traducir en el planeamiento y la ejecución de las intervenciones de manera sistémica e integral en políticas, planes, programas y proyectos (PPPP), que por ejemplo se orienten hacia un tema considerado como un sistema, por ejemplo: visualicen la promoción – prevención - atención integral - del interés superior de las personas menores de edad o bien la conservación protección - uso y manejo - distribución/abastecimiento de un bien o servicio de calidad como es el recurso hídrico y el agua de consumo humano, de manera sostenible y a largo plazo. Los tratados, las convenciones, los protocolos o los códigos contemplan el fundamento legal que se traduce en disposiciones que deben ser acatadas con responsabilidad de los entes que fungen como las partes y contrapartes.

En este sentido, se debe revisar y mencionar si la Política Pública que se va a elaborar o proponer tiene relación o un asidero con algún instrumento internacional que permita reforzar aún más su importancia para considerarse como tema de agenda prioritaria en los instrumentos de planificación.

Paso 3: Estado de Situación o Diagnóstico

El estado de situación o diagnóstico es un elemento fundamental en la elaboración de las PP, es la etapa mediante la cual se identifica el problema que debe atender la intervención pública, basándose en la investigación, el análisis y la demanda de la sociedad. Son variados los métodos científicos para el análisis de las problemáticas sociales (incluidas las socio económicas y ambientales), no obstante, desde esta herramienta se propone una serie de mínimos, divididos en dos estadios:

1. Captura de información: Comprende el mapeo de actores, el estudio de la población objetivo, la metodología de análisis de problemas (teoría del cambio, árbol de problemas, teoría de la intervención) y la participación ciudadana (técnicas para consulta).

2. Contextualización y Cumplimiento: Aplicación de normativas o atención a problema coyuntural (Leyes, Decretos, ODS, CdM y otros) y la definición de metas y resultados esperados a partir de lo encontrado en el análisis de la primera etapa (Prospectiva y definición de temas estratégicos).

El proceso de establecimiento de la visión de una PP inicia en la etapa de planificación con un análisis del Estado de Situación o Diagnóstico, a través de un ejercicio estructurado, los problemas que se quieren abordar y el contexto en que operan.

Un Estado de situación o de diagnóstico conlleva una investigación y una amplia consulta con las partes interesadas pertinentes con el fin de:

- Desarrollar una comprensión compartida del problema en sus diversas dimensiones.
- Comprender quiénes son los principales interesados involucrados.
- Identificar cualquier vacío de conocimiento/información.
- Identificar asociaciones potenciales.
- Reunir lecciones aprendidas y reunir evidencia de iniciativas similares (análisis de política comparada).
- Comenzar a delinear objetivos clave (priorización de problemas medulares).
- Identificar actores involucrados (Mapeo de Actores).

Nota: seleccione, entre muchos elementos, aquellos en que la política pública o cualquier otro tipo de intervención estaría mejor ubicado para ser abordado como parte de un proceso de priorización de problemas medulares para ser traducidos a los Ejes de la Política Pública.

¿Cómo elaborar un Estado de Situación o diagnóstico?

El Estado de Situación o Diagnóstico es fundamental en toda Política Pública. La función planificadora inmersa en el desarrollo de las políticas públicas se fundamenta en un proceso del estado de situación (cuestión) o el diagnóstico (resumen), construido desde la perspectiva de diversos actores, el cual constituye un balance de situación del entorno político-social-económico-ambiental, en los ámbitos mundial, nacional o regional.

El contexto es lo que se ha denominado la “arena de política” o marco de referencia parte de las necesidades e intereses de los diferentes involucrados –públicos, privados – sociedad civil–, de los recursos humanos, financieros, técnicos y tecnológicos, o sea, del análisis de la relación entre fines y los medios.

Cuadro 4 Definición de temas en las Políticas Públicas

Los **temas relevantes de las políticas** se definen a partir de los aspectos medulares del “*diagnóstico*”, la cual está referida a los antecedentes de los principales problemas de interés público. Este paso es vital para la definición de los énfasis, ejes (temas centrales) o componentes clave de la política, que surgen del reconocimiento de los aspectos sustantivos del tema principal, de factores sociodemográficos, políticos, ambientales y económicos del país que inciden directamente en estos. Este acápite en la PP es muy importante porque se direccionan las propuestas a partir del análisis de las variables y el comportamiento de los indicadores vinculados a la temática y los aspectos cuantitativos y cualitativos de este, considerando el acceso y calidad de los bienes y servicios.

El comportamiento de los indicadores puede ser referente muy importante de la caracterización o el estado de situación, así como un punto de partida para la toma de decisiones con el mapeo, o sobre posición de mapas como los utilizados en el Índice Multidimensional de Pobreza (IPM), mediante el cual se puede caracterizar el territorio nacional y las regiones, en la que se precisa la situación de los hogares de mayor pobreza.

El diagnóstico resumen se basa en el análisis de información escrita y de la sistematización de experiencias, entrevistas, talleres, foros, mesas de diálogo, narraciones orales u otros medios que abordan los temas centrales de la PP y los que surgen de los procesos del diálogo social participativo, del cual se definen las prioridades de las Agendas de Política que se desprenden de las principales preocupaciones de la población en torno al problema y sus dimensiones.

Cuadro 5 Definición Estado de la Situación- Diagnóstico

El **estado de la cuestión o la situación** del que se ocupará la PP, parte de la identificación del problema prioritario, sus causas y efectos o consecuencias. Una vez definidos y jerarquizados dichos elementos, se precisan y evalúan los aspectos medulares que se van a intervenir, por medio de la Política Pública y se definen las líneas de acción a seguir o las alternativas de acción.

Importancia del análisis prospectivo en la etapa de diagnóstico

De acuerdo con Medina y otros autores (2014)³, la prospectiva juega un rol trascendental en las políticas de desarrollo, por la necesidad de orientación estratégica de largo plazo donde la prospectiva contribuye con tres grandes propósitos de la gestión pública, a saber: 1) mejorar la planificación con sistemas complejos; 2) contribuir a la preparación y la formulación de políticas, inspirar nuevas políticas, proporcionar nuevas ideas e identificar los principales retos de la sociedad

³ Medina, J; Becerra, S; Castaño, P. (2014). Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. ILPES – CEPAL. Santiago, Chile.

futura y 3) brindar insumos calificados de información y conocimiento para el desarrollo futuro y la planificación de largo plazo, con el fin de dar respuesta a los grandes desafíos globales y la creación de capacidades para abordar y gestionar las transformaciones sistémicas.

Prospectiva y Escenarios

Los escenarios son quizás el método más popular de los estudios del futuro, donde se intenta identificar senderos de actuación alternativos y sus hipotéticos resultados en contextos diferentes, con el fin de orientar la toma de decisiones previniendo las posibles consecuencias de estas para el orden mundial, nacional, temático o local.

En el campo social, los escenarios han sido utilizados para analizar alternativas a la solución de problemas sociales, representando visiones hipotéticas del futuro, construidas a partir del desarrollo de un conjunto de premisas disponibles en el presente y en el pasado, que permiten comprender cómo las decisiones y las acciones que hoy tomamos pueden influir en nuestro futuro (Bishop 2007)⁴.

Como propósito los escenarios identifican el mayor número posible de incertidumbres que afectan las decisiones estratégicas para las organizaciones e instituciones y no solo para el que se espera que suceda. Los escenarios nos permiten ver cómo las decisiones que hoy se toman pueden jugar un papel evaluado y probado contra la incertidumbre del futuro, siendo así un conjunto de relatos sobre el futuro, consistentes, plausibles y que abarcan un amplio abanico de acontecimientos.

Ahora, cuando se confeccionan el proceso de los escenarios prospectivos surgen las siguientes interrogantes:

- **Diagnosís el ¿qué está pasando?** lo obtenemos por medio de métodos o técnicas que describen tendencias dominantes, tendencias motoras del cambio y tendencias emergentes y de identificar los impactos cruzados en las tendencias, el cómo interactúan entre sí.
- **Prognosis el ¿qué podría pasar?** lo obtenemos a partir de la construcción de escenarios que nos permite visualizar con imágenes de futuro un abanico de situaciones que podemos enfrentar.
- **Pronóstico el ¿qué vamos a hacer si pasa?** Está en el nivel de la toma de decisiones para la elaboración de la estrategia y de las acciones en consecuencia.

Aunado a ello, los escenarios resultan ser el arte de lo imposible o el arte de todos los posibles, permitiendo visualizar múltiples escenarios entre estos los escenarios probables y los deseables, encontrándose en la intersección de estos los plausibles⁵.

Política Comparada

La Política Comparada⁶ es una rama de la ciencia política que se enfoca en el estudio comparativo de diferentes sistemas políticos y sus características. A la luz de situaciones y contextos que permitan la comparación, al realizar el ejercicio de Política Comparada en un análisis de políticas públicas, se pueden realizar comparaciones entre diferentes políticas públicas implementadas en

⁴ Bishop, P. (2007). "The current state of scenario development: an overview of techniques". *Foresight*, Vol. 9, no. 1, pp 5-25.

⁵ Consultar en Caja de Herramientas correspondiente a este acápite el documento "Lineamientos de Prospectiva".

⁶ Consultar herramienta Política Comparada de ILPES- CEPAL en la Caja de Herramientas, Carpeta Diagnóstico.

distintos países o regiones, identificando similitudes y diferencias en cuanto a su formulación, implementación y resultados deseados.

Algunos pasos que se pueden seguir para aplicar la Política Comparada en un Análisis de Políticas Públicas:

- **Identificación del problema:** identificar y significar nuestra problemática por atender a partir de elementos cualitativos (aspectos sociales, económicos, sociales y ambientales no medibles) y cuantitativos (indicadores).
- **Selección de experiencias a comparar:** seleccionar aquellos países con problemáticas similares a las nuestras que atendieron estas a partir de la aplicación de Políticas Públicas.
- **Identificación y selección de las políticas públicas a comparar:** comprende en identificar las políticas públicas que se quieren comparar. Estas pueden ser políticas implementadas en diferentes países o regiones, o incluso políticas implementadas en diferentes momentos en el mismo país.
- **Identificar las variables relevantes:** una vez que se han seleccionado las políticas a comparar, es importante identificar las variables relevantes para el análisis. Estas pueden incluir factores políticos, económicos, sociales, culturales y legales que puedan influir en el diseño, implementación y resultados de las políticas públicas.
- **Recopilar datos:** para llevar a cabo el análisis, es necesario recopilar datos sobre las políticas públicas seleccionadas y las variables relevantes. Los datos pueden obtenerse de fuentes primarias, como entrevistas a expertos o encuestas a ciudadanos o de fuentes secundarias, como estadísticas oficiales y estudios académicos.
- **Analizar los datos:** una vez que se tienen los datos, es momento de analizarlos. Se pueden utilizar técnicas de análisis comparativo para identificar similitudes y diferencias entre las políticas públicas y evaluar su efectividad en términos de logros de objetivos y resultados.
- **Conclusiones y recomendaciones:** finalmente, con base en los resultados del análisis, se pueden sacar conclusiones y recomendaciones para mejorar las políticas públicas en cuestión. Estas recomendaciones pueden incluir cambios en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas, así como sugerencias para futuras investigaciones.

Es importante recordar que la Política Comparada no es un enfoque único y definitivo para el análisis de políticas públicas, sino que puede complementarse con otros enfoques y métodos para obtener una comprensión más completa y precisa de las políticas en cuestión.

Paso 4: Definir la población objetivo:

¿Cómo se define la población objetivo en una Política Pública?

Mediante el análisis de la problemática que se realiza en el diagnóstico por medio de diversas herramientas de análisis como el Mapeo de Actores en el que identifica a los actores sociales y por el análisis del problema. De esta forma, es posible describir la población que se ve afectada por la problemática que va a atender la PP.

Cuadro 6 Definición Población Objetivo

Las Políticas Públicas tienen un actor social, económico o ambiental como objeto de atención, por diversas causalidades que generan problemáticas a ese actor en particular y que la PP como línea de acción busca resolver, la **Población Objetivo**¹ hacia el cual está dirigida la Política Pública y puede estar determinada por diversas características socioeconómicas, demográficas, geográficas, entre otras.

Es altamente recomendable que la población objetivo participe en todas las etapas de la Políticas Pública: formulación, implementación, seguimiento y evaluación, es con ellos que se identifica el tipo de intervención requerida, los resultados que se esperan alcanzar y los instrumentos para alcanzarlos.

Cuadro 7 Definición Población Beneficiaria

Además de la población objetivo, también se puede identificar la **población beneficiaria** que son aquellas que se ven directamente favorecidas por la implementación de dicha política. La población objetivo y la población beneficiaria pueden no ser siempre la misma, ya que la Política Pública puede estar dirigida a un grupo específico y beneficiar de forma indirecta a otros grupos de la sociedad.

Definición de mecanismos de Participación Ciudadana

Una vez definido el grupo objetivo de la PP es momento de establecer los mecanismos de participación ciudadana por los cuales intervendrán en la formulación, implementación, el seguimiento y evaluación de la PP.

Con base en el mapa de actores, es importante definir cuáles de ellos deberán participar en cada una de las etapas de la política, con especial énfasis en las instituciones públicas que por sus mandatos legales tienen responsabilidad directa o complementaria en los temas que se aborden, para lo cual deberá asignar los recursos necesarios que conduzcan al logro de resultados.

De acuerdo con John Duffy⁷, a partir de un proceso integral de participación ciudadana en las etapas de diseño y formulación de políticas públicas, se pueden esperar los siguientes elementos:

- Proporciona una oportunidad para comunicar el propósito de la intervención pública.
- Genera soluciones creativas al problema que está tratando de resolver.
- Identifica los posibles riesgos y cómo evitarlos.
- Genera confianza con los involucrados.
- Proporciona transparencia sobre su trabajo.

En la participación ciudadana existen mecanismos y niveles de participación, los mecanismos son los medios que permiten materializar la participación democrática para la conformación, ejercicio y control político y los niveles de participación corresponden al nivel de involucramiento de las personas o grupos en la PP, teóricamente se presentan cuatro niveles de participación:

Tabla 2 Niveles de participación

1. Informativo	2. Consultivo	3. Resolutivo	4. Cogestión
Proveer información sobre el tema en cuestión.	Invitar a personas o grupos de manera activa a participar a través de sus vivencias, opiniones y sugerencias.	Convocar a personas o grupos con capacidad de influir en el problema. Tienen decisión de carácter vinculante.	Convocar actores clave para ser parte de un proceso de toma de decisiones que involucra más de un tema en específico.

Nota. Con información suministrada por Mideplan, Manual de evaluación para intervenciones públicas, 2017.

El **nivel informativo** tiene un carácter unidireccional, es decir, no existe una retroalimentación, en las PP este nivel se aplica en la etapa final, la divulgación.

El **nivel consultivo** por su naturaleza de intercambio activo por parte de las personas o grupos invitados es medular en la etapa diagnóstica de la PP, esto porque permite obtener información desde la demanda ciudadana para conocer las problemáticas y posibles soluciones.

El **nivel resolutivo** representa también un intercambio activo, pero desde los actores con capacidad de ejecución, su participación es clave, ya que es en este donde estos actores participan de un proceso de negociación en el que se toman acuerdos que son vinculantes. En la PP esta consulta se realiza en dos etapas: la primera para conocer qué se realiza ya en el tema para el análisis en la parte diagnóstica y en una segunda instancia en la definición de las intervenciones de las PP donde se negocia la forma en que van a participar los actores, principalmente, el Estado (toda la institucionalidad vinculada) definiendo los porcentajes de avance, los recursos y los responsables.

