



MANUAL DE FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS

Elaborado por:
Dra. Violeta Pallavicini
Dr. Horacio Chamizo
Dr. Jean Paul Vargas

JUNIO 2013

La presente publicación es fruto de un emprendimiento conjunto entre el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Universidad de Costa Rica específicamente el Doctorado de Políticas Públicas, en el marco del Plan Anual de Trabajo denominado: CRI3P11A, *Apoyo a la incorporación de la dinámica de población en políticas públicas*.

La opinión de los/as autores/as no reflejan necesariamente el punto de vista del UNFPA.

Están autorizadas la reproducción y divulgación por cualquier medio del contenido de este material, siempre que se cite la fuente.

Este texto no tiene fines de lucro, por lo tanto no puede ser comercializado en Costa Rica ni en el extranjero.

A continuación se mencionan los créditos de los/as autores/as, consultores/as:

- Dra. Violeta Pallavicini, Doctorado en Políticas Públicas, UCR.
- Dr. Horacio Chamizo, Doctorado en Políticas Públicas, UCR.
- Dr. Jean Paul Vargas, Doctorado en Políticas Públicas, UCR

Créditos técnicos:

Diseño:

Fotografía:

Corrección:

Cuidado de edición:

Impresión:

Tirada:

© Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

ISBN: Se copia el número de inscripción.

Mes de publicación, año de publicación.

San José, Costa Rica.

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION	3
INTRODUCCION	4
I. Definición de Política Pública	
1.1 El Concepto de Política Pública	6
1.2 Tipo de Políticas Públicas	11
1.3 Actores de la Política Pública	14
1.4 El ciclo de una Política Pública	16
1.5 Enfoque de Derechos Humanos en la Política Pública	17
1.6 Políticas Públicas y Gestión por Resultados	20
1.7 Síntesis del Capítulo	24
II. Definición de la Agenda Pública	
2.1 Construcción social del problema público	27
2.2 ¿Qué se entiende por la agenda de políticas públicas?	29
2.3 ¿Cuáles son los tipos de agenda pública?	35
2.4 Síntesis del capítulo	37
III. Decisión-Programación de acciones de política pública	39
Introducción	42
3.1 Programa de actuación	42
3.2 Acuerdo de gestión de los programas de actuación	52
3.3 Síntesis del capítulo	54
IV: Implementación de la política	
Introducción	56
4.1 Concepto de Implementación	56
4.2 Productos de la fase de implementación de la política pública	62
4.2.1 El plan de acción	62
4.2.2 Los actos de implementación	65
4.3 Síntesis del capítulo	67
V. Evaluación de la política	
5.1 Concepto	70
5.2 Criterios de evaluación	73
5.3 Actores en la evaluación de políticas públicas	75
5.4 Indicadores de desempeño: concepto y tipo	76
5.4 Problemas para la evaluación	78
5.5 Síntesis del Capítulo	78

PRESENTACIÓN

INTRODUCCION

Hemos denominado a la presente obra “Manual de Políticas Públicas” porque tiene como propósito introducir en el conocimiento de lo que son las políticas públicas a personas que no posean una formación en Ciencia Política o Administración Pública. En este sentido, en el documento se presenta en primer lugar el concepto de política y los conceptos asociados con cada una de las etapas de la política pública; así como la relación del proceso de políticas públicas con el proceso de planificación nacional, sectorial, regional e institucional. Para facilitar la comprensión de los conceptos, se brindan ejemplos de aplicación de los mismos, los cuales son producto de los ejercicios desarrollados por responsables de planificación de las instituciones que participaron de los dos cursos de políticas públicas que se brindaron como parte del proyecto financiado por el Fondo de Población de Naciones Unidas y de los funcionarios de la Unidad de Análisis Sectorial del Área de Análisis del Desarrollo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Se pretende que el documento sirva de apoyo técnico a los funcionarios responsables de la planificación nacional, sectorial e institucional del país, para lo cual se han relacionado las etapas de la política pública con las distintas etapas del proceso de planificación nacional en Costa Rica, y con los instrumentos elaborados hasta el momento por MIDEPLAN para el desarrollo de las distintas etapas de la planificación.

El Manual está estructurado en cuatro capítulos. En el primero se presentan las distintas definiciones de política pública y se analizan sus elementos distintos. El segundo capítulo está orientado a reflexionar sobre el complejo proceso de transformación de un problema social en problema público y la forma cómo los actores públicos y privados toman decisiones en torno a las alternativas de solución de dicho problema. En la siguiente fase se analizan los distintos productos que se deben obtener de la implementación de las políticas públicas, el rol de los actores y los principales desafíos. Finalmente, se examina la etapa de evaluación de políticas públicas y su relación con otros procesos como la gestión y evaluación por resultados.

También, se quiere resaltar el carácter original de la obra ya que trasciende los enfoques tradicionales de política pública que han venido imperando en el análisis de política pública, para introducir al lector al nuevo enfoque de derechos humanos ligado a la política pública, así como al concepto de gestión de resultados. En la parte de implementación de las políticas, se resalta la necesidad de desarrollar un trabajo en redes de actores, ya que las acciones que componen una política pública son desarrolladas por actores que pertenecen a distintas instituciones y a veces a distintos niveles de gobierno, que requieren contar con espacios de comunicación y coordinación que les permita ir adecuando sus acciones de cara a la consecución de los resultados esperados de la política en la cual les toca participar. Además, el trabajo en red resulta imperante para gestionar políticas transversales, que son políticas que trascienden el espacio de un sector, debido a que las causas del problema público que intentan resolver son múltiples por lo que se requiere de respuestas integrales, tal es el caso de las políticas de salud, de la persona joven, de igualdad y equidad de género, entre otras.

Finalmente, los autores expresan su agradecimiento al Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) por el apoyo financiero para la elaboración del presente Manual y a los funcionarios del Área de Análisis del Desarrollo de MIDEPLAN por sus valiosos aportes.

CAPITULO I: DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 El Concepto de política pública

1.2 Tipos de políticas públicas

1.3 Actores de la política pública

1.4 El ciclo de una política pública

1.5 Enfoque de Derechos Humanos en la política pública

1.6 Política pública y gestión por resultados

1.7 Síntesis del Capítulo

CAPITULO I: CONCEPTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

En este capítulo se introducirá al lector al análisis del término políticas públicas, al cual se le han dado distintos significados dependiendo de la perspectiva teórica en la cual se ubican los distintos autores. Para facilitar la comprensión de este capítulo, su contenido se ha dividido en seis secciones. En la primera se analiza el concepto de política pública. Seguidamente, se explican los distintos tipos de política pública y los actores que participan del proceso. Posteriormente, se detalla el ciclo de políticas públicas, para finalmente, indagar sobre la aplicación del enfoque de derechos humanos a la política pública y la relación entre política pública y gestión de resultados.

1.1 El concepto de Política Pública

En el presente apartado se discute el concepto de política pública a partir de la diversidad de definiciones, iniciando por las más abstractas y sus distintas formas de clasificación que ayudan a su mejor comprensión. Finalmente se propone abordar las definiciones más concretas y operativas, así como la explicación detallada de sus elementos constitutivos.

El concepto de política pública tiene múltiples significados. En el siguiente recuadro se resumen los distintos énfasis que se han dado al momento de definir las políticas públicas.

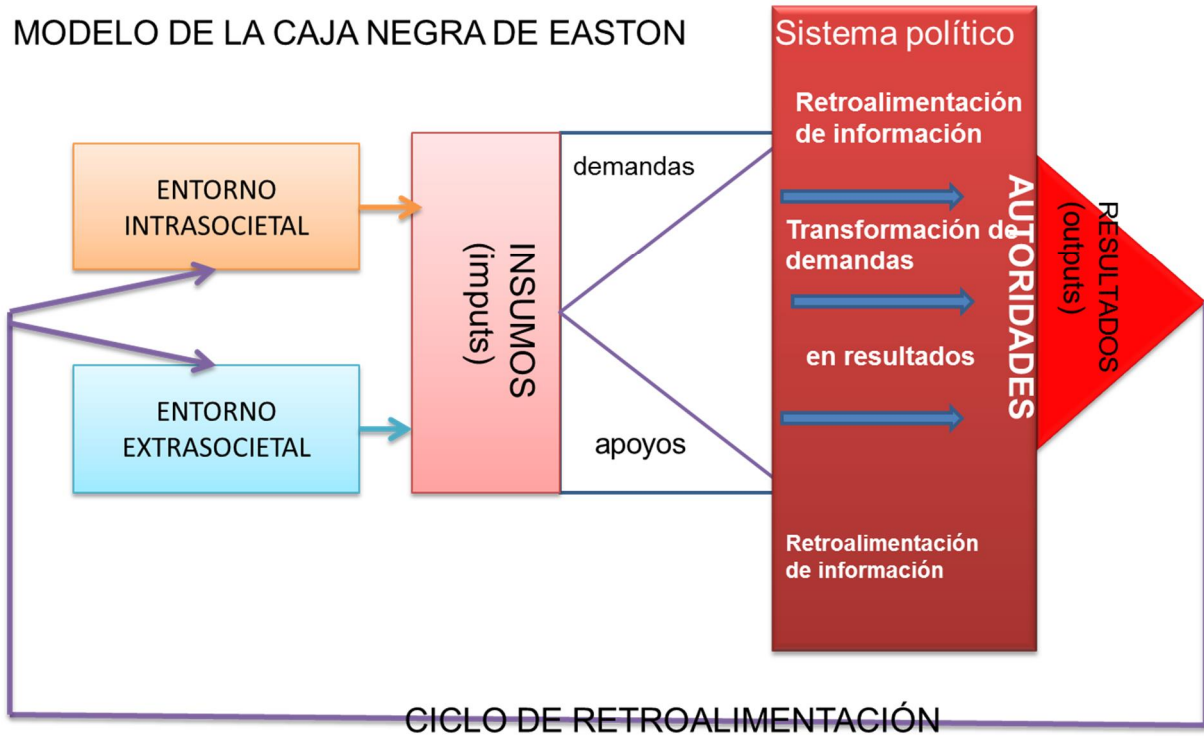
- **La política como control sobre personas y recursos.** Sería político todo fenómeno vinculado a formas de poder o de dominio sobre los demás (Maquiavelo, Lasswell, Dall)
- **La política como actividad desarrollada a través de un sistema de instituciones públicas.** Sería política toda actividad inserta en instituciones públicas, básicamente el Estado, autorizadas para ejercer una coacción sobre la comunidad (Weber)
- **La política como actividad dirigida por valores de orden y equilibrio social.** Sería política toda actividad encaminada al fomento del bien común o del interés general, mediante la redistribución de valores (Aristóteles, Tomás Aquino, Locke, Parsons, Easton)
- **La política como actividad vinculada a la defensa de la comunidad contra una amenaza del exterior.** Le preparación para la guerra y la organización militar (Spencer). Este punto de vista ha influido también a la concepción de una política interna que la entiende como una lucha permanente basada en la distinción entre amigos y enemigos (Schmitt)

Fuente: (Vallés, 2002)

En la teoría de sistemas, las políticas públicas se definen como resultados o productos del sistema político. Desde esta perspectiva, el sistema político recibe constantes demandas (insumos) de la sociedad nacional e internacional en forma de problemas que requieren de una solución por parte de los actores políticos (presidente, ministros, diputados, directivos de instituciones autónomas, autoridades locales). De todos estos problemas, los actores políticos deciden a cuál de ellos darán respuesta convirtiéndose así en problema público. En esta decisión influyen las actuaciones de diversos actores (partidos políticos, medios de comunicación, grupos de interés) que definen o traducen las necesidades de la sociedad en demandas para el sistema político. Las políticas

públicas son los resultados (output del sistema político), pero también sirven de retroalimentación al sistema ya que tienen la capacidad de modificar el entorno social y así mismo podrían impactar las necesidades allí surgidas. En el gráfico que se muestra a continuación se sintetiza esta perspectiva.