La **cogestión** reúne a los actores definidos como más relevantes y construye un diálogo entre estos que establece sinergias para la gestión de la PP, en el caso particular de la construcción de las PP

⁷ Duffy, John. "How to Plan for Strategic Stakeholder Engagement." Apolitical, August 11, 2020. <https://apolitical.co/solution-articles/en/how-to-plan-for-strategic-stakeholder-engagement>.

este nivel de consulta es vital para el establecimiento del Modelo de Gestión,⁸ ya que permite un fortalecimiento de las redes en el cumplimiento de las intervenciones públicas que se definan.

Para diseñar el mapeo de la participación, se requiere definir las expectativas y el involucramiento de los actores en el proceso, de manera que se puedan identificar las formas más efectivas para desarrollar procesos de participación, de acuerdo con la influencia y el impacto esperado de los diferentes niveles de participación.

Hay una amplia variedad de métodos que pueden usar para involucrar a sus partes interesadas, dependiendo de la expectativa de participación, si se requiere un proceso de comunicación informativa, si se requiere organizar una consulta pública o se solicita su aprobación o validación. Para cada parte interesada, deberá pensar detenidamente la expectativa, el interés y la influencia esperada en el desarrollo de la política pública, para determinar el mejor método para involucrar su participación.

En la sección denominada Participación Ciudadana de la Caja de Herramientas se pueden encontrar ejemplos y buenas prácticas de participación.

La participación ciudadana busca que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.

Por su parte la rendición de cuentas, supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los actores involucrados en ejecución de la política pública justifiquen sus acciones, respondan a requerimientos, asuman la responsabilidad de sus actos u omisiones.

Asimismo, con la transparencia se utilizan distintos mecanismos que pueda incrementar la legitimidad democrática y también ayudar a que los ciudadanos se transformen en participantes activos de la ejecución de la Política Pública.

Ilustración 6 Importancia de Participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia

Participación Ciudadana	Rendición de cuentas	Transparencia
Espacios de participación de la ciudadanía en el ámbito público, de cara a la consideración de intereses; además para la concertación y consensos respecto de las decisiones públicas que se tomen a partir de la ejecución de la evaluación, lo que se orienta a la obtención de bienes y servicios más apegados a las necesidades reales de la ciudadanía.	El marco jurídico exige a la acción gubernamental una efectiva y oportuna rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos y de la ejecución de las intervenciones públicas.	Este proceso se facilita cuando las instituciones disponen y socializan a la ciudadanía información válida y confiable para demostrar que el recurso público ha sido utilizado de manera transparente y óptima, lo cual legitima el accionar público, ya que se demuestra objetivamente la correcta solución a las necesidades colectivas. El seguimiento y la evaluación contribuyen y tienen un lugar preponderante en esta dinámica.

Nota. Con información suministrada por Mideplan, Manual de evaluación para intervenciones públicas, 2017.

⁸ Se detalla en esta guía en la sección “Modelo de Gestión”.

Algunas iniciativas a tomar en cuenta para incluir estos elementos en elaboración de las políticas públicas (Ramírez-Alujas y Dassen, 2012):

- Portales de transparencia.
- Plataformas de acceso a datos abiertos.
- Normativas de reutilización de la información.
- Plataformas de consulta ciudadana.
- Mecanismo de escucha afectiva y canales de doble vía.
- Promoción de espacios para iniciativas ciudadanas.
- Servicios digitales.

Paso 5: Definición de enfoques, principios y características de la política pública

Enfoques

Son los marcos teóricos y metodológicos que se utilizan en el diseño y ejecución de políticas públicas, estos determinan cómo se entienden y abordan los problemas públicos, la equidad y sostenibilidad en el desarrollo, la inclusión social y cómo se identifican y organizan las prioridades y los resultados ante la población.

Los enfoques estarán asociados a los acentos u orientaciones de las políticas públicas que enmarcan las pautas metodológicas en el que se desarrollará, en este caso esta Guía de PP desarrolla a cabalidad el Enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo y el Enfoque de Gobernanza, con énfasis en lo multinivel y la territorialidad.

No obstante, todas las políticas públicas necesitan definir según su marco teórico cuáles enfoques son determinantes para el abordaje del tema público de interés, con el análisis de causalidades y la definición de alternativas mediante las intervenciones públicas. Los enfoques principales sostienen aspectos históricos que remiten al énfasis de una situación que se transforma en el tiempo, pero que prevalece en su esencia, por ejemplo, los enfoques de desarrollo sostenible, la perspectiva de la igualdad de género, la gestión para resultados, la gestión del riesgo, el de Derechos Humanos, entre otros.

Entre los enfoques que resultan fundamental incorporar en la política y el plan de acción se encuentran:

Enfoque de derechos humanos

Los derechos humanos suponen un tratamiento igualitario, es decir, que nadie debe tener menores oportunidades. De ahí que la igualdad como fundamento de los derechos humanos nos permite reflexionar desde las dimensiones, del “igual valor humano, la no discriminación, la admisión de la diversidad y la autonomía de la libertad” (García, 2008, p.39). Así como a partir de la universalidad e inalienabilidad.

Enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)

Uno de los enfoques clave en la formulación de planes de acción de las políticas, es el enfoque de GpRD, el cual busca basar los procesos de planificación en función de los resultados que se quieren alcanzar, por lo que se distancia de los aspectos operativos de insumo o actividad y cuya base parte de que se cuenta con dichos insumos o se realizarán gestiones para poder consolidar los aspectos favorables de las intervenciones y las buenas prácticas. En todo plan de una política o plan estratégico, la GpRD debe ser un pilar fundamental que genere valor público en las intervenciones

del Estado y sus gobiernos, que permita consolidar una nueva cultura orientada hacia la consecución de resultados. Esto conlleva generar los insumos necesarios para la ejecución, seguimiento y evaluación del proceso, que brinden resultados observables y medibles en cada una de las intervenciones públicas y que permitan, a su vez, la toma de decisiones oportunas.

El Gobierno de Costa Rica en su afán de impulsar y mejorar la transparencia en el uso de los recursos públicos asignados para las diferentes intervenciones públicas (políticas, programas, planes y proyectos), establece la necesidad de contar con herramientas y un modelo de gestión que permitan utilizar estos recursos de manera correcta y oportuna.

Para ello, se promovió la Directriz 093-P, publicada en el diario oficial La Gaceta del día 06 diciembre del 2017, mediante la cual se establece la GpRD como modelo de gestión recomendado para la gestión pública y las intervenciones públicas y el cual constituye una estrategia para generar el mayor valor público posible, mediante el uso de instrumentos que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones, para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población ⁹. En el documento *“Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la GpRD”* (Mideplan, 2016), se conceptualiza la GpRD como *“(…) una estrategia de gestión que se centra en el logro de los objetivos para el desarrollo y los resultados (productos, efectos e impactos)”* (p. 20), su vez, establece que el **valor público** es esencial dentro de este concepto y que los pilares sobre los cuales se basa la GpRD son:

Ilustración 7 Pilares de la GpRD



Nota. Con información suministrada por Mideplan y Ministerio de Hacienda, 2016.

⁹ La ampliación del tema de GpRD y de la cadena de resultados se puede consultar en las siguientes referencias bibliográficas: Mideplan (2016). *Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica*. <https://documentos.Mideplan.go.cr/share/s/qga1rkliQTGLxHPcfq7Uxw> Mideplan (2017). *Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: marco teórico y práctico*. https://documentos.Mideplan.go.cr/share/s/Tc1cuf30TOWL8_jBSxdl8Q

También, Mideplan establece en el documento denominado “*Metodología para el Diseño de Estrategia Institucional enfocada en la creación de valor público*”, que el valor público puede entenderse como:

“(...)el grado de beneficio que cada institución de la Administración Pública genera –en el marco de su mandato legal- a los habitantes del país, mediante la prestación de bienes y servicios de calidad que satisfagan sus necesidades y expectativas y les permita alcanzar el mayor bienestar humano.” (Mideplan, 2019).

Por lo tanto, este valor público no es apropiable para ninguna persona y cubre amplios segmentos de la sociedad o a toda la sociedad.

*La Cadena de Resultados*¹⁰ :

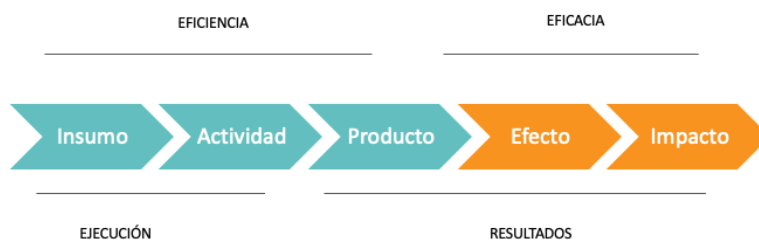
En el marco de la GpRD, la cadena de resultados se convierte en una herramienta básica, que permite comprender:

“(...) el proceso de transformación de los insumos y actividades en productos, de cuya utilización se obtienen efectos e impactos para el desarrollo sostenible y la consecuente generación de valor público”. En este sentido, se busca “(...) colocar en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y definir, en función de éstos, la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo.”¹¹

Por eso, la cadena de resultados, resume la lógica de funcionamiento de una intervención, que incluye los insumos, actividades y productos (bienes o servicios) con los que esta cuenta para lograr resultados (a corto, mediano o largo plazo).

En la siguiente figura se muestra lo que comprende cada uno de los elementos de la cadena de resultados, a saber:

Ilustración 8 Cadena de Resultados

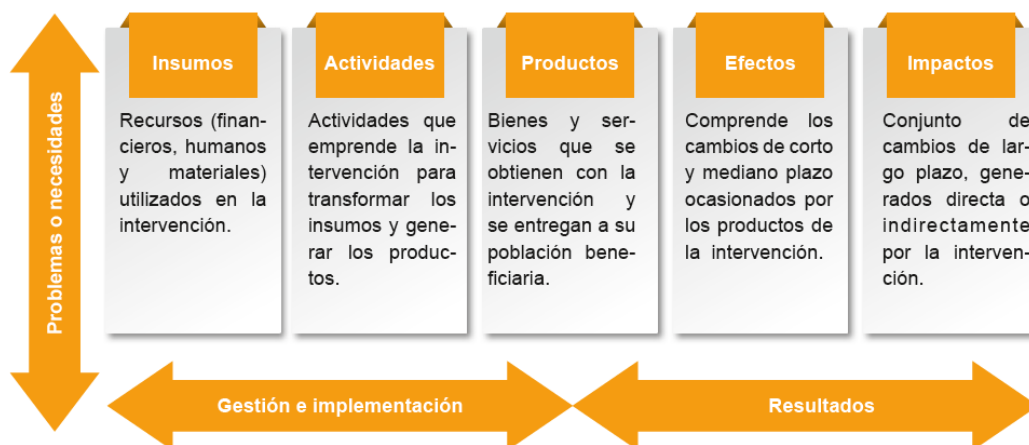


Nota. Con información suministrada por Banco Mundial y OCDE (2005).

¹⁰ Berretta y Kaufmann y otros. (2011). Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales.

¹¹ García López, Roberto y otro. (2010). La gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Pág. 18, citado en Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, Costa Rica.

Ilustración 9 Elementos de la cadena de resultados



Nota. Con información suministrada por Mideplan. Tomado de Gertler (2009).

Este proceso del enfoque de GpRD tiene como aspectos principales:

- Planificar intervenciones orientadas a obtener un resultado en la población objetivo.
- Ejecutar las intervenciones públicas.
- Dar seguimiento a las intervenciones ejecutadas.

Por eso, la cadena de resultados es una herramienta importante en el engranaje de la GpRD y su aplicación en las intervenciones públicas, ya que establece el proceso del uso de los recursos para generar productos que contribuyan al logro de resultados que, en última instancia, generarán efectos o impactos en pro del beneficiar de la sociedad.

El valor público surge de lograr la participación de la sociedad en la asignación de los frutos del bienestar económico, social y ambiental. Ello implica integrar a la ciudadanía, cualquiera sea su localización geográfica o su situación, en la discusión de la definición de las prioridades. La participación de la ciudadanía en forma individual o como parte de organizaciones es un factor clave para el éxito.

Enfoque de igualdad de género

El género puede entenderse como la construcción social basada en las diferencias sexuales, que asigna representaciones y valoraciones de lo femenino y lo masculino y se instituye sobre la asignación desigual de los recursos, el poder y la subordinación de lo femenino.

En este sentido, a partir del enfoque de género se visibilizan las desigualdades entre hombres y mujeres y entre las diferentes masculinidades y femineidades, lo cual posibilita interpretar las diferencias y la discriminación brindando elementos de análisis sobre las formas de distribución de poder y con ello generar intervenciones.

El enfoque poblacional-diferencial:

Busca visibilizar las particularidades y las necesidades de personas y colectivos, con el fin de generar intervenciones diferenciales desde la política pública para cambiar las situaciones de exclusión y discriminación que evitan el goce efectivo de sus derechos. En este sentido, el principal objetivo de estos enfoques es reconocer la sociedad donde habitan múltiples grupos poblacionales y sectores sociales, que son iguales en derechos al resto de los habitantes de manera inclusiva, con integración social, donde todas las personas se reconozcan, respeten y vivan sus derechos en armonía en el mismo territorio.

Enfoque territorial

Por medio del enfoque territorial se realiza el análisis de los diversos componentes que aplican de forma diferente debido a los criterios de la especificidad de cada situación o problemática a resolver por las políticas públicas. Así, la vida no es posible sin territorio, tampoco sería posible el desarrollo de los derechos de los seres humanos, ya que es el soporte o contenedor de los fenómenos y relaciones económicas, sociales, socioculturales de grupos humanos específicos, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de reciprocidad, pero también de confrontación. Dicha construcción es susceptible de cambios según la época y las dinámicas sociales. (Capel, 2016).

Desde esa perspectiva¹² es fundamental que las políticas públicas sean diseñadas tomando en consideración la realidad de los territorios y que sus objetivos consideren como fin el impulso del desarrollo territorial encaminadas también a la búsqueda de la inclusión social y la mejora de la calidad de vida de la población vulnerable e históricamente rezagada. Además, para abordar el territorio desde una perspectiva integral y responder adecuadamente ante los problemas complejos y multicausales, estas políticas deben atender cuatro criterios fundamentales:

- Las interacciones entre los sectores.
- La coordinación y participación de múltiples actores.
- La articulación entre escalas o niveles de gobierno.

Así como contar con una mirada Inter temporal, al que permita pensar las soluciones en el corto, mediano y largo plazo, los cuales se detallan a continuación:

La Intersectorialidad: para afrontar de manera efectiva los problemas territoriales, es necesario formular políticas que tengan en cuenta las complejas interacciones e interrelaciones entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo e incentivar diálogos intersectoriales que piensen en el desarrollo territorial desde una perspectiva holística, no fragmentada.

La Participación de Actores: para el éxito de las políticas territoriales es fundamental tener en cuenta a la diversidad de actores que convergen en el territorio y generar mecanismos incidentes de participación ciudadana a lo largo del proceso.

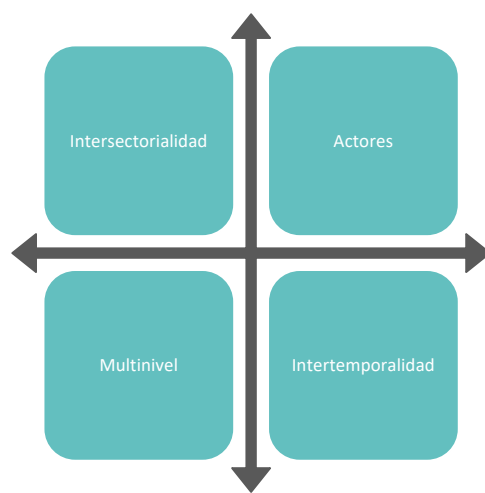
La articulación multinivel: la acción articulada entre los diferentes niveles del gobierno y las distintas escalas (global, central, intermedia, local y vecinal) es uno de los requisitos clave para

¹² Políticas públicas integrales. El caso de las políticas de desarrollo territorial. ILPES- CEPAL 2023. Consultar Caja de Herramientas: Enfoque territorial.

formular e implementar políticas de desarrollo territorial que respondan a las necesidades y condiciones específicas de los territorios.

La intertemporalidad: para enfrentar los problemas estructurales que afectan a los territorios más vulnerables no basta con buscar soluciones inmediatas pues, por la complejidad y la profundidad de los asuntos a resolver, es indispensable asegurar esfuerzos que sean sostenibles en el tiempo.

Ilustración 10 Criterios para Políticas de Desarrollo Territorial



Nota. Con información suministrada por ILPES- CEPAL 2023

Enfoque ambiental

La actividad humana, las formas de producción, el crecimiento poblacional acelerado, la urbanización espontánea, poco planificada y otros factores, presionan crecientemente los recursos agua, suelo, biodiversidad de las cuales dependen las sociedades, reduciendo cada día la capacidad de los ecosistemas de mantener a las generaciones presentes y futuras, por esa razón, se posiciona la necesidad de incorporar la sostenibilidad en las agendas públicas de los distintos niveles territoriales a través de la inclusión de un enfoque ambiental en las políticas públicas.

Complementariamente, es necesario agregar a los enfoques, los principios y las características (optativo), los temas de riesgo que pueden incidir para que una intervención se realice, por lo cual se recomienda revisar la tipificación de estos, que se encuentra disponible en el paso 10 de esta guía.

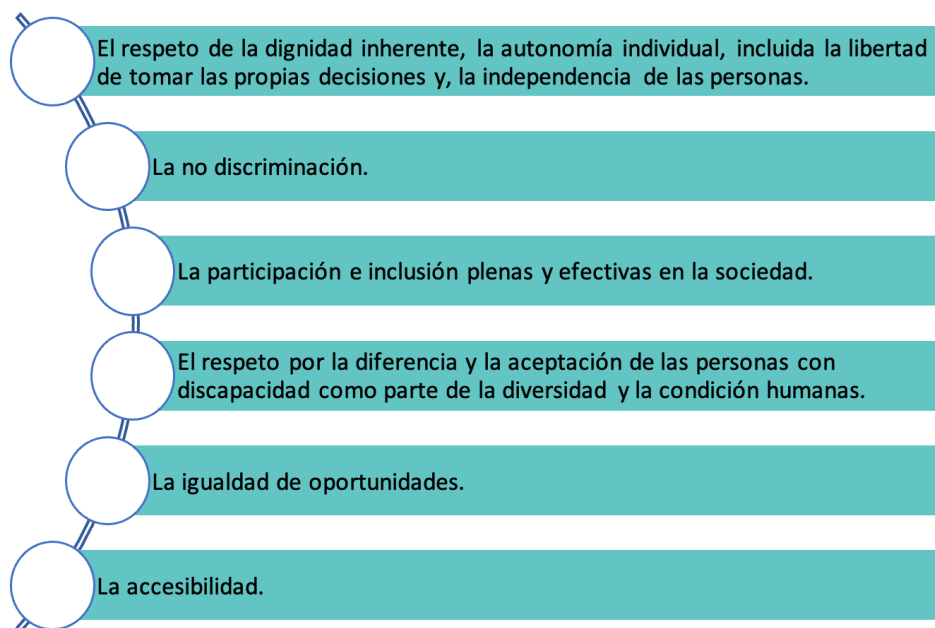
Principios

Para que la política pública tenga mayor legitimidad y eficacia es necesario asegurar que se enmarque en algunos principios fundamentales, los cuales consisten en el conjunto de normas de conducta que orientan la acción del ser humano. Se trata de normas de carácter general - universales-, por ejemplo: respetar la vida de las personas; actuar con transparencia; la libertad; mediante el que se prevé que cada ser humano pueda desarrollar su máximo potencial y expresar su individualidad sin presiones ni limitaciones, la igualdad; que se fundamenta en la convicción de que todo ser humano, con total independencia del lugar del que provenga, de sus circunstancias o

de sus creencias ostenta una relación simétrica respecto a los demás en lo relativo a los derechos que le amparan y los deberes que se le exigen, a su vez, se cataloga la base sobre la cual discurre cualquier materia e idea o norma que orienta la manera de pensar o de obrar de una persona.

Algunos de los principios sobre uno u otro tema se establecen en las convenciones internacionales y se sustentan en acuerdos o mandatos, protocolos que se direccionan a nivel nacional; además, deben estar asociados de acuerdo con el tema de la política que se está elaborando, por ejemplo, en la Política para el Desarrollo Inclusivo de las Personas con Discapacidad 2022-2026 se destacan los siguientes principios orientadores:

Ilustración 11 Ejemplo: Principios de la Política para el Desarrollo Inclusivo de las Personas con Discapacidad 2022-2026



Nota. Con información suministrada por Mideplan, con información de Política para el Desarrollo Inclusivo de las Personas con Discapacidad 2022-2026.

Dentro de los principios incluidos en las políticas se encuentran los siguientes: universalidad, igualdad, autonomía progresiva, el interés superior, la participación responsable, la no discriminación, la inclusión, la afirmación positiva, la accesibilidad, la libertad de tomar las propias decisiones, la independencia de las personas, la responsabilidad y corresponsabilidad, la transparencia y acceso a la información, entre otros. Se detallan a continuación, algunos ejemplos:

- **Principio de universalidad:** exige que ningún grupo se deje de lado o se discrimine de los beneficios y el desarrollo y políticas públicas, por motivos de etnia, color, género, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición.
- **Principio de igualdad:** implica también que todos los individuos de una sociedad deben gozar de igualdad de acceso a los bienes y servicios disponibles necesarios para satisfacer las necesidades humanas básicas. De acuerdo con este principio se prohíbe la discriminación

en la ley o su aplicación en cualquier campo regulada y protegida por las autoridades públicas. El principio de no discriminación se aplica a todas las políticas y prácticas sociales.

- **Principio de Participación e Inclusión:** esencial dentro del marco internacional de derechos humanos es que cada persona tiene el derecho a participar, contribuir y disfrutar del desarrollo en el que se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La participación es parte de un objetivo, así como un medio para el desarrollo, a su vez, es un derecho humano fundamental que está intrínsecamente relacionado con los principios y valores democráticos que promueven la conciencia crítica y la toma de decisiones como base para la generación de una ciudadanía activa.

- **Principio de responsabilidad y corresponsabilidad en la rendición de cuentas:** el principio de rendición de cuentas es esencial para garantizar un entorno favorable al desarrollo.

Características de las Políticas Públicas

La característica es una cualidad que permite identificar a un determinado objeto de estudio distinguiéndose de sus semejantes, por ejemplo, lo que es común para que se defina un objeto, ser o instrumento. Puede tratarse de cuestiones vinculadas a la forma en que se determinan ciertas acciones o condiciones para que se logre un producto o resultado, a su vez, se vincula a los conceptos que lo definen como tal.

Las características se definen de acuerdo con la naturaleza y alcance de la política pública que esté en proceso de diseño y formulación, por lo general, están asociadas a elementos que son básicas para que se realicen o implementen, entre estas se pueden mencionar las siguientes:

- **Cobertura temporal:** el período de una política pública es de largo plazo, dependerá de su propósito, alcance y la complejidad del problema por resolver, es importante, establecer una temporalidad de corto, mediano y largo plazo para la ejecución de sus metas y objetivos, que permita valorar periódicamente los respectivos avances, así como, los resultados que ha logrado.
- **Cobertura espacial:** las políticas pueden desarrollarse en el ámbito nacional, regional, sectorial y local.
- **Actores participantes:** dependiendo del tipo de problema que se pretenda solucionar, así serán los actores que participarán en el desarrollo de la política, por ello, se considera el tipo de actores multiactorial (político, público, privado, ciudadanía y grupos de interés).

También, se pueden reconocer algunas características o condicionantes en las PP, para garantizar la viabilidad de la implementación, por ejemplo, que estas sean: visibilizadoras, descentralizadas, concertadas, participativas, prioritarias, diseñadas con transparencia e integralidad. Desde la proyección de las Políticas estas pueden ser de Estado o de Gobierno. Esta clasificación responde a la Tabla 1 de Tipos de Políticas Públicas, señalada en el acápite de Marco Conceptual.

Paso 6: Definición del Marco Estratégico

En este acápite el plan de la política define el marco o espacio de actuación estratégico para definir la manera en que se articulan y logra el alineamiento y la trazabilidad de los objetivos, resultados, las intervenciones, metas, indicadores y otras variables que se enmarcan dentro de la generación del valor público y el gobierno efectivo que alcanza los objetivos y las metas priorizadas.

Cuadro 8 Valor Público¹³

El Estado asume un papel como organizador y racionalizador de los recursos para la atención de las necesidades humanas y genera “valor público” a partir del desarrollo sostenible de la sociedad. La GpRD orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación de “valor público” a través del uso de instrumentos que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población.

Así, el valor público¹⁴ se relaciona con:

- Dar respuestas a problemas relevantes para los ciudadanos/usuarios.
- Promover la apertura de nuevas oportunidades para las generaciones actuales y futuras.
- Facilitar los procesos que fomentan la deliberación democrática (construcción de comunidad, ciudadanía, democracia y capital social).

El valor público se relaciona con las políticas en tanto se genere mejores resultados, mejores servicios y mayor confianza en la población. Este se logra con la definición y logro de los objetivos, que deben expresar con claridad: el ¿Qué?, el ¿Para qué?, ¿Dónde? y ¿Cuándo?

En la formulación e implementación de las políticas públicas se presenta la adopción de paradigmas ideológicos en los cuales se reconoce el rol del gobierno como líder de la acción estatal que define hacia dónde va un país, dentro de la visión de desarrollo establecida por mandato de la Constitución Política, en la cual se debe procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país.¹⁵

Las transformaciones y los cambios del contexto nacional, también se debe visualizar dentro de la dinámica mundial, los procesos de expansión y regresión en el cumplimiento de derechos de las personas en países como Costa Rica representa una de las democracias más antiguas de Iberoamérica, pero que tiene que superar los desafíos en la gobernanza y la participación política en los espacios de decisión nacional-regional y de los territorios, uno de los casos ilustrativos del flujo de personas de migración mixta que nos usa de paso para el destino hacia otros países como Estados Unidos y Canadá, ocasionando una presión fronteriza importante.

¹³ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Modernización del Estado. “Metodología para el diseño de estrategia institucional enfocada en la creación de valor público”, 2019.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Artículo 50: “Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho”.

La orientación de la acción estatal para la consecución de la visión de desarrollo requiere la definición de objetivos, (con la vinculación de metas e indicadores) programas y proyectos sistemáticamente programados que cuentan con los recursos disponibles del presupuesto nacional para alcanzar la situación deseada. Complementar estos procesos es un desafío para la visión de desarrollo o la imagen objetivo que el país espera alcanzar en el corto, mediano o largo plazo según la planificación para resultados en el desarrollo. La estrategia definida en el corto y mediano plazo se vincula con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, el cual se construye en virtud de la cadena de resultados, al identificar los productos, el aprovechamiento de los productos, los efectos e impacto en concordancia con la generación de valor público en la sociedad. En esa perspectiva, el contexto del país y el cambio de paradigmas en la sociedad se vinculan al concepto de gobierno efectivo y a la GpRD.

El **Gobierno Efectivo en las Políticas Públicas** implica: *la Interacciones con ciudadanía, cohesión, integración y compromiso, participación en PP, enfoque en “problemas reales”, transparencia, rendición de cuentas, retomar la confianza ciudadana mediante buenas prácticas: relación permanente y construcción “hombro a hombro”, tomar la decisión final pero potenciada, además se requiere el capital social necesario*¹⁶. Por su parte, la GpRD busca trascender el planteamiento teórico del diseño, las experiencias y la atención de los desafíos hacia la práctica o la ejecución que mejore la situación de las personas, mediante la intervención.

Además, el accionar de las instituciones públicas del Estado brinda bienes y servicios que deben garantizar su acceso y calidad, en el marco de poder garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas y de los procesos de diálogo y participación social desde una visión integral y holística intersectorial y multinivel, procurando avanzar hacia un desarrollo inclusivo, la reducción de la pobreza y el hambre para todos y todas, desde una nueva arquitectura que tiene en cuenta el alcance de metas consensuadas para su implementación.

Todos estos referentes nos permiten vincular y retomar los Objetivos del Desarrollo Sostenible, el Consenso de Montevideo y otros convenios internacionales que se asocian a la gestión del riesgo, el cambio climático, la resiliencia o la capacidad de adaptación, el saneamiento ambiental, el consumo, la producción sostenible y los negocios verdes, el desarrollo rural territorial, la planificación urbana los asentamientos humanos inclusivos, seguros y resilientes, las ciudades sostenibles, la innovación tecnológica y la infraestructura resiliente o con capacidad de respuesta en la adaptación y mitigación del riesgo a desastres.

Definición de temas centrales o ejes, objetivos, indicadores, metas y acciones estratégicas:

Temas centrales o “ejes”:

Los temas centrales, denominados también ejes de la PP, se definen para orientar el curso de acción y permite responder a los nudos críticos o al conjunto de situaciones que se relacionan con el tema

¹⁶ Tomado de la Guía para la Elaboración de Políticas Públicas. Mideplan. 2016. Citando a Leonardo Salas. “Foro sobre Gobierno Efectivo”, 17 oct.2015 en MIDEPLAN.

y subtemas de la política, por lo tanto, deben referirse a sus componentes constitutivos posterior al análisis del estado de situación o resumen diagnóstico que evidencia las desigualdades, las potencialidades, las barreras o asuntos que se requieren abordar para atender, solucionar, erradicar o transformar el punto de partida y llevarlo al nivel de objetivos y resultados. Eso se logra por medio de la definición de temas estratégicos con sus objetivos, intervenciones, metas e indicadores.

A nivel de política estas pueden presentarse en una estructura sencilla a modo de resumen que luego se afina por medio del plan de acción, por ejemplo, los temas centrales de la Política Nacional para la Igualdad efectiva entre hombres y mujeres PIEG 2018-2030 ¹⁷ son:

- Eje 1. Cultura de los derechos para la igualdad.
- Eje 2. Distribución del tiempo.
- Eje 3. Distribución de la riqueza.
- Eje 4. Distribución del poder.