Gráfico 1



Fuente: (Parsons, 2009)

Dado que un problema social es una construcción subjetiva, hecha por personas y grupos de personas, está cargada de significados, constituye un mosaico de representaciones sociales. Es por esta razón que una política pública no se trata de una respuesta lineal ante un problema, no se trata de un ejercicio absolutamente racional, sino que refleja visiones de mundo y sobre todo las visiones de mundo predominantes.

Se piensa, con frecuencia, que una política pública es cualquier acción del gobierno que se enuncia en un discurso o que aparece en un documento oficial, o quizás una acción pasajera en respuesta a circunstancias políticas o demandas de algún grupo de interés. No debe confundirse con cualquier planteamiento o acción del gobierno.

En términos concretos y operativos, no se trata de enunciados o acciones aisladas, sino de *... "a) un conjunto (secuencia, sistema) de acciones estructuradas en modo intencional y causal que se*

orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o de beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) y que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad”... (Aguilar Villanueva, 2009)

En el marco de las definiciones concretas y operativas, Subirats plantea que una política pública es:.....*”una serie de decisiones y acciones, intencionalmente coherentes, tomadas de diferentes actores públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver un problema puntual, un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que se supone originaron el problema colectivo a resolver (grupos objetivos) en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008)*

En ambas definiciones, aparecen elementos en común. Los elementos en que coinciden los autores son los siguientes:

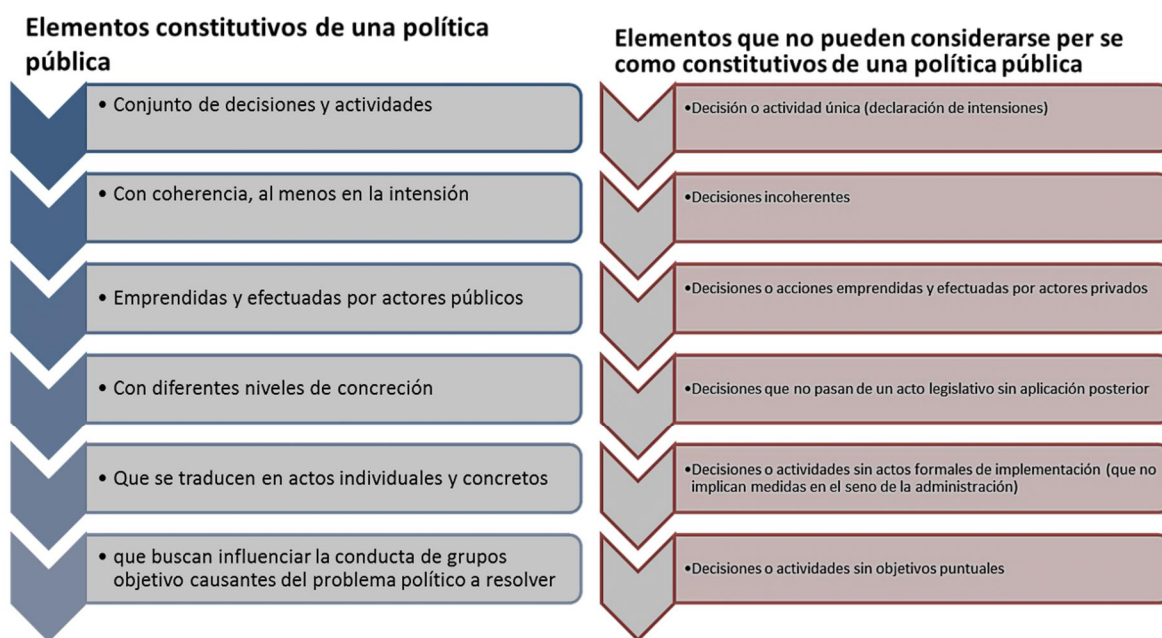
- a) Una política pública no son solo decisiones, ni acciones aisladas, sino que se trata de acciones que involucran a una diversidad más o menos amplia de actores, públicos y privados. Piense por ejemplo en la política de la persona joven, donde intervienen, entre otros, los siguientes actores públicos: Ministerio de Salud, Caja Costarricense del Seguro Social, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Cultura y Juventud y el Consejo de la Persona Joven, la Red Consultiva de persona joven integrada entre otros por miembros de los comités cantonales de la persona joven, representantes de partidos políticos y ONG’s.
- b) Dichas acciones son orientadas por objetivos y metas, con el fin de resolver un problema público. Ejemplo de problemas públicos son: persistencia del porcentaje de hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, alto porcentaje de embarazos no planeados con fuerte presencia en población adolescente, surgimiento de nuevas demandas de salud derivadas del envejecimiento de la población, entre otros.
- c) Así como la movilización de recursos que apuntan hacia la solución de un problema social o colectivo. Entre los recursos que son necesarios movilizar se encuentran: i) recursos legales que dan legalidad y legitimidad a la aplicación de la política; ii) recursos económicos, para dar contenido a la implementación de la política, ya sea porque es necesario otorgar becas a un grupo definido de la sociedad, así como pagar los salarios, infraestructura y demás necesidades para poder aplicar la política, iii) recursos organizativos, los cuales se refieren tanto a contar con una organización responsable de implementar la política, como a la capacidad para coordinar las acciones entre los distintos actores (públicos y privados) que

intervendrán en la implementación de la política, iv) recurso cognitivo, es decir, contar con la información y los conocimientos necesarios para poder elegir aquella alternativa de solución que, en principio, parece la mejor alternativa para enfrentar el problema público. Como parte de este recurso cognitivo es que la política cuente con mecanismos que permitan el constante monitoreo de los resultados que se están obteniendo con ella y de la evolución que podría tener el problema.

- d) Las políticas públicas se basan en reglas, sean estas más abstractas como leyes o decretos, como las más concretas y operativas relacionadas con decisiones administrativas, las normas técnicas para regular un servicio público, autorizaciones, entre otras. Por ejemplo, la Ley N° 8089 y el Decreto Ejecutivo N° 29756-RE “Aprobación y Ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer)” sentó las bases para la formulación de la Política de Igualdad y Equidad de Género”, además de la Ley 7801 de 1998 de creación del Instituto Nacional de las Mujeres.

A continuación se esquematizan los diferentes elementos constitutivos de una política pública frente a otros que no deben considerarse en su definición:

Definición de una política pública (elementos constitutivos)



Subirats, 2008

De acuerdo con Subirats et.al (2008), los elementos que caracterizan una política pública son los siguientes:

- **Solución de un problema público:** toda política pública pretende resolver un problema social (que afecta un amplio sector de la sociedad) reconocido políticamente como público. Supone entonces el reconocimiento de parte de actores políticos (presidente de la República, ministros, Presidentes de instituciones autónomas, diputados, alcaldes) de que un segmento de la sociedad está enfrentando un problema actual o que se podría enfrentar un problema futuro, y que por lo tanto se requiere de una intervención pública.
- **Existencia de grupos objetivos en el origen del problema público:** toda política pública busca modificar el comportamiento de grupos, porque se supone que en estas conductas está el origen del problema. Por ejemplo, en la política educativa se busca modificar la conducta de estudiantes en lo referente al desarrollo de las competencias necesarias que les permitan desarrollarse como personas y futuros profesionales, de los docentes para que sean los agentes de cambio en la promoción de una educación de calidad, de los padres de familia para que se involucren más en el proceso educativo de sus hijos (as), de los concesionarios y administradores de sodas escolares para que vendan alimentos que propicien una alimentación saludable en los niños, niñas y adolescentes.
- **Una coherencia al menos intencional:** toda política pública parte de una base conceptual a partir de la cual se formulan un conjunto de acciones coherentes, relacionadas entre sí. Esta base puede ser un diagnóstico que permita identificar las causas que estén en la base del problema, o una propuesta teórica. En cualquiera de las dos situaciones, las acciones tomadas deben guardar relación con las causas relacionadas con el problema o con las variables que la teoría indica deben ser objeto de intervención. Por ejemplo, para elaborar las acciones que conformarán las políticas sectoriales y regionales en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, se realizó en primer lugar un análisis de la situación para identificar los principales problemas de cada sector, las causas de los mismos y en función de dichas causas, establecer posibles líneas de acción.
- **Existencia de diversas decisiones y actividades:** las políticas públicas constituyen también un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica. Por ejemplo, el reconocer que el envejecimiento de la población es uno de los temas prioritarios del desarrollo social en el siglo XXI y que es obligación del Estado costarricense garantizar la protección integral de las personas adultas mayores, dio origen a la formulación de la política nacional de envejecimiento y vejez 2011-2021 la cual está constituida cinco líneas de acción estratégica que cubren desde la parte de ingreso hasta la parte de salud de dicha población, y que para su implementación se requiere del aporte de servicios de diversas instituciones públicas y privadas.
- **Programa de intervenciones:** las decisiones y acciones deben concretarse por medio de la elaboración de distintos tipos de planes, desde planes sectoriales y multisectoriales los cuales sirven de insumo al Plan Nacional de Desarrollo, hasta planes institucionales, y

planes operativos. Un programa, como por ejemplo el programa Avancemos, no constituye por sí mismo una política pública, sino que es parte de la política de atención integral y reducción de la pobreza, la que a su vez forma parte del eje de bienestar social del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

- **Papel clave de los actores público:** para dar legitimidad a la política, las decisiones y acciones que la conforman deben ser tomadas y ejecutadas por actores públicos o privados investidos de poder para tomar dichas decisiones. En Costa Rica, los actores investidos de poder para la formulación de políticas públicas son el Presidente de la República y sus ministros, el Poder Ejecutivo,¹ los diputados, y los concejos municipales en lo que respecta a política local. Los actores privados también pueden ser parte de la política en la medida en que algún actor público o la normativa vigente le reconozca su capacidad para actuar en una determinada arena de política pública. Por ejemplo, a raíz de la reforma del sector salud, las cooperativas de salud, clínicas privadas y otras organizaciones han formado parte del grupo de proveedores de salud al concesionárselos la prestación de servicios de atención primaria (EBAIS). También, distintos grupos de interés como cámaras empresariales y sindicatos, participan del proceso de políticas públicas a través de su pertenencia a Juntas Directivas de instituciones autónomas.
- **Sistema de actos formales:** la política pública debe producir resultados, para lo cual en las diferentes fases del ciclo de la política pública se producen resultados que buscan orientar el comportamiento de los individuos o grupos que de alguna forma inciden en la existencia del problema que por medio de la política se intenta resolver. Por ejemplo, en la fase de programación de la política (etapa de planificación nacional, sectorial e institucional) el actor formal que se produce es la aprobación por las instancias definidas por la Ley de Planificación, el Reglamento del Poder Ejecutivo que se emite al inicio de cada administración, y la Ley de Administración Financiera, de los respectivos planes. En la etapa de implementación de la política, los actos formales son los productos o servicios que brindan las instituciones públicas de acuerdo con lo definidos en los distintos tipos de planes.
- **Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.** Los actores públicos hacen uso del poder investido para llevar a cabo las intervenciones que se han definido en la fase de programación de la política (planificación). Estas intervenciones pueden llevarse a cabo mediante contratos entre el Estado y actores privados, tal es el caso de la concesión de obra pública, contratos de prestación de servicios por actores sociales, o por medio de resoluciones como el caso de la fijación de tarifas de servicios públicos por parte de ARESEP, o porque la Ley constitutiva de la institución define el tipo de servicios que debe prestar.