En este marco, los subtemas de cada tema central están referidos a las principales brechas de género que dificultan la igualdad que tiene relación con los derechos de las mujeres y la autonomía en todos sus campos desde la cultura patriarcal y las transformaciones para una cultura hacia el cumplimiento de los derechos para la igualdad, el uso y distribución del tiempo, la corresponsabilidad de los cuidados, las desigualdades en la distribución de la riqueza que están vinculadas a la autonomía económica en el campo laboral hasta la distribución del poder que se relaciona con los procesos de participación en los espacios de decisión política en los poderes de la República, en los gobiernos locales, a nivel gubernamental en los cargos directivos públicos y empresariales, en la igualdad y alternancia en los gobiernos estudiantiles.

Objetivos:

Los objetivos se deben redactar con un verbo en infinitivo que demuestre la intención de mejorar una situación actual (por ejemplo: utilizando el verbo Aumentar o Incrementar) o los que crean una situación nueva o condiciones diferentes (por ejemplo: constituir, fortalecer, crear, fundar, entre otros).

En las PP, usualmente, se emplean objetivos a alcanzar o bien se definen los objetivos por eje de política, los cuales se complementan para alcanzar un fin o un propósito más amplio. En este sentido, los objetivos que persiguen un fin corresponden a los de desarrollo a nivel superior o de impacto según la cadena de resultados. Los objetivos se definen como el propósito que busca el curso de acción y se establecen en función de la dirección a seguir. El objetivo general de la política busca generar un impacto en el mediano y largo plazo y los objetivos por eje son objetivos específicos para atender o solucionar los problemas estructurales o de mayor relevancia respondiendo a sus causas y sus consecuencias hacia la población, atendiendo sus demandas, a la vez, dichos objetivos, las metas y sus indicadores deben considerar lo que se han establecido en

¹⁷ La Política Nacional para la Igualdad efectiva entre hombres y mujeres PIEG 2018-2030, PIEG está disponible en: <https://www.inamu.go.cr/documents/10179/2208166/INAMU+PIEG+2018-2030+NEW.pdf/af2861f2-e7b6-4c8d-8a3b-93b6d2af241c>. El Plan de Acción de la PIEG en: <https://www.inamu.go.cr/documents/10179/2208166/PLAN+2019+2022+VERSION+FINAL+23+marzo+v3+final..pdf/962a4a88-17b8-408e-bd5f-cb997666f7ad> y el plan de acción 2023-2026 está en edición final.

Acuerdos Internacionales como por ejemplo la Agenda 2030 de los ODS y estar debidamente alineados a lo establecido en el Plan Estratégico Nacional.

Los objetivos se deben redactar como una situación a alcanzar y se relacionan con el tema de interés superior con dos elementos claves: la población objetivo y la solución al problema principal. En algunas políticas se definen objetivos por tema, por ejemplo, la PIEG 2018 - 2030 en el objetivo relativo a la Cultura de los Derechos para la Igualdad definió:

“Promover cambios culturales en la ciudadanía, favorables a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres para la promoción, protección, respeto y garantía de sus derechos humanos, en todas las regiones y zonas del país”.

Como se indicó en las secciones precedentes, las políticas y planes deben incorporar el enfoque de GpRD, mediante el uso de la cadena de resultados como la herramienta de referencia para la definición de los resultados que se esperan alcanzar.

En el contenido del objetivo es necesario responder, según el diagrama de Ishikawa¹⁸ a: ¿Qué se quiere lograr?, ¿A qué/quién se refiere el objetivo?, al valor del objetivo: ¿Cuánto se pretende lograr?, luego las variables de ubicación y tiempo: ¿Dónde hará efecto el objetivo? y ¿Cuándo se pretende lograr el objetivo?

Las políticas públicas pretenden ser políticas de Estado, esto es, estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo que sobrepasen los períodos gubernamentales. La idea es que sean mecanismos que superen a lo largo de su vigencia problemas que perjudican los niveles de rezago en el desarrollo nacional y generen valor público de las inversiones estatales.

En una política pública, se deben diseñar elementos (objetivos, metas e indicadores) enfocados en los tres últimos eslabones de la cadena (Producto, Efecto e Impacto), ya que es en función de estos resultados que se deben orientar los objetivos del desarrollo a objetivos generales o propósito, por ejemplo: el fin de alcanzar el saneamiento de las aguas residuales en Costa Rica se asocia al programa de alcantarillado sanitario, lo cual, a la vez, contribuye a mejorar la competitividad del país en materia ambiental que afecta el desempeño de otras actividades (producción y consumo sostenible, turismo, gestión del recurso hídrico, consumo de agua potable y saneamiento) que también están relacionadas con la calidad de vida de la población que requiere, entre otras situaciones, la producción de bienes y la prestación de servicios de saneamiento de aguas residuales socialmente deseables en la cantidad y calidad requeridas para la sociedad.

Indicadores

El indicador es una medida que permite conocer el grado de cumplimiento de las metas asociadas a los objetivos y resultados planteados (Mideplan, 2018).

Los propósitos de los indicadores son:

- Generar información útil para mejorar el proceso de toma de decisiones, en las diversas etapas del proceso de planificación (diseño, implementación, seguimiento o evaluación) de una política, un plan, programa o proyecto.

¹⁸ La técnica de “Fishbone” o diagrama de Ishikawa es una forma de análisis muy similar al “árbol de problemas-causas-consecuencias” en el que los efectos se transforman en fines u objetivos y las causas en medios u acciones.

- Cuantificar los cambios en una situación que se considera requiere medirse con la intervención.
- Establecer mayores niveles de transparencia respecto del uso de recursos públicos y dar seguimiento a los compromisos con los resultados.

Los indicadores permiten establecer lo que será medido, pero no cuánto ni en qué dirección se deberá hacer. Son las metas asociadas a esos indicadores, las que representan lo que se espera obtener y si es o no suficiente. Asimismo, se deben elaborar fichas técnicas para cada uno de los indicadores.

Tabla 3 Ficha técnica del indicador

Para ello, se sugiere trabajar con el siguiente ejemplo: Elemento	Descripción
Nombre del indicador	Debe ser una expresión verbal, precisa y concreta sobre lo que se quiere medir. El nombre debe caracterizarse por ser claro, preciso, auto explicativo y que cualquier persona pueda entender qué se mide con ese indicador.
Definición conceptual	<p>En este espacio debe aparecer una definición lo más completa posible del indicador que incorpore aspectos metodológicos necesarios para su interpretación y comprensión.</p> <p>Si es el caso, se debe incluir la definición de cada uno de los componentes del indicador. Comúnmente se establecen/adoptan las definiciones a nivel internacional, en caso de que no exista se utiliza la definición de la institución que produce el dato.</p> <p>En caso de que la información esté organizada por alguna clasificación, se debe indicar el manual de clasificación utilizado (en caso que exista).</p> <p>Nota: este espacio no incluye la interpretación del indicador.</p>
Fórmula de cálculo	En este espacio debe anotar la fórmula matemática requerida para el cálculo del indicador. Se deben especificar las operaciones y procesamientos de las variables/componentes que son necesarias para obtener el valor final del indicador.
Componentes involucrados en la fórmula del cálculo	En este espacio debe escribir los componentes o variables involucradas en la fórmula del cálculo del indicador.
Unidad de medida	En este espacio debe anotar la unidad de medida con la que se expresan los componentes o los valores del indicador, por ejemplo: número, porcentaje, tasa por cada tanto.
Interpretación	<p>En este espacio debe escribir la interpretación de forma general correspondiente al indicador propuesto a nivel país. De acuerdo con la Real Academia Española, interpretar corresponde a explicar o declarar el sentido de algo y, principalmente, el de un texto (RAE, 2017).</p> <p>Por ejemplo: suponga que el indicador es la Tasa de mortalidad de niños de 0 a 5 años de edad, entonces la interpretación general sería En Costa Rica murieron “N” niños menores de 5 años por cada mil nacidos vivos en el año “X”.</p>

Para ello, se sugiere trabajar con el siguiente ejemplo: Elemento		Descripción
Desagregación	Geográfica	En este espacio debe especificar los distintos niveles de desagregación geográfica disponibles para el indicador, por ejemplo, provincia, cantón, distrito, regiones de planificación, zona (urbana o rural), Gran Área Metropolitana, entre otras.
	Temática	En este espacio debe especificar las características (no geográficas) en que se presenta la información del indicador, por ejemplo, género, sexo, grupos de edad, discapacidad, nivel socioeconómico, causa de muerte, tipos de desastres, entre otros.
Línea base		Es el dato o el valor inicial del indicador a partir del cual se establecerán los valores futuros a alcanzar mediante la intervención pública en el proceso de programación y que servirá para el seguimiento y evaluación en la consecución de las metas. Se debe indicar si el dato es acumulado o corresponde a un período de tiempo determinado
Meta		Son los valores de los indicadores asociados al objetivo respectivo que se espera alcanzar en el período X.
Periodicidad del PNDIP para el seguimiento		En este espacio debe especificar la frecuencia con la que se publican o se tienen disponibles los datos para el cálculo del indicador. Se entiende como el período de tiempo en que se actualiza el dato. Por ejemplo: cada cuatro años, anual, trimestral, mensual, etc. La periodicidad puede no estar definida, en ese caso indicarlo con un mensaje. Sugerencia: "Periodicidad no definida".
Fuente de información		En este espacio se debe especificar la fuente de cada una de las variables/componentes del indicador. Además, no solo se debe especificar la institución, sino también el departamento u oficina o la publicación física o electrónica donde se encuentra disponible (si corresponde).
Clasificación		() Impacto. () Efecto. () Producto.
Tipo de operación estadística		En este espacio debe seleccionar el tipo de fuente de datos del que procede el indicador, por ejemplo, este puede ser Censo, Encuesta, registro administrativo, entre otros.
Indicador de Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) vinculado		Se debe indicar el ODS asociado y el código del indicador ODS para Costa Rica, según base datos del INEC. En caso de que no exista vinculación debe detallarse "No existe".
Tipo de relación con ODS		() Directa () Indirecta La vinculación directa se establece cuando el indicador propuesto es idéntico a los indicadores establecidos en los ODS; la vinculación indirecta

Para ello, se sugiere trabajar con el siguiente ejemplo: Elemento	Descripción
	se establece cuando el indicador propuesto no es el mismo al indicador del ODS, pero contiene elementos que los relaciona.
Medida priorizada por el Consenso de Montevideo	Se debe señalar la medida prioritaria y específica vinculada con el indicador de CdM.
Vinculación con el Plan Estratégico Nacional 2050	Se vinculará la dimensión, macroacción, intervención pública, indicador y meta para dimensión o intervención pública (cuando corresponda)
Comentarios generales	En este espacio debe mencionar cualquier observación que se considere necesaria para que el usuario obtenga una mejor comprensión del indicador. Agregar supuestos o factores que se consideran en la definición de la meta.

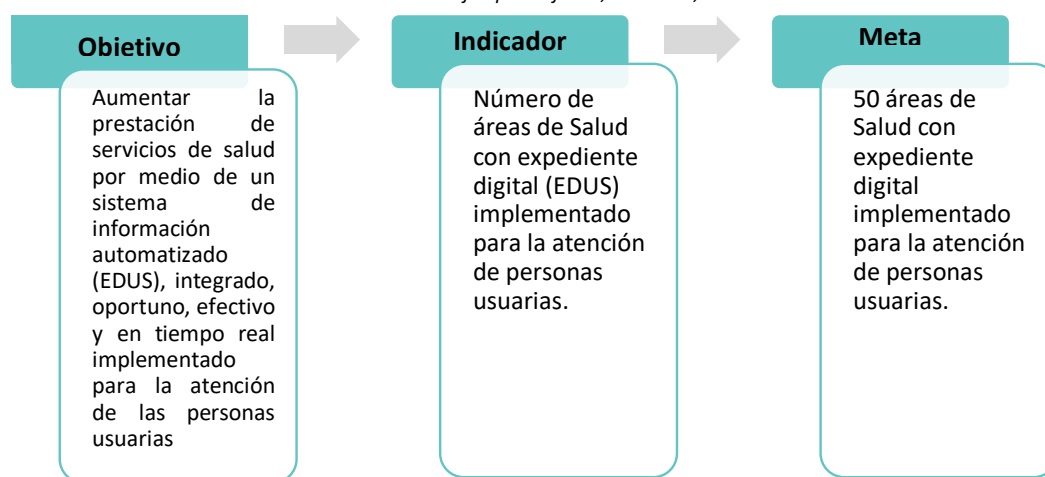
Nota. Con información suministrada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda.

Metas:

Es la magnitud o nivel esperado de los resultados medidos por los indicadores, que se prevé alcanzar con la intervención pública, se expresa por medio de un número absoluto o relativo (que indica el nivel de ejecución esperado del indicador asociado a esta). La meta es una cifra o un porcentaje que se propone, que determina el alcance para el período de vigencia de la política.

A continuación, se presenta un ejemplo para ilustrar lo indicado¹⁹:

Ilustración 12 Ejemplo Objetivo, Indicador, Meta



Nota. Con información suministrada por Mideplan, elaboración 2023.

¹⁹ Entiéndase Áreas de Salud como la organización de la cobertura geográfica establecida por la CCSS.

Acciones estratégicas:

Cuadro 9 Acciones Estratégicas

Las acciones estratégicas están referidas a los programas y proyectos desde el punto de vista de la normativa, citadas en el Reglamento a la Ley de Planificación Nacional, publicada en el año 2000.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) organizado a nivel sectorial, el término utilizado es el de intervenciones públicas, el cual está referido a las 4P, pero a nivel de política pública puede abarcar un conjunto de programas que llevan a cabo diversas instituciones en un campo de acción sustantivo o tema central, en la que tanto responsables y colaboradores pueden aportar a una misma acción y meta.

En este sentido, las acciones estratégicas interinstitucionales se encuentran visibilizadas en los planes de las PP, pero estas a la vez cuentan con la dificultad en términos de medición, desagregación regional y la estimación de recursos, ya que como entes ejecutores y colaboradores pueden participar varios poderes de la República, instituciones públicas, la academia, los gobiernos locales y la representación de redes o agrupaciones sociales, los cuales no necesariamente tienen instancias de decisión o ejecución a nivel regional, territorial o cantonal. En esa perspectiva se define la articulación de programas y proyectos en un tema como la cultura de los derechos para la igualdad, en los temas como la gestión del conocimiento en cambio climático.

Paso 7: Modelo de gestión y gobernanza

Cuadro 10 Modelo de Gestión

El modelo de gestión consiste en precisar la necesaria organización, los enfoques de trabajo, el estilo de funcionamiento y recursos con los que debe contar el Estado y la sociedad en su conjunto para poder garantizar la orientación, ejecución y seguimiento efectivo de una política, sus objetivos y el alcance de las metas por medio de las políticas, planes, programas y proyectos que desarrolla.

En la orientación del enfoque de GpRD se pretende que la política genere valor público, por lo que desde el modelo de gestión es donde responde al cómo la organización (o el Estado y las instituciones) lo creará y cómo promoverá la participación de los diferentes actores para alcanzar los objetivos, generando mejores bienes y servicios, mayores y mejores resultados, así como propiciando un grado de mayor confianza por parte de las personas.

De forma complementaria, la gobernanza se refiere al proceso coordinado del gobierno para la definición de objetivos en el proceso de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de PP, por medio de intervenciones colectivas y la definición de metas, que requieren incorporar de manera participativa a los actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil.

Por su parte, la gobernanza multinivel es aquella desde la cual el conjunto de redes entre instituciones y actores opera de manera colaborativa a nivel local, territorial, regional y nacional, para garantizar la eficacia y coherencia de las políticas públicas en la generación de valor público. Redes que, a su vez, son partícipes en la identificación de necesidades y alternativas de solución, a partir del principio de subsidiariedad o el de situar las decisiones en el nivel más eficaz y próximo posible a la ciudadanía (Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015) y en un marco de respeto, tanto por las competencias de cada una de las partes, como por las dinámicas e identidades territoriales involucradas.

En el modelo de gestión “(...)la articulación y complementariedad entre los diferentes niveles o esferas de gobierno (...) es clave para impulsar políticas eficientes” (Fernández De Losada, 2021) que generen cambios en un plano espacial, al mismo tiempo que formas de organización menos desiguales, pero no en una escala específica, sino desde una perspectiva más general y multiescalar. Proceso que pasa por la consideración de las necesidades de la ciudadanía, el reconocimiento del contexto en el cual

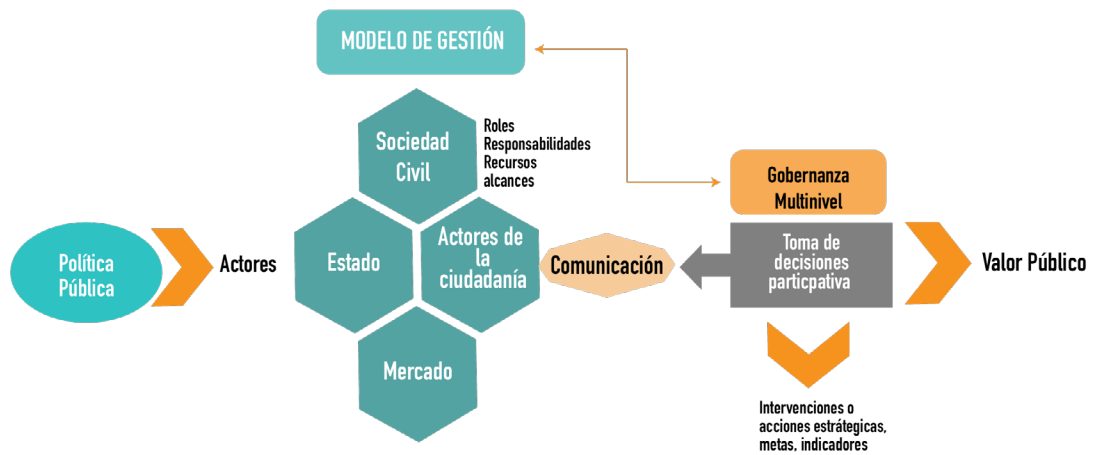
Para que el modelo de gobernanza multinivel sea efectivo, conviene tener en mente las dos reglas básicas como son:

- 1) Limitar el número de comités y grupos de debate para evitar malgastar demasiado tiempo en coordinar todas sus actividades.
- 2) Identificar claramente las funciones, la composición y las relaciones entre los distintos niveles del sistema de gobernanza. (Coopenergy, 2015)

se implementará la PP, así como la coyuntura internacional, para generar procesos coordinados con legitimidad y sentido de viabilidad, no solo de abajo hacia arriba y viceversa, sino también, de manera horizontal mediante la participación de los diversos actores presentes en los territorios, que a su vez son diversos y con características propias.

En términos prácticos y de visualización, el modelo de gestión representa la estructura para establecer los roles de los actores, sus responsabilidades acordes a las competencias y funciones, según la normativa vigente, así como los recursos, capacidades y conocimiento, incluida la información, que estos pueden aportar en el proceso de implementación. En esa perspectiva, la gobernanza es la forma en que se van a incorporar las decisiones por medio de la participación y reconociendo los principales enfoques que guían la PP para posibilitar la trazabilidad desde los insumos hasta los productos y resultados en concordancia con en el alineamiento de intervenciones o acciones estratégicas, metas e indicadores.

Ilustración 13 Modelo de Gestión

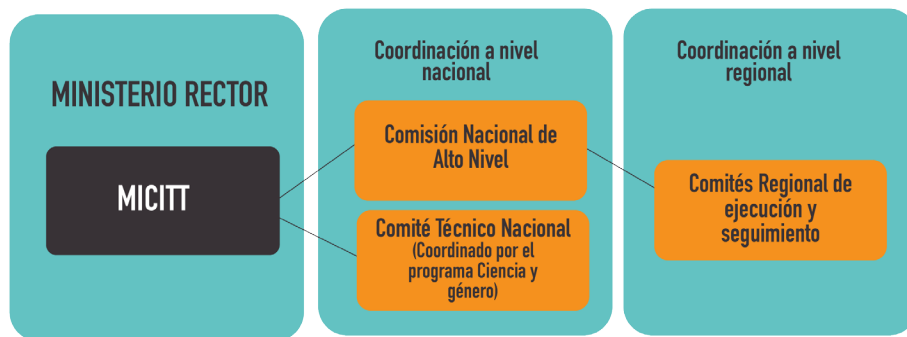


Nota. Con información suministrada por Mideplan (2022).

Algunos ejemplos de modelos de gestión de las PP:

En el país algunas políticas proponen la articulación de los niveles de coordinación con modelos de gestión sencillos que ilustran la respuesta al cómo puede visualizarse el modelo de gestión, entre las que destacan: la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027 (PICTTI) a cargo del MICITT y la Política de Estado del Desarrollo Rural Territorial Costarricense 2015-2030 (PEDRT) a cargo del INDER, que se retoman con efectos ilustrativos:

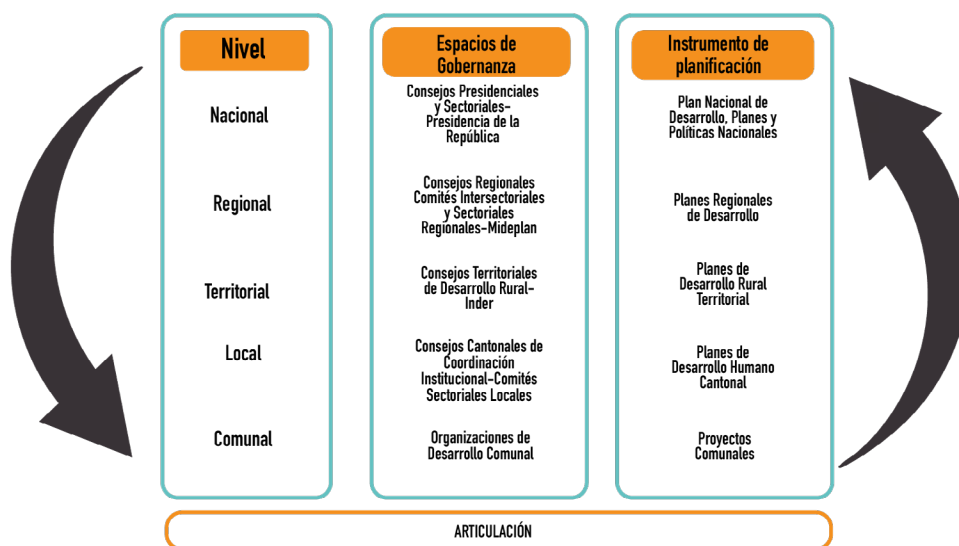
Ilustración 14 PICTTI y su plan de Acción



Nota. Con información suministrada por Mideplan (2022) con base en MICITT (2019).

En el plan de acción de la PICTTI se precisa que el ente coordinador es el MICITT, el cual basa su gestión en la Comisión de Alto Nivel conformada por tomadores de decisiones, las personas con cargos en Presidencias Ejecutivas, Direcciones, Asesores, Analistas y Colaboradores que aportan a la orientación para la ejecución de las intervenciones, la trazabilidad y el alineamiento de los temas sustantivos definidos como prioritarios. A su vez, el MICITT establece el funcionamiento de un Comité Técnico Nacional coordinado por medio de un programa de Ciencia y Género que tiene vinculación con los Comités Regionales.

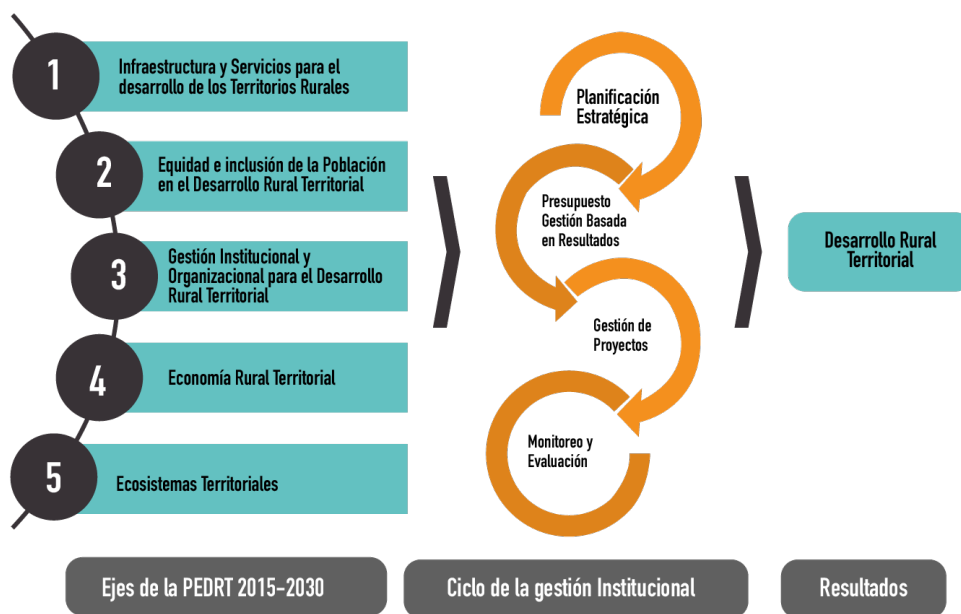
Ilustración 15 Modelo de Gestión PNDRT



Nota. Con información suministrada por Mideplan (2022) con base en MICITT (2019).

Por otra parte, en la Política de Estado del Desarrollo Rural Territorial (PEDRT) y su Plan Nacional de Desarrollo Territorial (PNDRT), estas se conciben partiendo de un modelo de gestión multinivel, con espacios de gobernanza asociados a los planes, programas y proyectos, de acuerdo con los cinco temas centrales o ejes priorizados y considerando la planificación estratégica, GpRD, gestión de proyectos, el seguimiento y evaluación que pueden incidir en el desarrollo rural territorial.

Ilustración 16 Modelo de Gestión PEDRT 2015-2030



Nota. Con información suministrada por Mideplan (2022) con base en SETEDER, INDER (2017).

De acuerdo con el ciclo del modelo de gestión de la PEDRT y el PNDRT, este comprende:

- Identificación de las demandas planteadas por los actores sociales del territorio en los PNDRT.
- Análisis y priorización de las demandas en diferentes niveles de planificación por parte de la institucionalidad pública.
- Formalización de la negociación de compromisos, la programación, presupuestación y finalmente, la ejecución de planes, programas y proyectos.
- Las etapas puntualizadas y los periodos establecidos para la realización de cada una de ellas son el referente para la ejecución del PNDRT.

Elementos clave en el modelo de gestión:

Algunas políticas públicas alcanzan bajos niveles de ejecución, ya que antes, durante y después de su formulación, no cuentan con una estrategia de ejecución o un plan de acción, con identificación de indicadores y metas o un proceso participativo e integral. La inclusión de estos elementos en la PP es vital para establecer la coordinación que oriente y lidere el seguimiento y dinamización de la transformación y que aporte o genere condiciones para el cierre de brechas del desarrollo con enfoque territorial, adaptación al cambio climático e igualdad de género en el acceso, uso y disfrute de los bienes y servicios.

En esa perspectiva, de acuerdo con el balance de resultados alcanzados con las PP, se considera pertinente precisar algunos elementos básicos para crear el modelo de gestión:

Identificación de los actores o partes interesadas: para desarrollar la estrategia de participación de las partes interesadas, algunos autores recomiendan responder las siguientes preguntas (Coopenergy, 2015):

- ¿Quién debería participar y por qué?
- ¿Cuándo deberían participar?
- ¿Cuál será el nivel de participación de cada grupo de las partes interesadas?
- ¿Cuáles serán sus funciones y responsabilidades a lo largo de todo el proceso?

Para esto, es útil realizar un mapeo de los entes ejecutores o responsables de las intervenciones de la política en el plan de acción, es importante considerar a: representantes de las instituciones en el territorio; gobiernos locales y asociaciones de municipios; ciudadanos individuales, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, de organizaciones comunitarias de base, del sector privado y de la academia radicados en el territorio.

El proceso de la coordinación de las interacciones entre los distintos niveles de gobernanza deberá ser fluido en el cual se puedan propiciar reuniones, proponer la metodología de trabajo, establecer la frecuencia de las comunicaciones. Así como el garantizar la responsabilidad dentro del modelo, proponer una estructura para la presentación de información, acordar las funciones, definir responsabilidades, determinar cómo se toman las decisiones, definir claramente los métodos funcionales, el marco temporal de las intervenciones para alcanzar los objetivos para los cuales se establecen los mecanismos y los medios como son las mesas de diálogo, foros de debate, reuniones con temas priorizados en el calendario, los recursos disponibles y los resultados previstos, redes, asociaciones formalizadas (Coopenergy, 2015).

Determinar el ámbito de intervención y el nivel de apertura de los niveles de participación, cuándo se empieza, cuándo se desarrolla o cuándo se termina, es esencial para asegurar que las funciones y la legitimidad del proceso de gestión estén bien definidas. Las personas deben participar en el momento adecuado, es decir, cuando son capaces de contribuir con un valor añadido y cuando sus opiniones sean tomadas en cuenta mediante consultas, diálogos o la concertación (Coopenergy, 2015).

Definir una estructura en la cual se establezcan los roles de los entes participantes acordes a los temas priorizados en la Política y su Plan de Acción, los niveles de representación nacional, regional y local articulados con la gobernanza territorial. Se recomienda que los actores que componen esta estructura, hayan sido partícipes del proceso de formulación de la política, para que estos la conozcan y tengan apropiación de sus alcances y la incidencia hacia la población. En este caso, se pueden aprovechar las instancias existentes o integrar algunas otras para coordinar el proceso avanzar hacia resultados y alcanzar los objetivos. Además, puede funcionar una misma instancia de coordinación institucional para el seguimiento de varias políticas o bien se establezca una “hoja de ruta” con las personas a cargo de las intervenciones del plan de la PP.

Proporcione información transparente y suficiente para que los participantes estén bien informados y no se den percepciones negativas.

Aplique mecanismos de seguimiento para garantizar que las opiniones de las partes interesadas sean tomadas en cuenta y puedan adaptarse al proceso de toma de decisiones (Coopenergy, 2015).

Algunas propuestas de estructura de Gobernanza:

El análisis para el establecimiento de la estructura de gobernanza de una Política Pública va depender de la magnitud, complejidad y de la cultura organizacional que tenga el sector al que pertenezca, por tanto, podría definirse esta tarea en una unidad organizacional, la creación de una comisión interinstitucional o en una secretaría técnica como se explica a continuación:

Definir la instancia de coordinación de la Política Pública mediante:

- **Unidad organizacional:** una dirección o unidad institucional ya establecida en el organigrama institucional se le asigna la función de coordinar la PP, de seguimiento, facilitación y gobernanza de la PP.
- **Establecer una Secretaría Técnica,** una dirección o una unidad creada de forma específica para la PP, con los recursos humanos y presupuestarios existentes o mediante el funcionamiento de un programa afín a la PP, que contribuya a nivel interno a coordinar la PP. Esto puede depender de un análisis técnico y de la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos y económicos.