¹ De acuerdo con el Art. 21, inciso 2 de la Ley General de la Administración Pública, el Poder Ejecutivo lo forman el Presidente de la república y el Ministro del ramo.

1.2 Tipos de Políticas Públicas

Existen diversos criterios para clasificar las políticas públicas. Un primer criterio es clasificarlas de acuerdo con el “issue area” o problema público a resolver (por ejemplo, política laboral, política exterior, política social, política económica, política de género, entre otras). También, se les puede clasificar de acuerdo con su arena política, entendida como los distintos tipos de escenarios de política pública en las que se confronta una diversidad de intereses y visiones de mundo (Lowi, 2003). De acuerdo con este criterio, las políticas públicas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- **Arena de distribución:** se trata de políticas que conceden beneficios o servicios a un segmento definido de la población (individuos, grupos o corporaciones) y comunidades. Ejemplo de este tipo de políticas son la creación de la Banca de Desarrollo, el rescate a un determinado grupo de productores, programa de subsidios a los agricultores, y exenciones de cierto tipo de impuestos para un grupo definido de productores. Este tipo de arena política tiende a ser bastante conflictiva porque los grupos que buscan obtener un determinado servicio o beneficio deben competir con otros grupos que también buscan alguna respuesta por parte del Estado. Cuando lo que se trata es que desde el Estado se reconozcan derechos a un grupo específico de la población, estamos ante las denominadas “**políticas de acción afirmativa**” que son aquellas orientadas a reconocer el derecho y el acceso a dichos derechos, o brindar ciertos recursos o servicios a grupos sociales, étnicos, minoritarios, o que históricamente han sufrido algún tipo de discriminación. Ejemplo de una política de acción afirmativa, es aquella que define que las empresas e instituciones públicas deben garantizar que un determinado porcentaje de su planilla debe estar orientado a contratar a personas con discapacidad.
- **Arena de regulación:** imponen condiciones obligatorias que se deben cumplir y están orientadas a limitar o restringir el comportamiento de personas o grupos. Por ejemplo, las regulaciones urbanísticas o las regulaciones para la producción en armonía con el ambiente, la regulación de tarifas de servicios públicos, la regulación del sistema financiero nacional, entre otras. En esta arena se pueden identificar al menos dos grupos en conflictos, el grupo de reguladores y el grupo (individuo) que es regulado.
- **Arena de redistribución:** En esta arena el gobierno busca de manera consciente cambiar la distribución de la riqueza entre quienes más tienen y quienes menos tienen. Para ello se recurre a la extracción de parte de la riqueza de quienes más tienen por medio de impuestos (especialmente los impuestos directos como impuesto sobre la renta o impuesto a la propiedad) para financiar programas que tengan un impacto redistributivo en quienes menos tienen como todos los programas que constituyen la política social (salud, educación, vivienda, etc). En esta arena de política, es usual que se presenten conflictos ideológicos entre actores que defienden diversas posiciones, por ejemplo entre actores que se adscriben a una ideología neoliberal y actores con visiones de régimen de

bienestar, más orientados a la justicia social. Sus posiciones les llevarán a plantear alternativas de políticas diferentes.

De acuerdo con el criterio de cobertura de los servicios, las políticas pueden clasificarse como:

- **Políticas universales:** son aquellas que deben garantizar el acceso a la prestación de servicios sin otro requisito más que la ciudadanía. Ejemplo de este tipo de política son la política de seguridad social, la política de educación preescolar y básica ya que el artículo 78 de la Constitución Política establece que “la educación pre-escolar y general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la nación”.
- **Políticas focalizadas:** son aquellas cuyos **servicios están dirigidos a un grupo específico de la población que comparten una característica determinada**, como privación de ingresos o de satisfacción de necesidades básicas que los coloca en una situación de pobreza o pobreza extrema.

Por su orientación temporal, las políticas se pueden clasificar en:

- **Políticas de Estado:** son aquellas cuyas acciones trascienden el período de una administración de gobierno. Para ello, estas políticas deben formularse de manera participativa para que cuenten con el apoyo de las distintas fuerzas políticas de un país.
- **Políticas de gobierno:** obedecen a un plan de gobierno y a la ideología del partido de gobierno y, por tanto, suelen estar circunscritas al período para el cual fueron electos las autoridades políticas de dicho partido.

Según el nivel de coordinación que se requiera, las políticas pueden ser:

- **Políticas sectoriales:** responden a los problemas que le corresponden resolver a cada uno de los sectores en que se organiza la administración pública costarricense, los cuales se definen en el Decreto de “Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo” que emiten el Presidente de la República, el Ministro de la Presidencia y el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) al inicio de cada administración de gobierno. Los lineamientos para la formulación de este tipo de política son emitidos por MIDEPLAN.
- **Políticas intersectoriales:** son aquellas que buscan brindar soluciones integrales a problemas complejos, usualmente problemas sociales, que requieren de una acción colectiva que traspasa la división tradicional de sectores. Ejemplo de este tipo de políticas son: la política de juventud, la política de vejez, la política de género.
- **Políticas regionales:** es el conjunto de acciones que intentan resolver problemas de desarrollo en un determinado marco espacial. Este tipo de políticas pueden tener dos orientaciones que no son excluyentes entre sí: a) políticas orientadas a reducir los desequilibrios regionales o interregionales, o b) orientadas hacia el interior de una

determinada región con el fin de superar problemas de rezago económico. Con el primer enfoque se busca el crecimiento cohesionado de la economía nacional y con el segundo apoyar a los territorios más rezagados en materia de desarrollo, para lo cual se busca potenciar los recursos de cada territorio. En el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 se retoma la planificación regional “como un tema fundamental en la búsqueda de un desarrollo más solidario, sostenible e inclusivo” (p. 95), ya que se reconoce la existencia de disparidades entre las diferentes regiones del país, como por ejemplo la distribución espacial de la pobreza que es de un 30% en la Región Brunca y de un 15.3% en los hogares de la Región Central. Entre las acciones de la política regional se menciona “desarrollar el Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, que si bien corresponde a una iniciativa binacional se maneja con un enfoque regional. Pretende mejorar las condiciones de vida de la población de la cuenca, mediante intervenciones en los ámbitos económicos, social, ambiental y de gestión local que contribuyan a la implementación de un modelo de desarrollo sostenible para la misma” (p. 97).

1.3 Actores de la Política Pública

En el proceso de formulación y gestión de políticas públicas se pueden identificar los siguientes actores:

a. Actores Oficiales (públicos)

Estos actores son los que están investidos de poder de acuerdo con su posición para participar en el proceso de formulación y gestión de políticas públicas. Estos actores son: Diputados, Presidente y Ministros, funcionarios de ciertas agencias (instituciones públicas, consejos), consejos municipales y alcaldes. Todos ellos cuentan con un equipo técnico que los apoya en el proceso de formulación tal y como veremos en las secciones posteriores de este manual. Los miembros de la Corte Constitucional participan de algunas etapas del ciclo de la política pública en función de las siguientes funciones asignadas según Ley No. 7128 de agosto de 1989: a) control de constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, b) la potestad de conocer y resolver, después de la votación en primer debate y antes de segundo debate, los proyectos de ley en las siguientes materias: reforma constitucional, asuntos relacionados con la Ley de la Jurisdicción Constitucional o Tratados Internacionales, y c) resolver consultas de constitucionalidad, a petición de un número no menor de diez diputados, de los demás proyectos de ley, reformas al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, y d) resolver recursos de amparos.

b. Actores Privados

En esta categoría se encuentran un gran número de actores entre los cuales sobresalen los grupos de interés (sindicatos, cámaras empresariales, entre otros), partidos políticos, organizaciones

académicas, medios de comunicación², y ciudadanos individuales³. Es importante aclarar, que en ciertas ocasiones, el Estado concede una participación formal a alguno de estos actores en el ciclo de la política pública. Una manera de formalizar la participación de actores no oficiales sería por medio de su inclusión en cuerpos colegiados como Juntas Directivas, tal es el caso de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, en donde hay tres representantes del sector patronal, tres representantes del sector laboral (cooperativas, sindicatos y movimiento solidarista) y tres representantes del Estado, incluyendo al Presidente de la Caja.

Por el contrario, los medios de comunicación participan del ciclo de políticas públicas tanto en la fase de introducción de un problema social en la agenda pública como en la fase de evaluación de las políticas. Su actuación la realizan con base al principio constitucional de libertad de expresión.

En cuanto a los ciudadanos, tenemos varias formas de participar en el proceso de políticas públicas. La primera forma es a través del voto, en donde no sólo elegimos a nuestros representantes políticos sino que avalamos por nuestro voto las orientaciones estratégicas que queremos orienten el rumbo del país. Tales orientaciones se encuentran en los programas de gobierno presentados y discutidos por los candidatos presidenciales. Una segunda forma de participación es a través de la presentación de proyectos de ley a la Asamblea Legislativa, haciendo uso del espacio que nos abre la Ley 8491 publicada en la Gaceta No. 66 del 3 de abril del 2006. El artículo 1 de dicha Ley establece que “durante el período de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, un 5% como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrán ejercer la iniciativa para formar las leyes o reformar parcialmente la Constitución”. También, los ciudadanos pueden participar cuando son convocados para ello por las instituciones, como en la consulta realizada por MIDEPLAN del 15 de junio al 25 de julio del 2011, con el fin de conocer las opiniones de los ciudadanos de todo el país “sobre las principales oportunidades y retos que tiene el país en ámbitos como el económico, social, ambiental y de gobernabilidad”⁴. Los resultados de dicha consulta fueron utilizados para iniciar el proceso de construcción de una planificación a largo plazo.

² En la era de la sociedad de la información, se han convertido en actores poderosos gracias a su capacidad de influir en la conformación de la opinión pública por medio de su función de transmisores y proveedores de información, además del incremento de la importancia dada por los actores políticos al “mercadeo político”.

³ Especialmente cuando hacen uso de los nuevos espacios de participación ciudadana como la presentación de proyectos de Ley por medio del mecanismo de “iniciativa popular”. También, influyen en el proceso de políticas públicas cuando son convocados por los actores oficiales a participar del proceso.

⁴ MIDEPLAN. Costa Rica Visión a Largo Plazo. 2011.

1.4 El ciclo de una política pública

El proceso de políticas públicas está conformado por un conjunto etapas, donde cada una de ellas posee sus propios actores, se enfrenta a restricciones, decisiones y resultados propios, los cuales influyen a la siguiente etapa. Si bien existe diferencia entre los autores en cuanto a si dichas etapas son cuatro, cinco o seis etapas, de acuerdo con Subirats et.al (2008), el ciclo de la política pública lo conforman seis fases las cuales se muestran en el siguiente gráfico.

Gráfico 3. El Ciclo de una Política Pública



Fuente: Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008:28.

En el gráfico anterior, la actividad “decisión y adopción de un programa legislativo” se refiere a la creación de un marco legal (sea este una Ley, Decreto Ejecutivo, etc) mediante el cual se le da validez legal al contenido de la política pública y por ende sea posible su aplicación. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, que contiene el conjunto de políticas sectoriales y nacionales para un determinado período de gobierno, se le dio validez mediante la Directriz 001-

MIDEPLAN donde se definieron las directrices para la elaboración del Plan y los responsables de su aprobación.

En los siguientes capítulos de este Manual se explicará cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas y su relación con el proceso de planificación.

1.5 Enfoque de Derechos Humanos en la Política Pública

La política pública con enfoque de derechos humanos, es aquella que toma como marco de referencia (conceptual) los principios y estándares internacionales de Derechos Humanos para orientar la formulación, implementación y evaluación de las políticas la convención internacional sobre derechos humanos. De acuerdo con Abramovich (2006) *“Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas”* (Abramovich, 2006:36). En este sentido, las acciones de política incluyen *“no sólo aquello que el Estado no debe hacer a fin de evitar violaciones de derechos, sino también aquello que sí debe, a fin de lograr la plena realización de los derechos civiles y políticos y también los derechos económicos y culturales”* (Arcidiácono,2006:1).

La aplicación del enfoque de derecho a las políticas públicas introduce un giro radical en la orientación de las mismas. Por ejemplo, la aplicación de este enfoque para combatir situaciones de pobreza obliga a pensar más allá de los elementos causales inmediatos que llevan a dicha condición, como por ejemplo la privación de ingresos, para considerar que la pobreza es el resultado de condiciones estructurales más profundas como condicionantes culturales, sociales, legales y políticos; y que a su vez, una condición de pobreza priva a las personas del ejercicio pleno de sus derechos económicos, sociales y culturales. En este marco, una política con enfoque de derecho que busca resolver situaciones de pobreza deberá tener una orientación de promoción de bienestar social, de eliminación de desigualdades sociales, más que resolver sólo el acceso al ingreso. Esto está llevando a re-pensar la focalización de políticas sociales para pensar nuevamente en políticas universales, donde se busque ofrecer garantías sociales más que compensación de ingresos.

Otra característica distintiva del enfoque de derechos aplicado a las políticas públicas es el cambio de rol de los destinatarios o beneficiarios de la política pública. De acuerdo con este enfoque, los beneficiarios no son actores pasivos sino que son *“titulares de derechos que a la vez generan obligaciones al Estado”*(Arcidiácono, 2006:2). Por tal razón, se promueve la participación de los beneficiarios en todo el proceso de la política pública no sólo en la etapa de identificación de necesidades e identificación de prioridades. Esto conlleva un cambio fundamental en cómo se define la agenda estatal, ya que se pasa de una introducción en agenda por parte de actores políticos tradicionales a una introducción en agenda de cuestiones socialmente problematizadas. Sobre este tema se ahondará en el segundo capítulo.

Cunill Grau (2010) ha sintetizado la diferencia entre el enfoque tradicional de políticas públicas y el enfoque de derechos humanos de la forma cómo se presenta en el cuadro que se muestra a continuación.

Cuadro 1

Los efectos sobre la ciudadanía según si una política está o no sustentada en un enfoque de derechos

Enfoque de Derechos	Inexistencia enfoque de derechos
<ul style="list-style-type: none"> • Todos disponen de las prestaciones basadas en el derecho instituido, en condiciones de alta calidad, independientemente de su condición socioeconómica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo aquellos que pueden pagar o los que son acreedores de un programa compensatorio pueden acceder a las prestaciones, con calidades variables.
<ul style="list-style-type: none"> • Todos tienen el respaldo de la ley y de los procedimientos, así como la información necesaria para exigir el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores (incluida la calidad y la oportunidad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca claridad acerca de las obligaciones de la prestadora y alta dependencia de su discrecionalidad.
<ul style="list-style-type: none"> • Todos pueden participar en la elección de las políticas, en su implementación y en su monitoreo y evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación nominal o reservada a intereses corporativos.
<ul style="list-style-type: none"> • Todos pueden disfrutar de un enfoque integral para la plena realización del derecho instituido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realización parcial

Fuente: Cunill Grau, 2010:5

En Costa Rica, se están dando los primeros pasos para aplicar el enfoque de derechos humanos a las políticas públicas. Un primer ejemplo se encuentra en la definición de la política nacional de salud, la cual parte de la concepción de salud como “ un producto de la dinámica social, o sea, del “conjunto de cosas” que requiere la población para “estar bien”, y fue entonces cuando se acuñó el concepto de producción social de la salud, el cual se define como el “proceso mediante el cual la interacción de los actores sociales entre sí y de éstos con su entorno, genera como resultado la salud que caracteriza a una población”, entendiéndose por “actor social” a todo individuo, colectividad u organización cuyo accionar tenga un efecto significativo sobre ese proceso de producción de la salud, incluida la toma de decisiones relacionada con la formulación de las políticas públicas en cualquier ámbito” (García González, Rossana:6-7). A partir de esta nueva visión de la salud, se amplió las áreas de intervención las cuales antes estaban limitadas a acciones de prevención y curación, y ahora se incluyen acciones orientadas a promover prácticas saludables a nivel individual y colectivo.

En cuanto a la aplicación del enfoque de derechos humanos propiamente dicho, el Marco Conceptual en el cual se sustenta la política de salud lo ha llevado a superar el enfoque de necesidades, de la forma como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Comparación entre el enfoque de necesidades y el enfoque de derechos

Enfoque de Necesidades	Enfoque de Derechos Humanos
El individuo es receptor pasivo	El individuo es un participante activo
Entraña objetivos, generalmente de atención parcial	Entraña el imperativo de atención universal
Posible satisfacer necesidades sin garantía de continuidad	Deben respetarse siempre
Pueden ordenarse de modo jerárquico	No tienen organización jerárquica, todos deben ser respetados
No entrañan deberes	Entrañan deberes
Guarda relación con promesa	Guarda relación con obligación
Pueden cambiar según cultura y circunstancias	Son universales
Posible satisfacer por caridad	Caridad no resulta aceptable
A menudo la satisfacción depende de voluntad política	

Fuente: Urban Jonson. Oficina Regional de Asia Meridional, UNICEF, 1998. Citado en García González, Roxana, 2011:17.

Otro ejemplo de cómo se ha aplicado el enfoque de derechos humanos en la política pública costarricense lo encontramos en la “Política Pública de la Persona Joven” elaborada por el Viceministerio de Juventud y el Consejo de la Persona Joven. En dicha política se indica lo siguiente: “La Política Pública de la Persona Joven reconoce a las personas jóvenes como sujetos integrales de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, y como protagonistas de su propio desarrollo” (Gobierno de Costa Rica, 2010:19). En función de lo anterior, los ejes y acciones estratégicas de la política están agrupados por tipo de derecho. A manera de ejemplo, en el recuadro que se muestra a continuación se presentan algunos de dichos ejes estratégicos.

Recuadro 1.1: Ejemplo de ejes y acciones estratégicas de la Política de la Persona Joven

Eje Estratégico: Derecho a la vida

Acción Estratégica:

1) Desarrollo de mecanismos para garantizar el desarrollo físico, moral, e intelectual –con niveles óptimos- de las personas jóvenes, de una manera digna, plena, íntegra, libre de toda forma de discriminación y violencia, saludable y con calidad de vida.

Eje Estratégico: Derecho a la protección contra los abusos sexuales

Acciones Estratégicas:

5) Desarrollo de acciones de protección, prevención y métodos de denuncia de la explotación, el abuso y el turismo sexual y cualquier otro tipo de violencia o maltrato sobre las personas jóvenes.

6) Desarrollo de acciones para la recuperación física, psicológica, social y económica de víctimas de abuso sexual.

Fuente: Viceministerio de Juventud. Política de la Persona Joven. 2010:24-25.

1.6 Políticas Públicas y Gestión por Resultados

Para complementar la aplicación del enfoque de derechos a las políticas públicas, se hace necesario introducir mecanismos que garanticen la exigibilidad de dichos derechos. Por lo tanto, se requiere que por un lado, queden claramente establecidos los resultados esperados de dicha política, y por el otro lado, que se desarrolle un robusto sistema de rendición de cuentas para hacer responsable a los funcionarios públicos por el cumplimiento de las acciones necesarias para el logro de resultados.

En esta sección se tratará el tema de gestión de resultados. Como antecedente de la Gestión por Resultados se puede identificar el cambio de paradigma en la administración pública. La dirección del cambio fue del enfoque tradicional de la administración burocrática a la Nueva Gerencia Pública, la cual promueve la aplicación de principios y prácticas de la gestión privada a la conducción de los asuntos públicos. Adicionalmente, este nuevo paradigma postula lo siguiente:

- a) Existencia de un servicio civil de carrera, al cual deben flexibilizarse los principios de inamovilidad.
- b) Los Gobiernos deben establecer objetivos estratégicos y deben velar por la responsabilidad de la producción de los resultados definidos.

- c) La Administración sólo tiene discrecionalidad para seleccionar la combinación óptima de insumos que permita producir los resultados convenidos. Le corresponde al gobierno definir las prioridades políticas que orientarán las acciones de la administración pública.

Entre los autores representativos de este paradigma se encuentra Osborne y Gaebler (1995), que con su obra “Gobierno Emprendedor”, definieron estrategias para aplicar los principios de la Nueva Gerencia Pública. Entre los principios que orientan el gobierno emprendedor, estos autores propusieron los siguientes:

- Guiarse por una misión
- Orientarse por resultados
- Capacidad de anticipación
- Descentralización de funciones
- Orientación hacia el mercado
- Servir al cliente (ciudadano)

En este contexto, organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), definen la gestión por resultados como “un marco de referencia cuya función es facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultado) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”(García López, R y García Moreno, M,2010:5-6).

El Banco Mundial y la OCDE añaden que “La gestión basada en resultados se centra en una clara noción de causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impactos). La gestión basada en resultados les pide a los gerentes que analicen de forma regular el grado en que sus actividades de implementación y resultados tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y hacer ajustes continuos según sea necesario” (Banco Mundial y OCDE citado en García López, R y García Moreno, M, 2010:9).