En la gestión y gobernanza, se puede citar como ejemplo específico el caso de la Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre mujeres y hombres –PIEG-, donde se integran personas representantes de los tres Poderes de la República, entes del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, las Universidades Públicas, las ONGs, las redes de mujeres en su diversidad y condición de discapacidad, organizaciones de base comunitaria, los gobiernos locales, el apoyo de organismos de cooperación y de aliados estratégicos públicos y privados.

- **Constituir una Comisión Técnica Interinstitucional:** es una instancia formada para sistematizar los aportes públicos y privados responsables o colaboradores de la ejecución de las intervenciones. Es una instancia coordinada por el ente a cargo de la temática de la PP, encargada de definir las orientaciones que permitan visibilizar los logros y rezagos de la PP y el conjunto de intervenciones priorizadas en su plan de acción, así como los pasos afirmativos en la rendición de cuentas, el seguimiento y la evaluación. Este mecanismo puede también aprovechar los espacios de representación existentes que cumplan con el rol de dar seguimiento a las PP en su implementación para llegar a resultados para la mejora de la situación de las personas y alcanzar los objetivos.

Políticas de Estado

Por otra parte, las PP que están vigentes y van más allá del alcance gubernamental se convierten en políticas de Estado al estar formuladas manteniendo el propósito, objetivos, temas centrales e intervenciones de mediano y largo plazo, son amparadas a marcos legales robustos que se han mantenido en el tiempo y generado bienes y servicios que se apoyan en la población meta y pasan a formar parte de buenas prácticas, con un nivel de reconocimiento social-político y técnico, por ejemplo, los Planes Nacionales de Desarrollo, incluyen intervenciones de la PP con metas definidas para el cuatrienio; entre ellas se pueden citar intervenciones de la PIEG, PEDRT, PICTTI, entre otras.

La institución coordinadora aporta a la consecución de la PP con el apoyo gradual a las iniciativas e intervenciones pactadas mediante acuerdos, cartas de compromiso, convenios de gestión, marcos legales o alianzas estratégicas con los entes decisores y ejecutores que durante los procesos de gobernanza se ratifican tanto en períodos de corto, mediano o largo plazo. En estos procesos lo que se ha afianzado son los acuerdos mediante oficios avalados técnica y políticamente incluidos en la

planificación institucional estratégica y operativa y a nivel de programación por parte de los entes ejecutores responsables y entes colaboradores.

Acciones que debe llevar a cabo la institución responsable- coordinadora:

- Impulsar la participación efectiva de los entes ejecutores a escala subnacional: la implementación de una PP, pasa por hacer efectiva la presencia del Poder Ejecutivo en el plano subnacional o regional, desde una lógica de equilibrio territorial, es decir, acercando la prestación de bienes y servicios públicos en los lugares que, durante la fase de planificación de la PP, fueron identificados como espacios de acceso a los productos que la política y su plan. No obstante, debido a la representatividad concentrada en una o varias personas por región, se sugiere calendarizar la revisión del avance de la implementación de iniciativas o intervenciones en marcha para no ocasionar un desgaste en la representatividad en temas que no son competencia directa del ente ejecutor, ya que no se trata de una participación pasiva, sino sobre el diálogo de los logros, rezagos, iniciativas para la ejecución y no limitarse a asuntos que pueden abordarse mediante otros procedimientos o por la vía electrónica y virtual.
- Establecer un sistema de información base con los indicadores relevantes: es un requisito básico para poder contar con un sistema de información cuya base contenga los principales indicadores que permitan la actualización del estado de situación de la PP y las intervenciones definidas en su plan de acción.

En este sentido, para el caso de la Política Nacional de Biodiversidad, el país dispone de información actualizada que es bastante completa y en algunos casos georreferenciada, en la cual destaca el uso de mapas que abarquen la superposición de las características más relevantes de los temas centrales de la PP, como por ejemplo: la cobertura boscosa, las áreas de conservación, los principales humedales, por medio de la selección de indicadores útiles para definir el estado de situación y la orientación de los bienes y servicios o bien desarrollar programas o proyectos de relevancia regional-local.

Estos sistemas de información se transforman para poder registrar, actualizar, mantener al día y proyectar los logros o resultados, o bien, registrar la persistencia de temas de rezago como son los de infraestructura social y física de las inversiones públicas, gestión del recurso hídrico o temas del desarrollo regional, local, costero, fronterizo, turístico y de los servicios ecosistémicos.

Una consideración importante para el sistema de monitoreo (Fernández De Losada, 2021, pág. 43) es que este debe contener un número limitado y manejable de indicadores, que sean:

- a) fiables, vinculados a sistemas de información disponibles y oficiales,
- b) relevantes a escala territorial,
- c) relevantes para el desarrollo sostenible y para la política de que se trate,
- d) vinculados a datos de calidad.

Coordinación con las organizaciones No Gubernamentales:

Los actores responsables de la PP deben contemplar la dinámica de coordinación y participación para ejecutar el conjunto de intervenciones públicas y llegar a metas comunes, que la actividad

institucional aislada no podrá llegar a cumplir, sin estar en un sistema de acción complementaria, con entidades de diversa índole para alcanzar los resultados y objetivos.

En ese proceso de construcción de política pública se debe integrar a los actores ejecutores, negociar los términos de su participación y el detalle de las alianzas, acuerdos, cartas de entendimiento, entre otros, aprovechando la normativa legal, estructuras creadas, mecanismos y herramientas disponibles.

Algunas consideraciones importantes para definir el modelo de gestión y gobernanza:

- Un elemento principal en la definición del modelo de gestión, es que el conjunto de intervenciones públicas, incluidas en los planes de implementación de las PP, no deben representar una *duplicación o sumatoria de la programación operativa institucional* anual, sino que van más allá de lo que se ejecuta mediante complementos que respondan a las expectativas sociales; además, no se encuentren indicadores y metas de manera repetida en diversas políticas o instrumentos de planificación, sino que se distinga con indicadores y metas complementarias, acordes al tema o subtema definido.

En caso de plantearse objetivos, con vinculación a iniciativas o intervenciones ya existentes o de manera repetitiva en varias PP, no se podrán visualizar los cambios o el impacto diferenciado en los espacios (nacionales o subnacionales), ni en la sociedad; ya que

posiblemente, los resultados no aportarán en la reducción de brechas o bien los aportes tangibles e intangibles no contribuirán a superar la situación, potenciar las capacidades o generar condiciones para la mejora en el acceso y uso de los bienes y servicios que el Estado debe garantizar.

- La operacionalización de los enfoques, juegan un rol importante en el modelo de gestión y gobernanza, ya que, algunas veces se puede mantener una gestión desvinculada entre los niveles de gobierno, lo cual dificultará y ralentizará la creación de valor público mediante PP. Lo que, además, se agrava si hay una limitada participación ciudadana en la definición de necesidades, intereses de la población para encauzar las alternativas de solución, compatibles entre las demandas y la oferta estatal actualizada.

En este sentido, es pertinente llegar a acuerdos en la acción mediante mesas de diálogo, redes de participación, espacios con mecanismos para la toma de decisiones y comunicación para la

transparencia en la rendición de cuentas como son las *autorías de la ciudadanía* que evalúa la calidad y cobertura de los bienes y servicios para la mejora en la atención y satisfacción de las personas usuarias.

Metas e indicadores definidos

Registrar el avance del cumplimiento de indicadores y metas, es medular para el éxito de la política, ejemplo de esto, ha sido el sistema que está en funcionamiento para la Política Nacional de Biodiversidad, el cual permite ingresar, de manera gradual, la información sobre el aporte de los entes colaboradores responsables de la PP.

En el caso de las Políticas de la PIEG y PLANNOVI estas registran sus avances en una plataforma informática, la cual permite elaborar balances anuales de los resultados por objetivo y acción estratégica de las PP, de acuerdo con los compromisos institucionales programados y ejecutados.

Por lo tanto, el conjunto de aspectos que se mencionan para la gestión y la gobernanza en las PP, se orienta hacia la mejora en los resultados y de las tendencias del comportamiento de los indicadores, por medio de los cuales se permite precisar la atención de brechas, el progreso social, la situación económica y ambiental en sus potencialidades, así como acercarnos de manera gráfica, con datos o índices de referencia, a esos logros o bien a las limitaciones o rezagos que requieren superarse, que es lo que en conjunto, nos permite precisar el estado de situación de la PP.

- En los procesos de coordinación y gobernanza de las PP, se recomienda adaptar los mecanismos de gobernanza multinivel al contexto regional y local con base en la visión común y a los objetivos claros vinculados a la importancia o alcance de las intervenciones públicas (programas o proyectos) y a la influencia y expectativas de las partes interesadas. También, el marco temporal en que se ejecutarán las intervenciones y que deberán ser supervisadas en su avance, logros o rezagos.
- Es importante que el ente coordinador de la política, así como el resto de los operadores implicados en la misma, tengan una orientación bien definida de las prioridades a ejecutar, lo cual es relevante cuando mantienen sedes o centros y personal destacado que facilite la articulación, lo cual resulta clave para asegurar los resultados esperados por parte de la población.
- Asegurar la complementariedad y coherencia de todas las intervenciones que se ejecutan en él o en varios territorios son parte del objeto de la PP, las cuales deben mantener la apuesta por la coordinación y la colaboración con los operadores clave del territorio.
- Disponer de espacios para la interlocución con los gobiernos subnacionales, así como con otros actores territoriales, es vital para poder realizar un seguimiento compartido efectivo, compartir información clave para ajustar la ejecución y generar sinergias, así como para movilizar todos los recursos disponibles. Un ejemplo de estos espacios, son las Agencias Regionales de Desarrollo (AREDES), en donde convergen gobiernos locales, instituciones públicas, sector privado, entre otros actores con presencia territorial.
- El seguimiento y la evaluación de la política pública deben ser definidos en el modelo de gestión con carácter participativo y abierto a todos los actores implicados y la comunicación de los resultados, debe ser transparente, utilizar canales con alcance al mayor número posible de personas ciudadanas y sistematizar las lecciones aprendidas.

Algunas de las consecuencias por no definir un modelo de gestión y gobernanza en las PP:

Según lo señala (Ortegón Quiñones, 2008), los costos por la ausencia de coordinación pueden ser vistos como la pérdida del costo de oportunidad, en el sentido del valor que se pudiera haber obtenido con una utilización diferente de los recursos para lograr resultados, lo que significa desaprovechar situaciones coyunturales, ya que conlleva grados de privación o renuncia por el valor de la mejor opción no realizada o por el costo de la no realización de una inversión.

En esta misma línea se añade, algunas consecuencias por la ausencia de coordinación, son las siguientes:

- Se fragmentan los objetivos y se pierde el horizonte de la política.
- Se da lugar a dualidad y a dispersión de esfuerzo.
- Se presentan contradicciones y posiciones encontradas entre los agentes.
- Se generan mayores costos y, por lo tanto, el financiamiento y la programación se incumplen.
- Se crea menor satisfacción y un menor grado de apoyo hacia la política por parte de la ciudadanía, por cuanto no observan unidad de criterio ni integración entre sus partes.
- Se introducen argumentos de desconfianza y baja credibilidad por parte de la ciudadanía hacia el Estado y sus instituciones, incluyendo los partidos políticos.
- Se dan situaciones de frustración, que pueden inducir reacciones de protesta y descontento por parte de la ciudadanía.

Paso 8: Plan de Acción para las Políticas Públicas

La planificación es un proceso anticipado de una acción o un conjunto de intervenciones que parten de un análisis de situación y que responde a la intervención del Estado y sus gobiernos para atender, solucionar o erradicar un problema o conjunto de estos que afectan a la población, muestra la relación entre fines u objetivos que se quieren alcanzar y los medios o las intervenciones que se deben ejecutar, con la inclusión fundamental de la estimación de los recursos para realizarlos, considerando el aporte y la participación activa de los entes o actores involucrados de manera sistemática desde las fases de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de una política y su estrategia de ejecución o el plan de acción.

¿Qué es un plan de acción?

Cuadro 11 Plan de Acción

El plan de acción es una “hoja de ruta” para responder al ¿Qué? ¿Cuándo, ¿Dónde? y ¿Cómo? Los cuales son definidos mediante los objetivos-intervenciones-indicadores-metas -seguimiento y evaluación. Trazando el camino pertinente y eficiente para alcanzar el propósito y los objetivos.

Específicamente, el plan es el instrumento mediante el cual las instituciones, los entes ejecutores, la ciudadanía y los actores participantes definen objetivos, acciones o intervenciones (indicadores y metas, plazos, responsables) que se deberán ejecutar en el corto, mediano y largo plazo y donde se estiman los recursos requeridos para lograr el desarrollo inclusivo y sostenible de la sociedad.

Es importante indicar que la elaboración del plan de acción es un proceso paralelo o complementario a la formulación de la Política.

Así, los planes de acción se diseñan para ordenar un proceso el cual debe ser integrador, explícito, organizado y participativo para determinar los cursos de acción que se debe emprender para el logro de objetivos que desarrollan las acciones para mejorar el desempeño y cumplimiento de lo planificado, con el propósito de disminuir las brechas, preferentemente en los territorios y las regiones que son los lugares donde se muestran las mayores desigualdades.

¿Cómo se construye un plan de acción de una Política?

El paso a paso del plan considera básicamente lo siguiente:

Paso 1: Definir un propósito u objetivo general con objetivos por temas sustantivos retomados de la Política.

Paso 2: Identificar las principales acciones o intervenciones con indicadores y metas, utilizando criterios SMART²⁰.

Paso 3: Estimar los recursos económicos, humanos, tecnológicos y los sistemas de información.

Paso 4: Priorizar las acciones o intervenciones con sentido de viabilidad en la ejecución.

Paso 5: Definir responsables.

Paso 6: Establecer plazos.

Paso 7: Coordinar, gestionar y articular definiendo la gobernanza y la participación.

Paso 8: Establecer el seguimiento y evaluación para ajustar, reorientar y lograr incidencia

Paso 9: Mostrar resultados, superar obstáculos y rezagos

Paso 10: Obtener resultados para el bienestar de la población

¿Por qué es necesario el Plan de Acción en una Política?

El plan de acción o la estrategia de implementación de las PP contribuye a:

- Alcanzar objetivos (reducir inequidades, potenciar actividades económicas, garantizar el cumplimiento de derechos).
- Evitar improvisación y reducir los riesgos.
- Priorizar acciones o intervenciones.
- Realizar ajustes para la mejora ajustando la programación.
- Rendir cuentas, mostrar los resultados y los rezagos.

Estructura del Plan de Acción de la Política:

El plan de operativización de la Política Pública se enfoca en el análisis de los efectos e impactos de los esfuerzos institucionales hacia las personas y busca mejorar el desempeño del accionar del Estado costarricense, con el fin de:

- Mejorar la eficiencia de los esfuerzos desplegados hacia las personas y la situación tratada en temas sociales, ambientales y económicos o una mezcla de temas como la Bioeconomía (Biodiversidad, economía verde, circular, naranja, otros), el Saneamiento de Aguas Subterráneas (protección- aumento del caudal hídrico, tratamiento de aguas residuales, alcantarillado sanitario- salud), relacionando las acciones implementadas y el presupuesto invertido, con los resultados obtenidos.
- Mejorar la eficacia en las intervenciones orientada hacia las personas, relacionando los resultados obtenidos con cambios en la calidad de vida y mejora de la situación que se está abordando desde la política pública.