Un concepto asociado a la Gestión por Resultados es el de “Cadena de Resultados”, el cual está relacionado con el concepto de causalidad y el supuesto de que los insumos y actividades de etapas anteriores de un proceso conducen al logro de los resultados finales de una determinada acción. A su vez, cada etapa de la cadena está asociado con un criterio de evaluación, lo cual permite introducir elementos de monitoreo y evaluación en cada una de las etapas del proceso de política con el fin de que los productos de cada etapa contengan los elementos necesarios para la ejecución de la siguiente etapa, y así evitar errores que afecten la calidad de los productos o servicios derivados de la política pública en cuestión. En el siguiente gráfico se resume esta idea.

Gráfico 4: Cadena de Resultados



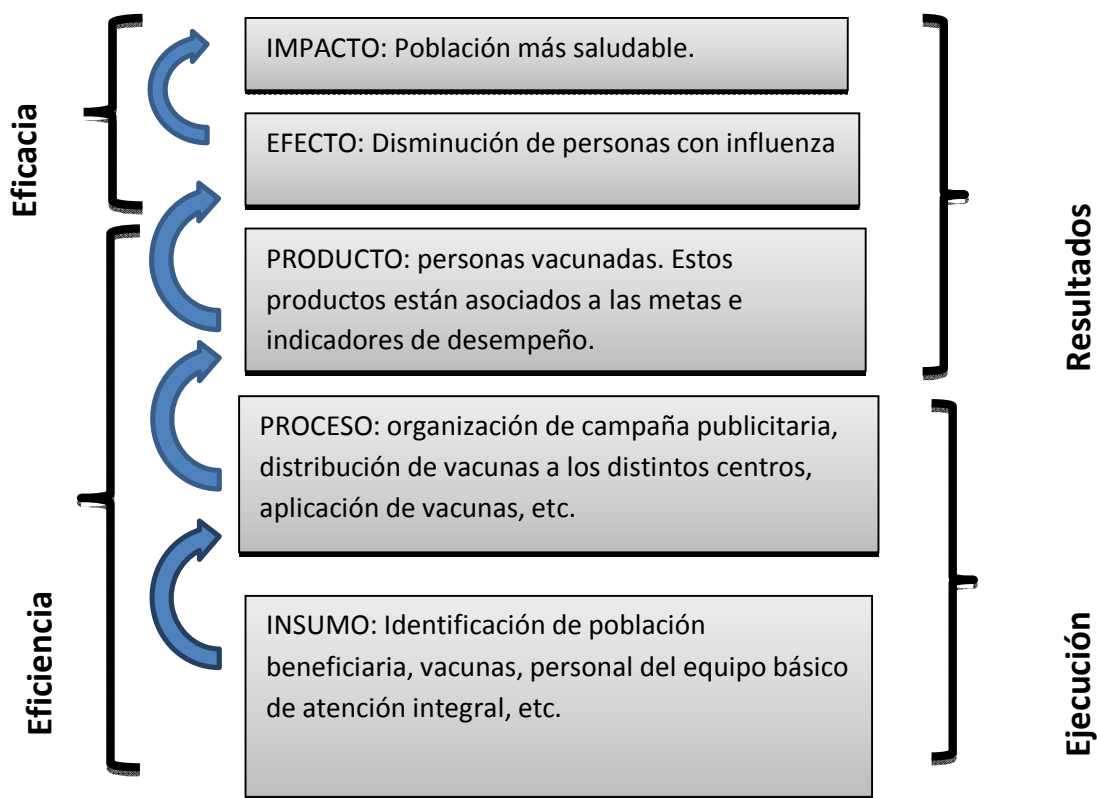
Fuente: García López, R y García Moreno, M, 2010:9

A continuación se definen cada uno de dichos componentes:

- a. Insumo: Lo constituyen los elementos necesarios para alcanzar un producto tales como recursos financieros, humanos, materiales, y legales.
- b. Proceso: Conjunto de actividades necesarias para transformar los insumos en productos.
- c. Producto: bienes y servicios que se brindan.
- d. Efecto: cambios en la situación o en el comportamiento de los beneficiarios de una política pública como consecuencia de los bienes y servicios brindados en el marco de dicha política.
- e. Impacto: cambios en las condiciones de vida de la población objetivo de la política pública.

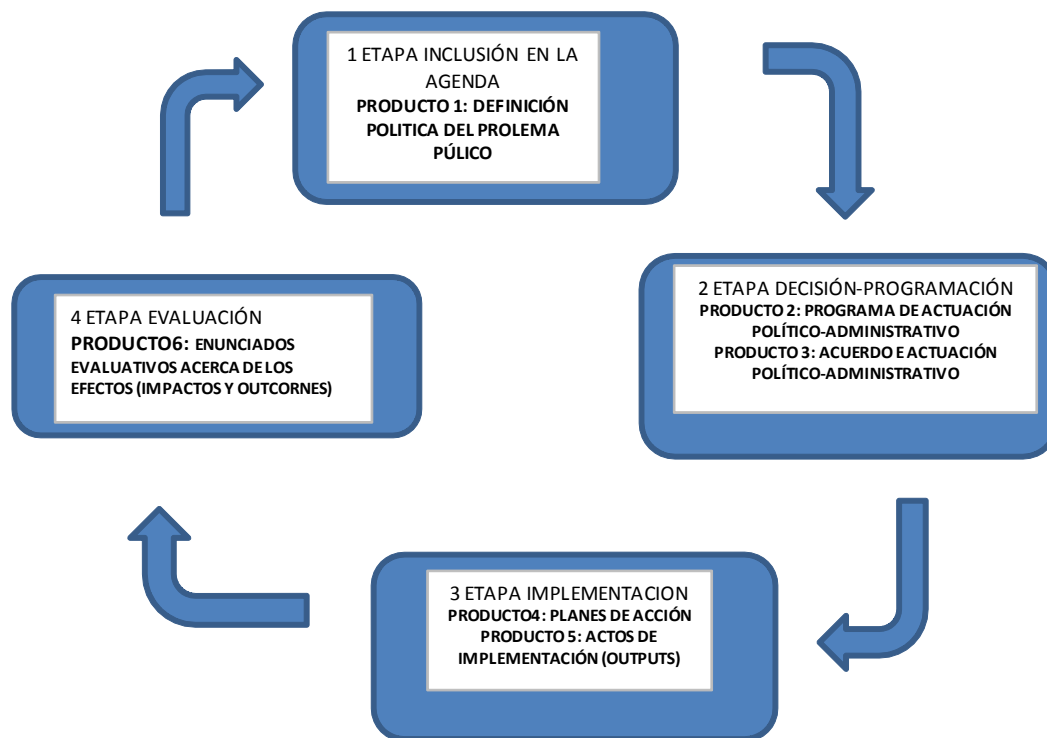
Un ejemplo de la cadena de resultados aplicado en una acción de política como una campaña de vacunación, se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 5: Cadena de Resultados de una campaña de vacunación contra la influenza



En este contexto, la política pública tiene un papel fundamental ya que debe definir las acciones concretas que se deben desarrollar para obtener los resultados que permitan lograr los cambios sociales que promuevan una mejor calidad de vida de los ciudadanos. Pero, para que la política pueda facilitar una gestión por resultados, cada una de las etapas de la misma debe brindar los insumos necesarios para desarrollar la siguiente etapa de la política. De acuerdo con Subirats et.al (2008), en cada una de las etapas de la política pública se deben obtener ciertos productos, los que a su vez se convierten en insumos para la siguiente etapa y que al final del proceso nos llevarán a conseguir los resultados esperados de la política pública. En la siguiente gráfica se muestra esta relación.

Gráfica 6: Etapas y Productos de una política pública



1.7 Síntesis del Capítulo

En este primer capítulo se ha esclarecido el concepto de política pública, en términos de que es un conjunto de acciones definidas por los actores políticos (Presidente de la República, Ministros, Presidentes de instituciones autónomas, diputados, alcaldes) en colaboración con funcionarios de sus respectivas instituciones, que tienen por objetivo resolver un problema que es considerado de interés público, cuyas manifestaciones se pueden observar en el corto plazo o se prevén que se podrá presentar en el mediano o largo plazo de no tomarse las acciones necesarias.

También, se explicaron los distintos tipos de políticas públicas, los distintos tipos de actores que participan del proceso de políticas públicas y el cambio que introduce la aplicación del enfoque de derechos humanos a las políticas públicas, siendo uno de los cambios más importantes la promoción de una ciudadanía activa mediante la potenciación de capacidades en lugar de la visión tradicional de simple receptores de bienes o servicios por parte de instituciones públicas. La aplicación del enfoque de derechos también obliga a un cambio en la gestión de la política, concretamente en la promoción de una mayor interacción entre los funcionarios participantes de

la misma y la creación de instrumentos que comprometan el cumplimiento de las acciones planificadas.

Finalmente, se relacionó el proceso de políticas públicas con la gestión por resultados en el sentido de que por medio de este enfoque se logra fortalecer la gestión de la política y la consecución de los productos de la misma, al centrar la atención en la relación de causalidad que existe entre las actuaciones de las distintas etapas del proceso de política y entre las acciones que desarrollan cada uno de los actores que intervienen en las mismas.

Trabajos citados

Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de políticas públicas. En F. Martínez Navarro, & V. Garza Cantú, *Política Pública y democracia en América Latina* (pág. 563). Mexico: Miguel Angel Porrúa.

Abramovich, V (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". En: Revista de la CEPAL, 88:35-51.

Arcidiácono, P (2006). Políticas sociales cn perspectiva de derechos. La agenda pendiente en argentina, mineo.

Cunill Grau, Nuria (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46, Caracas, Venezuela

García López, R y García Moreno, M (2010). La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington: BID.

García González, Roxana (2011). Modelo Conceptual y Estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud. Marco Estratégico del Ministerio de Salud. Tercera Edición. San José, Costa Rica: Ministerio de Salud.

Gobierno de Costa Rica (2010). Política Pública de la Persona Joven y su Plan de Acción. Ministerio de Cultura y Juventud. Viceministerio de Juventud, Consejo de la Persona Joven.

Lowi, T. (2003). Políticas Públicas, estudios de caso y teoría políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas* (pág. 432). Mexico: Miguel Angel Porrúa.

Muller, P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.

Parsons, W. (2009). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Mexico: FLACSO.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*.
Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Vallés, J. M. (2002). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

CAPÍTULO II: DEFINICION DE LA AGENDA PUBLICA

2.1 ¿Cómo se da la construcción social de los problemas públicos?

2.2 ¿Qué se entiende por la agenda de políticas públicas?

2.3 ¿Cuáles son los tipos de agenda pública?

2.4 Síntesis del Capítulo

Introducción

Como se ha indicado en secciones anteriores, una política pública está conformada por un conjunto de acciones prioritarias orientadas hacia la solución de problemas públicos, donde interviene la administración pública y una multiplicidad de actores estratégicos, bajo dinámicas de relaciones más o menos estructuradas, y que evolucionan en el tiempo, ya sea porque las causas del problema se han modificado o porque surgen nuevas posibilidades de actuación pública.

En la presente sección, se explicará la primera etapa del ciclo de políticas públicas, la cual consiste en la introducción de un problema social en la agenda pública. Se identifican entonces las siguientes preguntas, como elementos orientadores de la discusión:

¿Qué se entiende por la agenda de las políticas públicas?

¿Cómo se da la construcción social de los problemas?

¿Cómo se elabora la agenda de las políticas públicas?

¿Cuál es el proceso político de la agenda?

Se debe considerar como punto de partida que en la construcción de la agenda pública existe una compleja interconexión entre los problemas sociales aparentes y reales, por lo cual se requiere del entendimiento del asunto en cuestión, y la comprensión o el análisis de su coyuntura y evolución histórica en la agenda social, así como de los valores e ideologías implicadas en el mismo. Por ejemplo, en Costa Rica existe una fuerte percepción de inseguridad ciudadana, siendo en muchas ocasiones superior a la que experimentan países como Guatemala o El Salvador, la diferencia radica que en el primer caso la percepción y rechazo por parte de la ciudadanía es mayor, mientras en los otros países, se ha dado una especie de tolerancia negativa a convivir con esa problemática social.

En todo momento, se debe considerar que la construcción de la agenda de políticas públicas depende de la subjetividad de los tomadores de decisión, quienes a partir de la situación problemática planteada construye su definición, priorización, y posibilidad de intervención. Por tanto, es fundamental considerar el proceso de construcción del problema como oportunidades de mejora, que una vez identificadas o definidas pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos (Subirats 1992, pp. 47 - 52).

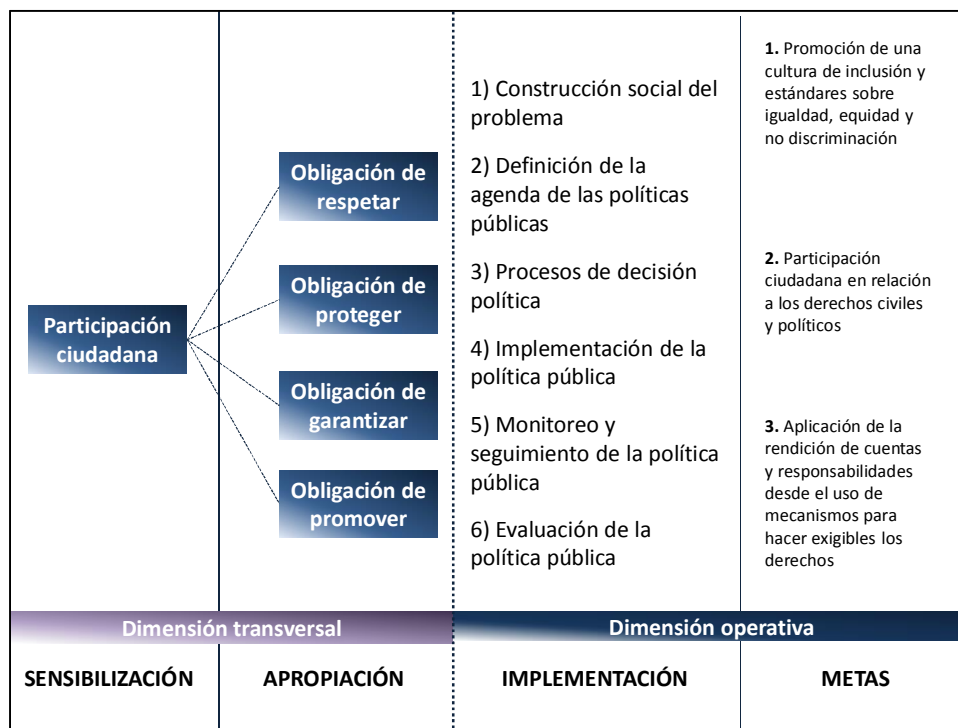
2.1 ¿Cómo se de la construcción social de los problemas?

Toda realidad social debe aprehenderse como una construcción histórica, ubicada en el tiempo y el espacio. Por tanto, en buena parte dependerá de la constelación de personas afectadas por el problema, o de aquellas cuyo comportamiento se identifica, con razón o erróneamente como origen del mismo (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

La incorporación del ejercicio de los derechos humanos en el modelo de construcción social de las políticas públicas a nivel nacional como local asumen como criterio fundamental la consagración del “valor público” que debe imperar en toda actuación de la administración para asegurar las condiciones estructurales del “desarrollo y la cohesión social”, estableciendo una doble dimensión operativa entre: a) las lógicas de participación y, b) el proceso de la construcción de la agenda; incluyendo aspectos esenciales como la fiscalización y auditoría ciudadana en los procesos de seguimiento y ejecución (ver Gráfico 7).

Gráfico 7

Construcción social del problema desde el enfoque de los Derechos Humanos

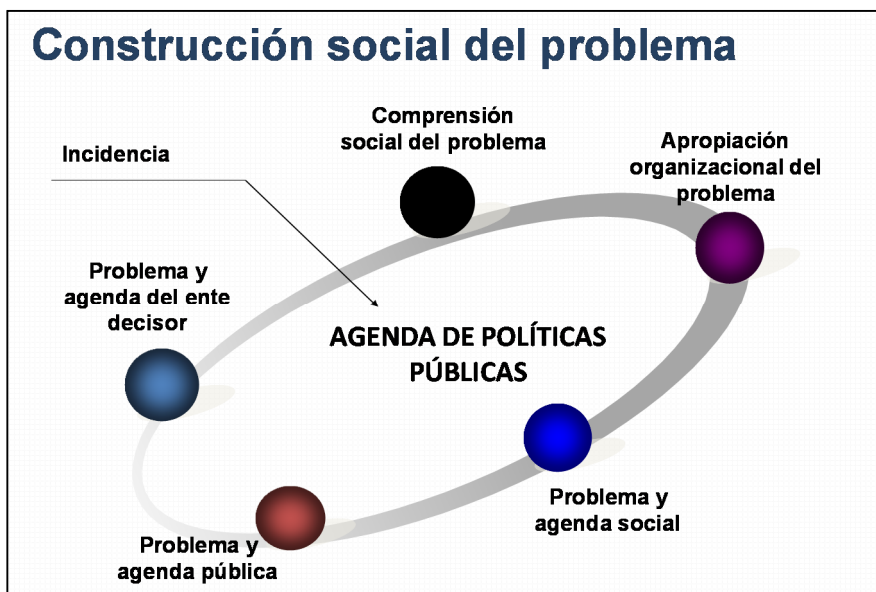


Fuente: Elaboración propia a partir de (Abramovich 2006).

La adopción del enfoque de los derechos humanos en el ámbito del desarrollo y la reducción de la pobreza se fundamenta en que las políticas e instituciones públicas tienen por finalidad impulsar estrategias en esa dirección, y por ende se deben de hacer explícitas en las normas y principios establecidos por el derecho internacional sobre derechos humanos. Por tanto, para éste enfoque, al partir del reconocimiento de una relación directa entre el derecho de la obligación correlativa y la garantía, se influye de forma directa en el establecimiento del marco conceptual para la formulación e implementación de las políticas públicas, como en los mecanismos de rendición de cuentas o responsabilidad que puedan considerarse (Abramovich, 2006).

La construcción social del problema desde una promoción del ejercicio de los derechos humanos se podría identificar en cinco fases: a) comprensión social del problema, b) apropiación organizacional del problema, c) problema y agenda social, d) problema y agenda pública, y e) problema y agenda del ente decisor. (Subirats 1992) (ver Gráfico 8).

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats (1992)

Precisamente cuando se analizan los puntos débiles de los procesos de incidencia política de muchas organizaciones sociales en la construcción de políticas pública, se destacan como principales barreras por superar: a) la ausencia del compromiso de los actores políticos para reconocer plenamente los temas estratégicos y las medidas requeridas de atención, y b) la falta de claridad sobre las verdaderas unidades de decisión en la materia; ejemplo de éste último aspecto es cuando se externan demandas a un Ministro, y la competencia sobre ese asunto la posee el gobierno local, o bien la presión a la Presidencia de la República sobre un proyecto de ley, cuando el control procedimental legislativo lo están ejerciendo bancadas parlamentarias de oposición.

Existen diversas formas por medio de las cuales se da la construcción social del problema. Una forma es que un actor responsable de determinadas competencias, por ejemplo, el Ministerio de Educación, considere necesario dar respuesta a una situación considerada de interés público como podría ser el embarazo en la adolescencia. Para ello, el equipo técnico del ministerio debe iniciar con la sensibilización y apropiación sobre la realidad y el contexto en que se encuentra ubicado el problema en cuestión. En otras palabras, debe realizar un diagnóstico que le permita evidenciar las dimensiones del problema, sus causas y los efectos que tiene sobre un determinado segmento

de población. En el recuadro que se presenta a continuación, se ejemplifican las preguntas a las cuales debería darse respuesta para la construcción social del problema a nivel institucional.

Recuadro 2.1 Caracterización de un problema público

1. ¿Cuál es el problema público al cual se intenta dar solución?
2. ¿Qué datos cuantitativos nos permiten evidenciar la magnitud del problema?
Ejemplo, porcentaje de deserción por segmento educativo, porcentaje de embarazos en adolescentes.
3. ¿Cuáles son los principales efectos en la población que presenta este problema?
¿Se pueden cuantificar estos efectos? Por ejemplo, porcentaje de jóvenes que abandonan la educación o no pueden integrarse al mercado laboral por no contar con la educación requerida.
4. ¿Cuáles son las principales causas del problema?
5. ¿Qué o quienes están influyendo en la existencia de dichas causas?

En otras ocasiones, la construcción social del problema es producto del debate político, especialmente cuando los problemas y sus potenciales soluciones han sido objeto de campañas políticas por medio de su inclusión en el programa de gobierno que cada partido político defiende durante las campañas electorales. Cuando un partido político gana las elecciones, los problemas prioritarios identificados en su plan de gobierno se convierten en insumos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Existe una tercera alternativa para la introducción de un problema social en la agenda pública. Esta alternativa es la mediatización del problema, que consiste en que la presión realizada a través de los medios de comunicación sobre una determinada situación problemática, permite que finalmente los actores públicos decidan tomar acciones para resolver dicha situación. Esta estrategia podría definirse como un ejercicio de capitalización social, en el sentido de identificar los apoyos sociales, técnicos e incluso económicos para presionar y lograr la incorporación del tema en la agenda pública.

Para promover la participación en la construcción social de los problemas públicos, se requiere de una ciudadanía sustantiva comprometida, lo que a su vez pasa necesariamente por una

ciudadanía informada que tiene acceso sin restricciones a información específica de su interés. De ahí la necesidad de abrir espacios que permitan evaluar las consultas o vacíos técnicos sobre el asunto público en cuestión, a través de procesos de acceso a la información y de consulta ciudadana. Se trata en última instancia de asegurar que la gestión pública se desarrolle en un diálogo franco con la sociedad en el marco de la implementación de las estrategias de desarrollo del país.