Se trata de lograr organizar, racionalizar los esfuerzos y recursos dirigidos a la atención de las necesidades y demandas de las personas desde un enfoque de “valor público” y de sostenibilidad de la gestión estatal.

²⁰ Los criterios SMART se refieren a S: Específico ya que concreta lo que desea conseguir, M: Medible para medir el avance, A: alcanzable referido a que es realista y posible, R: relevante o importante para el desarrollo, T: temporal debido a que se le asigna un plazo o fecha de ejecución.

Los aspectos sustantivos que integran un plan de acción de una política pueden variar de acuerdo con el tipo de política y sus alcances. Desde Mideplan se recomienda el uso de una estructura resumen del plan de la política que contenga los siguientes aspectos:

Tabla 4 Elementos básicos del Plan de Acción de la Política Pública

Plan de Acción de la Política (contenido)	
Elemento básico u aspecto	Descripción
Presentación	Breve descripción en respuesta al ¿por qué esta política?, ¿cuáles son sus aspectos medulares? ¿Cuál es la incidencia en la población y las personas? ¿Qué ente la coordina y por qué?
Línea Temporal	Definir la temporalidad del plan de acción de la política para su implementación: (cuatrianual, quinquenal, decenal).
Justificación	Incluir la justificación de porqué el tema elegido es de interés público y su operativización con el plan de acción o la estrategia de implementación, el propósito u objetivo general asociado a los objetivos específicos por cada uno de los temas centrales o los “ejes” de la Política y su plan, los resultados las metas e indicadores relevantes. Referir al breve análisis de la generación de valor público de la política y el plan de acción propuesto.
Responsable principal	Definir los principales responsables a cargo de la coordinación, los entes ejecutores, colaboradores o participantes del plan de acción de la política (sectores, Instituciones, Universidades Públicas, Poderes de la República, Gobiernos Locales, Instancias gremiales, redes de organizaciones de personas, redes de mujeres, Organizaciones No Gubernamentales, empresas u otros, a nivel Regional, Territorial y Local).
Modelo de Gobernanza y gestión: Designación una Comisión Técnica, Secretaría Técnica y equipo de trabajo coordinador	Definir el sistema de gobernanza para la toma de decisiones a nivel superior, nivel intermedio o técnico y operativo por parte de los entes y actores involucrados, visibilizado con un organigrama de funcionamiento con la participación en cada tema central de la política según responsabilidades en la ejecución. Indicar las personas que constituyen la representatividad técnica de la institución responsable, ejecutora y colaboradora, según competencias, normativa vigente y compromisos ratificados en el plan de acción de la política.
Estado de situación	Resumen del Diagnóstico con el análisis y el mapeo de los indicadores y sus tendencias que marcan el estado de la situación –problemas-causas-efectos-, para proponer alternativas de atención que se convierten en intervenciones

Plan de Acción de la Política (contenido)	
Elemento básico u aspecto	Descripción
	articuladas a cargo de varios entes públicos- privados – de la ciudadanía.
Definición de elementos básicos del Plan de Acción y los resultados asociados	Los temas principales, estratégicos o sustantivos del Plan se retoman de la Política y se les asocia un objetivo a cada tema, varios resultados, las metas e indicadores.
Propuesta de Plan de Acción con la estructura de GpRD y las intervenciones asociadas (objetivos, resultados, metas, indicadores. Intervenciones con sus variables, responsables y la estimación de recursos y presupuestarios.	Resumen de la propuesta del plan en una tabla de prioridades, según estructura recomendada por el Mideplan para luego proponer en la parte inferior de la tabla resumen que agrupa el conjunto de intervenciones articuladas que definen una meta común, el o los indicadores, la línea base o último dato disponible en un año de referencia y los plazos de distribución de la meta, la inclusión de varios entes responsables, ejecutores y colaboradores y la estimación de recursos económicos. Las acciones del plan de la política están fundamentadas en la información disponible, también basada en las negociaciones bilaterales entre el ente coordinador de la política y los entes responsables ejecutores. Estos acuerdos se retoman en la programación anual utilizando una ficha técnica o el registro digital en una plataforma de información.
Evaluación y Seguimiento del Plan de Acción de la Política.	Evaluación de resultados en la formulación o diseño- implementación o resultados en el corto o mediano plazo. A su vez se presenta el seguimiento anual de los resultados de la articulación de intervenciones o acciones estratégicas del plan.

Nota. Con información suministrada por MIDEPLAN, Análisis del Desarrollo, 2023.

La estructura del plan de acción de la política considera cada uno de los temas centrales o “ejes” y el propósito con los temas en un organigrama que se ubica en la propuesta de manera previa al plan de acción en su estructura resumen. El Plan se encadena a la matriz propuesta y al modelo de gestión y el de seguimiento y evaluación, precisando las responsabilidades de las acciones, los recursos financieros disponibles (estimación del presupuesto) y los plazos para realizarlo.

Por otra parte, la estimación de recursos puede integrarse a la política y al plan de acción si se tienen desagregados para cada una de las acciones, o bien, se procede a efectuar una estimación para todo el proceso que implica el seguimiento y la evaluación y de resultados de la política.

A continuación, se presenta la matriz del Plan de Acción de la PP:

Tabla 5 Matriz Plan de Acción

Plan de Acción de la Política											
Eje o tema central:											
Objetivo:											
Resultado:											
Indicador:											
Meta:											
Sub tema	Acción Estratégica	Indicador	Meta	Línea base	Estimación de recursos	Responsable o Ejecutor	Período (cuatrienios o quinquenios)				
							1	2	3	4	5
							%	%	%	%	%

Nota. Con información suministrada por Mideplan, "Guía de Elaboración de Políticas Públicas", 2016.

Paso 9: Seguimiento y evaluación en las políticas públicas

Este apartado muestra de manera resumida los principales aspectos conceptuales, técnicos y metodológicos que orientarán a los actores responsables de la formulación y ejecución de la política pública, en una de las etapas del proceso de planificación: el seguimiento y evaluación (SyE).²¹

Seguimiento de las PP:

Se entenderá por seguimiento “(...) como un proceso sistemático y periódico de la ejecución de una intervención pública para conocer el avance en la utilización de los recursos asignados y en el logro de los objetivos, con el fin de detectar oportunamente, deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste” (Mideplan, 2021) y por evaluación como “(...) valoración sistemática sobre el diseño, la ejecución y los resultados de la política con base en un conjunto de criterios de valor preestablecidos. Esta valoración genera recomendaciones basadas en evidencias, para apoyar la toma de decisiones y mejorar la gestión pública” (Mideplan, 2017).

La información del seguimiento y evaluación permite retroalimentar el ciclo de la planificación, debido a que los resultados obtenidos de esta etapa deben ser considerados como parte de la reformulación para la mejora u optimización de la propia intervención pública o bien como parte de los elementos a tomar en cuenta en la construcción de políticas diferentes. En la siguiente ilustración se muestra la manera en que dichas funciones se integran con la formulación.

Mideplan, dispone de los instrumentos para efectuar seguimiento y evaluación a intervenciones públicas (políticas, planes, programas y proyectos). En este marco, a continuación, se especificarán los principales elementos para cumplir esta función en una política pública, cuya base fundamental es la etapa de formulación

Ilustración 17 Relaciones entre formulación, seguimiento y evaluación



²¹ Se sugiere a la persona usuaria de esta guía considerar, además, de los elementos generales abordados en este capítulo, la lectura de la Guía para el seguimiento de intervenciones públicas, Manual de evaluación para intervenciones públicas y diversas guías sobre temas específicos de evaluación para una mayor comprensión del proceso de seguimiento y evaluación.

Beneficios de implementar el proceso de seguimiento al plan de acción de una política pública

Igual que en el resto de intervenciones públicas, el proceso de seguimiento al plan de acción de las políticas públicas, permite la recolección de información y la toma de decisiones por parte de los actores responsables de la ejecución de la intervención pública en valoración, con el propósito de incrementar las posibilidades de cumplir con los objetivos esperados con su implementación.

A través de herramientas e instrumentos metodológicos para la recolección y análisis de información, permitirá tomar decisiones estratégicas en el momento oportuno, a partir del avance mostrado en el cumplimiento de los objetivos establecidos y la coyuntura existente, mediante la comparabilidad entre el avance programado y el avance real, partiendo de los indicadores, así como de las metas definidas en el plan de acción.

Dentro de los principales beneficios al implementar un adecuado proceso de seguimiento al plan de acción de la política pública, se destacan:

- Brindar señales de alerta sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos. Permitiendo a los tomadores de decisiones y diversos actores involucrados, determinar oportunamente los obstáculos, acciones de mejora, reasignación de recursos y demás aspectos vinculantes que permitan realizar los ajustes necesarios para alcanzar los resultados esperados con la implementación de las intervenciones, definidas en la formulación.
- Continuidad y fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. Brindando a los diferentes actores interesados e involucrados (ciudadanía, instituciones, entes de supervisión y control, entre otros) el acceso continuo, óptimo y confiable de la información sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos establecidos durante la formulación del plan de acción de la política pública; así como sobre el uso de los recursos públicos utilizados para tales fines.
- Mejora continua en las diferentes etapas del ciclo de planificación. Mediante la reformulación de los elementos definidos durante la formulación, la toma de decisiones estratégicas informadas, la transparencia y rendición de cuentas; aspectos que de manera conjunta contribuyen en el mejoramiento de la gestión pública.

Además, dichos hallazgos y lecciones aprendidas no son importantes únicamente en el propio proceso de seguimiento a las intervenciones definidas en el plan de acción de la política pública, sino que, de manera complementaria con la evaluación, pueden retroalimentar la formulación de nuevas políticas públicas.

Aplicación del seguimiento al plan de acción de una política pública

Como aspecto inicial y fundamental para la adecuada elaboración e implementación de un proceso de seguimiento, para toda intervención pública a incorporar dentro del plan de acción de la política pública se deben considerar los siguientes criterios metodológicos básicos y esenciales:

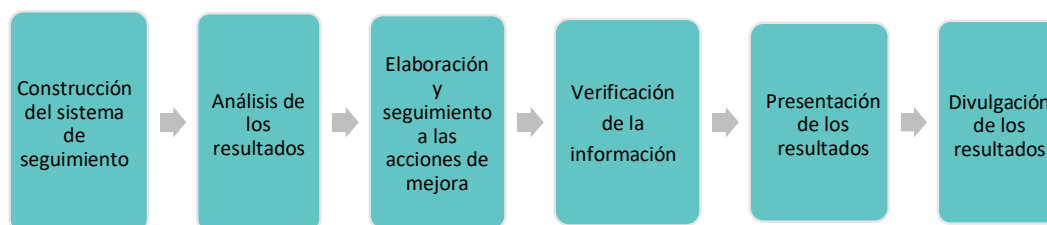
Ilustración 18 Criterios de básicos necesarios para la realización del proceso de seguimiento a las intervenciones públicas

Útil	Creíble	Eficiente	Eficaz	Participativ	Imparcial
Debe ser generador de valor agregado durante la ejecución de la intervención	Recopilación de datos debe ser mediante un proceso definido	Ajustarse a la necesidad de los actores responsables e involucrados	Información disponible en el tiempo y forma adecuados	Involucrar a los actores participantes de la ejecución de la intervención y sus beneficiarios	Realizarse de manera continua y estandarizada

Nota. Con información suministrada por Mideplan, Adaptación de monitoreo y seguimiento de los PMGIRS Peña, Carol. Guía para el seguimiento de intervenciones públicas 2011.

Para que el sistema de seguimiento sea consistente y sostenible debe definir (entre otros aspectos): el responsable de su gestión y administración; objetivos, indicadores, metas, fichas de indicadores, fuentes de información; tipo, forma y periodicidad de la información sobre el seguimiento que debe ser incorporada; entre otros elementos técnicos y metodológicos, que forman parte de los criterios de credibilidad y calidad de la información a ser incorporada en los diferentes ciclos de seguimiento al plan de acción de la política pública. Estos elementos, deben ser considerados dentro de los pasos para la aplicación del proceso de seguimiento a intervenciones públicas²².

Ilustración 19 Pasos para la aplicación del proceso de seguimiento



Nota. Con información suministrada por (Mideplan 2021). Guía para el seguimiento de intervenciones públicas, Mideplan.

El proceso de seguimiento a intervenciones públicas (al igual que el proceso de planificación) debe ser abordado de manera integral, sistemática y periódica. Para lo cual, debe fundamentarse en los pasos descritos en la anterior ilustración. Con el propósito de ampliar y orientar metodológicamente al usuario, se recomienda profundizar en la “Guía para el seguimiento de intervenciones públicas”²³, sobre los pasos descritos previamente.

²² Ampliados y definidos en Guía para el seguimiento de intervenciones públicas.

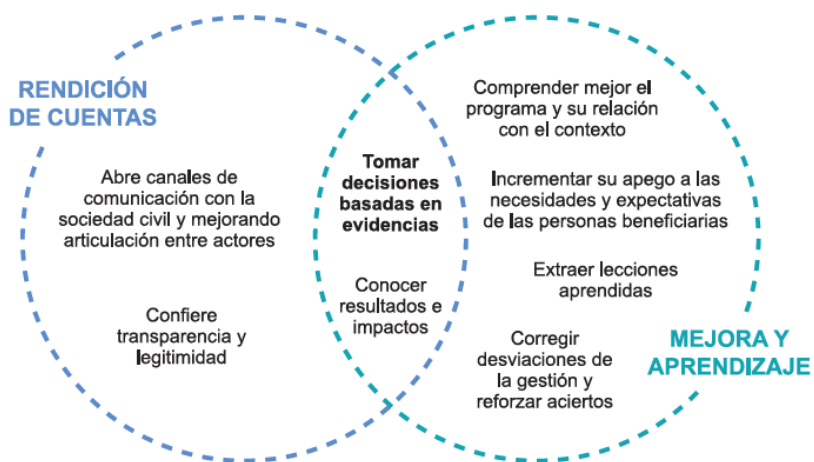
²³ Disponible en: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/I0dMSWoNSCCy8VaorhBIQ>

Evaluación de las políticas públicas

Cuadro 13 Evaluación

La evaluación es un proceso interrelacionado con otras funciones de la planificación, por lo que su programación desde la concepción de la política genera un marco óptimo para potenciar el uso de la misma y su incidencia en la gestión pública. La siguiente ilustración refleja sus diversos usos.

Ilustración 20 Usos de la evaluación



Nota. Con información suministrada por Sanz, J. (2018) citado en Mideplan (2018). Guía para el uso de la evaluación: orientaciones para la implementación y seguimiento a recomendaciones, Mideplan.

La evaluación puede estar presente a lo largo del ciclo de planificación es una herramienta para valorar cualquier fase y cualquier momento de la política pública (Rossi y Freeman, 1989; Salas y Murillo, 2010; Osuna y Márquez, 2000 citado en Mideplan, 2017). Se clasifica en diversos tipos, los más usuales son según **momento** (ex ante, durante, final, ex post), **agente** evaluador (interno, externo, mixto), **funcionalidad** (formativa, sumativa) y **contenido** (diseño, proceso/gestión, resultados -producto, efectos e impactos-)

Es ideal cada una de las etapas de una política pública, no obstante, la decisión de qué evaluar estará permeada por las necesidades de información de diferentes actores relacionados con la política y mandatos que se tengan respecto a la evaluación. A la hora de construir una política pública y pensar en su evaluación por lo general se identifican unos aspectos que deben estar presentes, centralmente: qué información se tiene la necesidad de conocer (objeto de evaluación) y en qué momento, para qué será utilizada dicha información (uso de la evaluación); además, de los recursos temporales, económicos y de datos que se disponga para hacer la evaluación.