La transparencia no solo es lucha contra la corrupción, también es la puerta a través de la cual se puede generar una cultura política de mutua confianza e inclusión, por su parte la deliberación democrática alude a la toma de decisiones colectivas que pueden generar actuaciones vinculantes en la generación o implementación de las políticas públicas. El elemento fundamental lo constituye el intercambio de argumentos entre participantes comprometidos con la racionalidad de la gestión pública, en la promoción de los diseños institucionales adecuados para la gobernabilidad y gobernanza democrática.

La virtud esencial del método deliberativo es la identificación y mapeo de la pluralidad de actores estratégicos vinculados directa e indirectamente, así como sus diversas posiciones. Realidad que permite contraponer la diversidad de argumentos, e inclusive la posibilidad de combinación para superar las barreras posicionales en la generación de soluciones creativas a partir de criterios objetivos.

En tal sentido, las herramientas de consulta no responden a lógicas de suma cero –lo que uno gana lo pierdo otra parte-, sino que produce diálogos circulares narrativos de suma variable – identificación de ganancias múltiples. Para lograr lo anterior, el método deliberativo ha de contribuir de forma transversal y en sus intervenciones metodológicas a fortalecer el ejercicio de los derechos humanos, tanto en su condición positiva como negativa, particularmente la libertad de opinión, igualdad y equidad en el uso de los instrumentos, racionalidad y razonabilidad.

El método de deliberación en la construcción de la política pública parte de la necesidad de identificar y ampliar una construcción de actores vinculados directamente con las externalidades positivas o negativas de carácter nacional y territorial, pero también en una segunda instancia a

una pluralidad de actores cuya naturaleza política o institucional les vincula a una temática en particular. En esta segunda dimensión se pone el peso en aquellas instancias de influyen en las agendas institucionales o agendas públicas de los procesos decisionales.

El Cuadro Nº 3 contempla una lista de entre múltiples aspectos posibles, que se han de considerar en el diálogo social para la construcción del problema desde un ejercicio de los derechos humanos, a partir de tres variables de intervención: a) participación y principio de inclusión, b) participación y ejercicio de los derechos, y c) gobernabilidad incluyente en la canalización del conflicto social.

Cuadro 3

Elementos para la construcción social del problema desde el enfoque de los derechos humanos

Variable	Indicador de proceso	Definición operativa
Participación y principio de inclusión	Libertad o ausencia de coerción	Capacidad de los actores para intercambiar argumentos sin restricciones, amenazas o chantajes
	Racionalidad deliberativa	Capacidad de interlocución para impulsar posiciones desde la fuerza del mejor argumento
	Buena fe	Capacidad de los participantes para buscar soluciones a los problemas comunes y generar confiabilidad en las contrapartes
	Nivel de inclusión	Capacidad del diseño metodológico y reglas deliberativas para la participación de la diversidad de voces y perspectivas dadas en las discusiones
Participación y ejercicio de los derechos	Efectividad de las reglas de juego	Capacidad de los actores para adecuar, aplicar y hacer cumplir las reglas de juego
	Efectividad de los distintos actores	Capacidad de los actores para hacer sentir sus planteamientos, necesidades e inquietudes
	Efectividad del ejercicio de oposición	Capacidad de los actores para externar sus diferencias y utilizar las reglas de juego en sus derechos de confrontación y discusión
	Efectividad de la gestión del proceso	Capacidad de los actores para lograr dinámicas transformativas de canalización de las diferencias y los conflictos
	Efectividad de las fórmulas de negociación	Capacidad de los actores para asumir puntos de consenso y disenso, así como vías de coordinación político-institucionales
Gobernabilidad participativa en la canalización del conflicto social	Coordinación interinstitucional para canalizar las agendas temáticas de conflictos potenciales	Capacidad del diseño institucional para generar centralidad en la construcción de agendas político-sociales

Variable	Indicador de proceso	Definición operativa
	Institucionalización del conflicto social	Habilidad política de los tomadores de decisión para articular las tensiones sociales desde la institucionalidad (formal e informal) sin que lleguen a explosiones de conflicto social
	Racionalización de la gestión pública	Identificación de los mecanismos y necesidades de reforma institucional, así como del sistema de incentivos para el control de los rendimientos institucionales esperados
	Proyección de equilibrios institucionales inducidos	Análisis de las posiciones visibles de reforma institucional de los actores con capacidad de decisión e influencia desde la triangulación de: actores, preferencias, procedimientos
	Proyección de necesidad de Cambio institucional	Identificación de la orientación del tipo de cambio institucional planteado por la dinámica sistémica de actores (accidente, evolución, intervención intencional)

Fuente: Elaboración propia

La cuarta estrategia para introducir un problema social en la agenda pública es por medio de la anticipación de un actor político. En esta estrategia, son los actores políticos (Presidente de la República, Ministros, Alcaldes, Diputados, Presidentes de Instituciones Autónomas), los que identifican desajustes entre las acciones de política que se están llevando a cabo y el efecto de dichas acciones para la solución del problema público que les dio origen. La información de dichos desajustes la obtienen de los informes de monitoreo del cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del cumplimiento de metas sectoriales e institucionales. Con base en dichos informes, estos actores pueden proponer cambios en la orientación de la política o en las estrategias de intervención que se han venido desarrollando en la misma. Otra forma de anticipación puede surgir de análisis de tendencias sobre el comportamiento de determinados fenómenos (análisis prospectivos) que lleven a los actores políticos a decidir tomar acciones con el fin de aprovechar oportunidades de corto, mediano o largo plazo como por ejemplo, reforzar la educación científica con el fin de promover una industria con mayor valor agregado que aumente nuestra competitividad a nivel internacional.

2.2 ¿Qué se entiende por la agenda de las políticas públicas?

Una de las cuestiones fundamentales en todo proceso de construcción de políticas públicas radica en la forma por medio de la cual un problema *social* se identifica y más tarde se “*tematiza*” o se “*formatea*” como un problema público, así como las diferentes formas en que se produce su *inclusión en la agenda pública* (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

La agenda de las políticas públicas es el resultado de la movilización de demandas y presiones sociales y políticas, en el marco de reglas de juego formales e informales; donde el conflicto es un factor inherente expresándose en proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos

La inclusión en la agenda pública toma relevancia en sociedades democráticas en las cuales diversos actores estratégicos –organizaciones comunales, sector empresarial, sindicatos, etc.- tienen la capacidad de presentar sus problemas ante sus representantes políticos a nivel nacional (jerarcas y funcionarios públicos y diputados), o bien a nivel local (autoridades locales, técnicos municipales o funcionarios de administraciones centrales en oficinas regionales).

En el marco de la gobernanza global en la cual vivimos, los problemas de agenda pública nacional pueden ser también visibilizados por actores internacionales como organismos multilaterales en la medida en que el país es miembro de dicho organismos, a partir del seguimiento de acuerdos y compromisos previamente adquiridos por el estado, o mediante informes técnicos que muestren asuntos que requieren atención nacional.

Éste proceso de inclusión ha generado ventajas en el sentido de procurar realizar una gestión pública más afín a los intereses y necesidades de la sociedad, abriendo canales de comunicación interactiva, rendición de cuentas y transparencia en los procesos; buscándose así no solo fortalecer la legitimidad de origen –las bases de los actos administrativos en cuanto eficiencia, eficacia y equidad-, sino también la legitimidad de ejercicio –satisfacción, percepción y posibilidades de mejora en el uso, acceso y control de los bienes y servicios institucionales-.

Al tratar de entender qué es la agenda de las políticas públicas nos enfrentamos al desafío de comprender la forma en que operan distintas lógicas formales e informales del poder, pues son estas quienes determinan los temas considerados como asuntos de políticas y la forma por la cual serán abordados. Situación que implica reconstruir una serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento por resolverlo (Subirats 1992, p. 42).

Por tanto, la agenda de políticas públicas constituye un proceso político entre diversos actores públicos y privados, caracterizado por luchas de poder, inmersas en conflictos y tensiones de intereses y posiciones -parcial o totalmente divergentes-, buscando incorporar sus asuntos y enfoques en el proceso de construcción del problema y su respectiva propuesta de política pública.

Uno de los aspectos fundamentales a considerar en la agenda de políticas públicas es el problema del error de medición, es decir la falta de sintonía entre la comprensión y definición del *problema social* (construcción social del problema) y entendimiento por parte de los actores responsables de definir la *agenda de las políticas públicas (representantes políticos)*. Éste tipo de situaciones dan como fruto políticas que en su proceso de implementación reflejan problemas técnicos de instrumentalización, o incluso altas dosis de protestas sociales en cuanto a su forma o fondo. Ejemplo de ello, las reformas, tensiones y conflictos dados durante la discusión y aplicación de la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres (Ley No. 8589 del 2007), o la Ley de Paternidad Responsable (Ley No. 8101 del 2001).

La agenda de las políticas públicas corresponde entonces al primer punto de canalización de demandas y conflictos sociales. Requiriendo en ésta fase de un liderazgo imaginativo para controlar las tensiones entre el gran número de intereses que presionan libremente con sus demandas; así como una alta habilidad técnica y política para reestructurar las controversias posicionales en una puesta en común, basada en visiones e iniciativas articuladoras.

2.3 ¿Cuáles son los tipos de agenda pública?

Existen dos tipos de agenda pública la agenda sistémica y la agenda institucional. La agenda sistémica está conformada por los problemas que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedores de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental. Podemos observar esta agenda sistémica en el programa de gobierno del partido ganador de unas elecciones. Producto de la contienda electoral, la comunidad política determina cuáles son los problemas prioritarios para la sociedad y cuáles son las alternativas de solución preferidas. Una vez que un partido político gana

las elecciones, su programa de gobierno se convierte en insumo para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento por medio del cual se brindan las grandes orientaciones estratégicas de la actuación gubernamental.

Este plan es complementado con el Plan Sectorial, el cual es formulado de manera conjunta por todas las instituciones del sector. Para la definición de los problemas a los cuales se brindará especial atención, se aplican los lineamientos emitidos por MIDEPLAN, los cuales a la fecha de escribir este Manual, establecen que el Análisis de Situación Sectorial se hará con base a la metodología de “identificación de problemas y análisis de causalidades”, a partir del cual se elaboran las líneas de acción sectorial para cada problema identificado. Estas líneas de acción son las que dieron origen a las acciones estratégicas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.

La agenda institucional está conformada por los asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones de política pública. Existen dos tipos de agenda institucional: nacional y local. Como ejemplo de la agenda nacional está por ejemplo en análisis en la Asamblea Legislativa de la fertilización in vitro. También, en el ámbito nacional existe una agenda institucional para cada ministerio e institución autónoma. En el nivel local, la agenda incluye temas que son de la competencia de las municipalidades de acuerdo con el Código Municipal y leyes conexas. El cómo entran estos temas en agenda está influenciado por la presión de grupos de interés, por ejemplo, los sindicatos de profesores, universidades, estudiantes, asociaciones de padres de familia en el caso de temas vinculados a la educación; o por iniciativa interna como el caso del programa de comedores saludables. En el cuadro que se presenta a continuación se resumen los tipos de agendas y los métodos de introducción en agenda de los problemas que son considerados en la misma y que fueron presentados en la sección 2.1 de este capítulo.