En términos procedimentales, una vez decidido cuál será el objeto de evaluación, se generan los objetivos y preguntas, se define el alcance de la evaluación (criterios de evaluación, tiempo, zona

geográfica, unidades de medida, entre otros aspectos), el enfoque de evaluación y los actores a participar, posterior a ello, se recolecta y analiza la información -aplicando distintos métodos y técnicas- de acuerdo con lo estipulado en la matriz de evaluación²⁴, lo cual da paso a la elaboración del informe y a la difusión de sus resultados e inicia una de las etapas más importantes de la evaluación, su uso. En la siguiente tabla se cita una serie de características según evaluación de contenido que ayudarán a planificar la realización de una evaluación, estos serían los elementos mínimos que debería tener el apartado de evaluación de cualquier política pública (filas). El ejemplo utiliza un abordaje integral, es decir, incorpora el ciclo total de la política (columnas), como se indicó anteriormente la decisión de evaluar podría corresponder únicamente a una de estas o su combinación.

Tabla 6 Alcance de la evaluación

Características	Evaluación de diseño	Evaluación de procesos	Evaluación de resultados
1. Momento de la evaluación	Antes de empezar su ejecución o en el primer año.	Durante la ejecución	Durante su ejecución o a su finalización.
2. Objeto de evaluación	Analizar la racionalidad y la coherencia del diseño en términos de problemática, caracterización de la población, conceptualización y lógica causal de la política, gobernanza, sistemas SyE y los recursos propuestos para su operación.	Valorar las dinámicas internas en la ejecución de la política, ejes, plan de acción y sus actividades, mecanismos de prestación de bienes y servicios, gestión de la gobernanza, modelo de gestión, disposición y uso de los recursos.	Determinar el logro de los objetivos y resultados (productos, cambios en el corto o largo plazo) planificados o no de la política.
3. Pregunta central	¿En qué medida el diseño se ajusta y se estructura a las necesidades de la población y otros actores?	¿En qué medida la gestión, procesos, gobernanza operan de acuerdo a lo planificado y son funcionales tanto para la población beneficiaria como implementadores?	¿En qué medida la política logra sus objetivos y resultados? ¿Cuál es la sostenibilidad de los resultados?
4. Criterios de evaluación	Pertinencia y coherencia.	Eficacia, eficiencia, calidad.	Eficacia, impacto, sostenibilidad.
5. Agente	Interno	Externo Interno Mixto	Externo Mixto

²⁴ La matriz de evaluación es un instrumento utilizado para planificar la realización de una evaluación, conjuga los criterios, preguntas, tema de análisis (o subpreguntas), métodos o técnicas tanto para la recopilación como el análisis de datos, las fuentes de información. Su utilidad reside en la capacidad para resumir y presentar visualmente el diseño y metodología de la evaluación (Comas, 2008; Ivàlua, 2009b; PNUD, 2009; ONU-Mujeres, 2015 citado en Mideplan, 2017, p. 61). El anexo 1 muestra el esquema básico de la matriz de evaluación y un ejemplo.

Características	Evaluación de diseño	Evaluación de procesos	Evaluación de resultados
6. Enfoque metodológico y técnicas	Cualitativo Revisión documental	Mixto . Revisión documental . Análisis descriptivo de datos (series temporales)	Mixto . Revisión documental . Análisis descriptivo de datos (series temporales) . Entrevistas/ Delphi . Encuestas
7. Fuentes de información	Documento de la intervención	Documento de la intervención Procedimientos Normativa Presupuesto Actores internos y socios Información de web institucional, estudios, reportes, memorias, planificación estratégica y operativa de la intervención	Documento de la intervención Normativa Actores internos y socios Bases de datos Población beneficiaria y no beneficiaria

Nota. Con información suministrada por Mideplan, Área de Evaluación y Seguimiento, 2022.

Con el fin de orientar metodológicamente, se recomienda profundizar en el “Manual de evaluación para intervenciones públicas”²⁵, sobre las etapas y pasos del proceso evaluativo.

Plan de mejoras o ajuste de la política

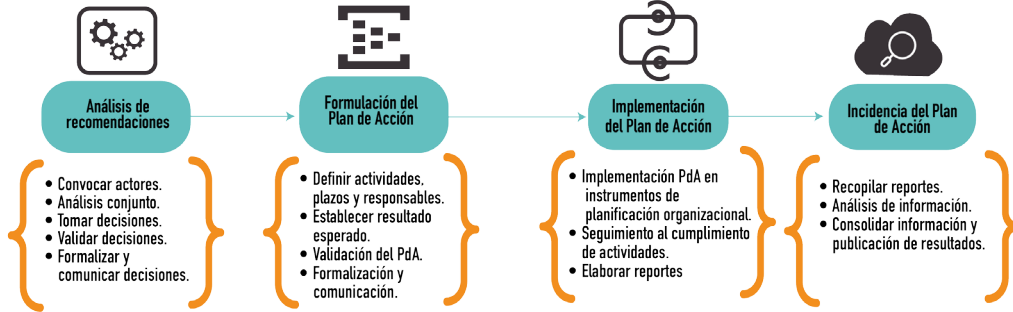
Toda evaluación genera recomendaciones, las cuales están relacionadas con los diversos propósitos y usos para los que fue desarrollada, no obstante, “si la evaluación no se emplea en la toma de decisiones, su razón de ser se diluye y los recursos económicos, humanos, de información y tiempo invertidos, estarían siendo subutilizados al no generar valor agregado a la función pública” (Mideplan, 2018).

En este sentido, una de las formas más visibles del uso de las evaluaciones y su incidencia en la generación de valor público, es la operacionalización y ejecución de las recomendaciones. La siguiente ilustración orienta a las instituciones u otros actores sobre cómo utilizar los resultados de una evaluación para mejorar la política pública en cuestión²⁶.

²⁵ Disponible en <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6eepeLCEsrKkft6Mf5SToA>

²⁶ Este tema se profundiza en la Guía para el uso de la evaluación: orientaciones para la implementación y seguimiento a recomendaciones (Mideplan, 2018), disponible en <https://www.mideplan.go.cr/herramientas-metodologicas-en-evaluacion>

Ilustración 21 Plan de acción de las recomendaciones



Nota. Con información suministrada por Mideplan, Manual de evaluación para intervenciones públicas, 2018.

Paso 10: Gestión de Riesgos en Políticas Públicas

Las instituciones que coordinan la elaboración de nuevas políticas públicas deben fomentar un manejo adecuado de los posibles riesgos que afrontan en su ejecución, esto a través de los diferentes programas o proyectos que forman su plan de acción, por tal motivo, deben identificar aquellos riesgos considerados estratégicos, entendiendo por estos, posibles eventos que atentan en la consecución y cumplimiento de sus objetivos y metas, esto con el propósito de anticiparse y tomar ventaja para que no se materialicen y generar un mayor valor público.

El reconocimiento de los riesgos asociados a las intervenciones estratégicas de una política pública facilitará a las instituciones responsables, el planeamiento de medidas de administración y mitigación de estos, procurando generar las mejores circunstancias para progresar en el cumplimiento de las prioridades estratégicas de la política pública en formulación.

En relación con lo anterior, la gestión de riesgos se debe realizar tal como se señala en la normativa establecida, en este caso debe ser conforme a la Ley General de Control Interno 8292, Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos 8488 y las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública, emitidas mediante el Decreto Ejecutivo 35374-PLAN.

Tipos de Riesgo vinculados a una Política Pública

Los riesgos estratégicos que podrían afectar a las Políticas Públicas se detallan a continuación:

- 1. Riesgo Económico:** es la posibilidad de que existan alteraciones en el entorno económico a corto, a mediano o largo plazo que puedan afectar cada uno de los planes de acción (programas y proyectos) y consecuentemente afecten el alcance de los objetivos planteados en los Ejes Estratégicos de la Política.
- 2. Riesgo Geopolítico:** es la posibilidad de que se generen conflictos armados, comerciales, religiosos, políticos o territoriales, los cuales pueden afectar tanto la ejecución de algunas intervenciones establecidas dentro del plan de acción como en su totalidad.
- 3. Riesgo Sanitario:** es la posibilidad de que se presenten condiciones dañinas para la salud humana, animal o vegetal, ya sea como consecuencia de una intervención estratégica o como una circunstancia ajena a esta, pero que puede incidir en la consecución de los objetivos establecidos dentro de la política pública y su plan de acción.
- 4. Riesgo Social:** es la posibilidad de que se genere un daño potencial relacionado con aspectos educativos, socioeconómicos, culturales, estilos de vida, entre otros, afectando tanto la ejecución de la política pública y su plan de acción en la consecución de los objetivos planteados.
- 5. Riesgo Operativo:** es la posibilidad de ocurrencia de eventos que podrían afectar el cumplimiento de los objetivos de la política pública y su plan de acción debido a una inadecuada administración o planificación, a fallos en los procesos internos, el recurso humano y los sistemas internos o bien a causa de acontecimientos externos que afecten los procesos internos. Este riesgo hace referencia a los procesos organizacionales.

6. Riesgo Reputacional: es la posibilidad de que por acontecimientos asociados a cambios en la percepción de los actores y ciudadanos ante la falta de ética o transparencia y toma de decisiones incorrectas se puedan ver afectadas las diferentes intervenciones estratégicas contempladas en la política pública.

7. Riesgo Legal: Es la posibilidad de incumplimiento de los objetivos debido a la inobservancia o aplicación incorrecta o inoportuna de disposiciones legales o normativas, instrucciones emanadas de los organismos de control o como consecuencia de resoluciones judiciales, extrajudiciales administrativas adversas o de la falta de claridad o redacción deficiente en los textos contractuales que pueden afectar la formalización o ejecución de actos, contratos o transacciones.

8. Riesgo asociado a la Gobernanza: es la posibilidad de que la estructura de gobernanza sea inadecuada para la correcta gestión de los riesgos afectando la consecución de los objetivos de la política pública.

9. Riesgo tecnológico: es la posibilidad de alteraciones procedentes de un suceso relacionado con el acceso o uso de la tecnología, que perturba el desarrollo de los procesos estratégicos (sistema de seguimiento y procesos evaluativos) y la misma gestión de riesgos, al infringir contra la confidencialidad, integridad, disponibilidad, eficiencia, confiabilidad y oportunidad de la información.

10. Riesgos Emergentes: es la posibilidad de surgimiento de nuevos procesos, tecnologías, cambios en las percepciones sociales o nuevos descubrimientos científicos que podrían poner en peligro el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

11. Riesgo Político: es la posibilidad de ocurrencia de un riesgo de voluntad política, que impida lograr los objetivos trazados, o una situación macro política que cambie las prioridades de desarrollo a nivel nacional, sectorial, regional o institucional.

Asimismo, se pueden tener en cuenta estos otros tipos de riesgos más específicos, que pueden responder a la naturaleza del tipo de problemática que se desea atender con la política pública:

- **Riesgo Ambiental:** es la posibilidad que, por forma natural, por causa humana o por la implementación de una intervención estratégica contemplada dentro del plan de acción de una política pública se generen daños a la naturaleza (ISO 14001, 2015).

- **Riesgo País:** es la posibilidad de incumplimiento de las obligaciones financieras debido a factores que podrían afectar la inversión extranjera y financiamiento externo y se produce por desequilibrios fiscales, devaluación de la moneda, inflación inesperada y conflictos internos que perturban el ambiente de negocios, regulaciones administrativas o gobiernos radicales.

- **Riesgo Financiero:** es la posibilidad de que un acontecimiento afecte negativamente el cumplimiento de los objetivos por resultados financieros adversos ocasionados por operaciones crediticias, fluctuaciones en las tasas de interés y tipo de cambio, valoración de instrumentos financieros o insuficiencia de la liquidez para atender los compromisos adquiridos.

Paso 11: Oficialización de las Políticas Públicas

Las Políticas Públicas pueden tener según se ha visualizado en esta guía diversas formas de introducirse en la Agenda Pública, es esa naturaleza de creación la misma que determinará la forma de oficializarse.

Políticas públicas que se crean por mandato de ley: estas Políticas se oficializan por medio de la presentación pública a cargo de la persona jerarca de la institución que ostenta la responsabilidad directa de la Política.

Esta oficialización más allá de un proceso protocolario alude al aviso de la entrada en vigencia de la Política Pública para toda la institucionalidad involucrada en la ejecución, otorgando la pauta temporal en el que rige, se implementa y se miden los indicadores de la Política y su plan o planes de acción.

Políticas Públicas que se crean por análisis situacional: estas Políticas se crean cuando el Estado identifica un problema que amerita intervención o por la demanda social que solicita que el Estado intervenga en una problemática. Su oficialización se realiza de la siguiente forma:

- **Oficialización mediante Decreto Ejecutivo,** esta figura de oficialización genera un respaldo para la ejecución de la Política Pública debido al mandato creado a la institucionalidad del sector público en el involucramiento de su quehacer en el cumplimiento de la Política.

Junto a la formalización del Decreto Ejecutivo, se generan Cartas Compromiso donde las personas jefes de las instituciones involucradas, firman públicamente esos compromisos (en caso que se realice una actividad protocolaria de lanzamiento o bien se remiten a la institución a cargo de la Política).

Es relevante indicar que las cartas compromiso pueden firmarse también con otros Poderes de la República que de forma interesada y voluntaria participan en la Política Pública con acciones, así como otros actores aliados con algún grado de involucramiento (Sector Privado, ONG, Sociedad Civil Organizada), las cartas compromiso de cada actor indican de forma detallada el compromiso que ese actor adquiere en la ejecución de la Política Pública.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Anexo 1 sobre aspectos metodológicos para la elaboración del plan de acción de las políticas públicas distritales.*

https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/8.1_circula_019_de_2020_-_anexo_1_lineamientos_plan_de_accion.pdf

Instituto Nacional de las Mujeres. (2018). *Política nacional para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres 2018–2030.* Instituto Nacional de las Mujeres.

<https://www.inamu.go.cr/documents/10179/2208166/INAMU+PIEG+2018-2030+NEW.pdf/af2861f2-e7b6-4c8d-8a3b-93b6d2af241c>

Instituto Nacional de las Mujeres. (marzo, 2021). *Política nacional para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. PEIG 2018–2030: Plan de Acción 2019–2022.*

<https://www.inamu.go.cr/documents/10179/2208166/PLAN+2019+2022+VERSION+FINAL+23+marzo+v3+final..pdf/962a4a88-17b8-408e-bd5f-cb997666f7ad>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2016). *Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco teórico y práctico.* Mideplan.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017). *Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación.* Mideplan.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2021). *Metodología del plan estratégico nacional.*

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2022). *Metodología para elaborar el plan nacional de desarrollo e inversión pública 2023-2026.* Mideplan.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). *Manual para gestión basada en resultados y la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.

https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC_Handbook_on_Results_Based_Management_Espanol.pdf

Pascal, G. O. y Delgado, I. A. (Eds.). (2018). *Política nacional de adaptación al cambio climático de Costa Rica 2018–2030*. <https://cambioclimatico.go.cr/politica-nacional-de-adaptacion/>

Tapella, E. (2007). *El mapeo de actores claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: Un abordaje interdisciplinario*. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI). <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>