Cuadro 4. Resumen del Proceso de Inclusión de un Problema en Agenda Pública y Tipos de Agenda Pública

Tipo de Agenda	Materialización	Proceso de introducción en agenda
Sistémica	Problemas que orientan el PND y planes sectoriales. Articulación de Prioridades de la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia Electoral: Programa de gobierno • Decisión de jefes de instituciones miembros del sector en función de análisis de situación del sector.
Institucional	Problemas que Ministerios e Instituciones autónomas aceptan resolver en el ámbito de su actuación. Ejemplo: prevención de la violencia por parte del Ministerio de Justicia y Paz, alimentación saludable en las sodas escolares por parte del Ministerio de Educación, entre otros.	<ul style="list-style-type: none"> • Medios de comunicación • Movilización social • Decisión de jefes de organizaciones públicas
Local	Plan de Desarrollo Local	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia Electoral • Medios de comunicación • Movilización social • Decisión de Alcalde y Consejo Municipal de atender problemas que consideran importantes para el desarrollo local.

2.4 Síntesis del Capítulo

En síntesis, de la primera etapa del proceso de políticas públicas se obtiene como producto la definición política del problema público y su inclusión en la agenda pública, sea esta sistémica o institucional. Tal y como se indicó en el recuadro 2.1, la definición del problema requiere de un diagnóstico preciso que nos permita identificar la historia causal del mismo, los efectos que tiene

el problema en un determinado segmento de la población o en toda la población y las evidencias cuantitativas de la magnitud del problema. Esta caracterización sirve de insumo la siguiente fase de la política que es la definición de alternativas de solución y programación.

Fuentes consultadas:

- Abramovich, V (2006) "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", publicado en la Revista de la CEPAL, abril N° 88
- Coicaud, Jean Marc 2000 "Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política", Homo Sapiens, Ediciones Rosario, Buenos Aires.
- Lindblom, C. (1991). Democracy and market system. Scandinavian University Press Publication.
- Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992). Las políticas públicas. Barcelona. Ariel.
- Rhodes, R.A.W., Binder, S.A., Rockman, B.A. (eds.) (2006). The Oxford handbooks of Political Science. Oxford University Press.
- Roth Debeul, A.N. (2006). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., Payne, M. (2006). The Politics of policies. Economic and social progress in Latin America. New York: Inter-American Development Bank.
- Subirats, J. (1992). Una cuestión de estilo. El proceso de formación de políticas en España. Madrid: Cuadernos y debates n° 38, Centro de Estudios Constitucionales.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. España: Editorial Ariel, S.A.
- Tsebelis, G. (2002). Veto Players: how political institutions work. United States of America: Princeton University Press.

CAPITULO III: DEFINICIÓN DE ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN Y PROGRAMACIÓN

3.1 Programa de actuación

3.2 Acuerdos de gestión

3.3 Síntesis del capítulo

Introducción

En el capítulo anterior se analizó la etapa de inclusión de un problema en la agenda pública. Producto de dicha etapa se obtiene la decisión de los actores políticos de actuar para resolver una situación problemática que está afectando a un amplio sector de la sociedad. En la etapa de decisión y programación de acciones de política pública, se debe concretar la forma cómo se buscará dar solución a dicho problema. Por lo tanto, con el apoyo de los funcionarios técnicos de los distintos ministerios e instituciones, se debe dar inicio al proceso de planificación y programación de acciones de política pública, para lo cual en primer lugar se debe caracterizar el problema público en términos de su historia causal, evidencias cuantitativas y cualitativas que permiten constatar que realmente la situación es problemática para un sector de la sociedad ya que produce efectos negativos a dicha población como puede ser la carencia de empleo para la persona joven, la falta de prevención ante la posible infección por VIH, la falta de acceso a métodos anticonceptivos modernos, el no acceso a vivienda, entre otros. La caracterización del problema permitirá posteriormente determinar las posibles acciones de intervención que se pueden desarrollar y su forma de gestión.

Con base en lo anterior, en este capítulo se explicarán los dos productos que salen de la segunda fase de la política pública, los cuales son: a) el programa de actuación para resolver un problema público y b) el acuerdo de gestión de dicho programa.

3.1 Programa de Actuación

Como se indicó en la introducción, el producto que se obtiene de la etapa de introducción de un problema en la agenda pública es la aceptación de parte de las autoridades políticas con poder de decisión de que existen evidencias que permiten determinar una situación problemática, como por ejemplo, la existencia de altos niveles de emisiones de CO₂, o el incremento de las tasas de desempleo en el país, el incremento de las tasas de homicidio que demandan atención inmediata, entre otros. Sin embargo, para poder actuar sobre estas situaciones problemáticas, es necesario desarrollar un programa de actuación.

Se denomina **programa de actuación** al momento donde los actores investidos de autoridad para la toma de decisiones (presidente, ministros, equipos técnicos de la administración pública, directores de instituciones autónomas, autoridades locales) determinan cuáles son las características del problema público incluido en agenda, qué posibles acciones de intervención se pueden ejecutar, qué marco legal será necesario para la implementación de la intervención, quienes serán los grupos objetivos hacia los cuales irán dirigidas las acciones de intervención, cuáles son los recursos necesarios para poner en práctica la intervención y cuáles son los principios de organización administrativa necesaria para la implementación de las acciones de política pública. Este programa de actuación se materializa en los planes sectoriales, regionales, locales, institucionales, y en el Plan Nacional de Desarrollo.

El programa de actuación, concretado en los distintos tipos de planes (nacionales, sectoriales e institucionales), define el mandato dado por los actores políticos (presidente, legisladores) a los funcionarios públicos para el desarrollo de sus actuaciones. Para esto, el programa debe tomar en consideración el marco jurídico que permite a las autoridades públicas establecer derechos y obligaciones a los receptores de los productos o servicios de una determinada política pública; así como obligaciones para el cumplimiento de la misma. Como parte de este marco jurídico, para el caso costarricense, se cuenta con lo establecido en la Constitución Política en los artículos 140 y 146, la Ley 5525 de Planificación Nacional del 18 de mayo de 1974, la Ley 8131 ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) del 18 de setiembre del 2001, la Ley 6227 de la Administración Pública de 2 de mayo de 1978, las leyes de creación de cada uno de los ministerios e instituciones autónomas y lo establecido en el Código Municipal y leyes específicas. Adicionalmente, al inicio de cada administración se emite un Decreto Ejecutivo por parte de la Presidencia y MIDEPLAN donde se emiten los lineamientos generales para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales, regionales e institucionales que lo sustentan.

En términos generales, el contenido de un programa de actuación debe incluir el análisis de casualidad de las situaciones problemáticas que han definido previamente los actores políticos, los objetivos que guiarán la solución prevista para resolver el problema público que dio origen a la política, la definición de los grupos objetivos (actores asociados con las causas que influyen en la existencia del problema público), la acciones de intervención y los principios básicos que guiarán la organización necesaria para la implementación de la política. A continuación se definen brevemente cada uno de estos elementos:

- a. Caracterización del problema: La misma incluye determinar el nivel de intensidad del problema en términos de a quienes está afectando, el perímetro donde se ubica el problema (dimensión espacial) el cual puede tener un perímetro nacional, como por ejemplo el nivel de inflación de un país, o un perímetro regional. También se deben establecer las relaciones de causalidad (causa-problema) las cuales deben estar sustentadas tanto en términos cualitativos como cuantitativos (datos estadísticos que muestren las dimensiones del problema). Por ejemplo si se percibe que una de las causas asociadas con el decrecimiento de la inversión extranjera directa es la insuficiencia de personas con formación tecnológica, para caracterizar el problema se deben dar datos relacionados con la brecha entre demanda de mano de obra con formación tecnológica y oferta de la misma, así como datos del tipo de formación tecnológica que están requiriendo las empresas transnacionales instaladas en el país y las que podrían estar interesadas en venir al país.
- b. Objetivos: Son los que “definen el estado que se considera satisfactorio (o mejor del escenario de partida) y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada” (Subirats, et.al, 2006:155). Dependiendo del nivel de planificación los objetivos van de lo estratégico (Plan Nacional de Desarrollo y Planes Sectoriales) a los más específicos o

concretos (planes institucionales). Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 se señala como uno de los objetivos estratégicos el siguiente: “4.3.1. Mejoramiento de la empleabilidad de la fuerza de trabajo, en particular de la población femenina y de los grupos vulnerables” (MIDEPLAN, 2010:53).

- c. Grupos objetivos: está formado por el conjunto de actores asociados con las causas que dan origen al problema. Por ejemplo, en el grupo objetivo de la política pública de la persona joven están todos aquellos actores que de una u otra manera están involucrados en el aprovechamiento del denominado “bono demográfico”, ya que si a las personas jóvenes no se les brinda servicios de educación y salud necesarios podría convertirse en un fenómeno “bumerán” para la sociedad. En el caso de la aplicación del nuevo Reglamento de Sodas Escolares, el grupo objetivo son los concesionarios o administradores de sodas escolares porque es a ellos a quienes se les debe sensibilizar o sancionar si no brindan alimentos saludables a los niños (as).
- d. Elementos evaluativos: indicaciones sobre el tipo de datos que se deben obtener para determinar el nivel de realización de los objetivos y metas del programa. Esto incluye la definición de indicadores (tasa de desempleo abierto) y técnica para obtener la información de dicho indicador (con base a la encuesta de hogares elaborada por el INEC para los años 2010-2014).
- e. Elementos operativos del programa: Se refiere a los tipos de intervención que se aplicarán para el logro de los objetivos establecidos. De acuerdo con Subirats et.al. (2006) se pueden identificar los siguientes tipos de intervención:
 - **Intervención de tipo regulatorio**: se establecen las “prohibiciones, obligaciones, o atribuciones de derechos que pueden ser objeto de sanciones en caso de no respetarse lo indicado en la regulación” (Subirats et.al, 2006:158). Ejemplo de este tipo de intervención la Ley N° 7476: Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, que prohíbe y sanciona el acoso u hostigamiento sexual como práctica discriminatoria por razón del sexo, contra la dignidad de la mujer y del hombre en las relaciones laborales y de docencia. Otro ejemplo es la Ley N° 7586: Ley contra la Violencia Doméstica, la cual regula la aplicación de las medidas de protección necesarias para garantizar la vida, integridad y dignidad de las víctimas de la violencia doméstica. Otros ejemplos son las disposiciones de ordenamiento territorial, el otorgamiento de permisos o autorizaciones específicas como la definición de tarifas o explotación.
 - **Intervención de tipo incentivador**: mediante este tipo de intervención se busca por medio de incentivos positivos o negativos, influir en el comportamiento de los grupos objetivos. Un tipo de incentivo positivo es el otorgamiento de becas como las otorgadas en el Programa Avancemos para que los estudiantes se mantengan en el Colegio.
 - **Intervención de tipo persuasiva**: se basa en estrategias de comunicación orientadas a convencer a los grupos objetivos a adoptar comportamientos acordes

a los objetivos de la política. Ejemplo de este tipo de intervención es la campaña publicitaria lanzada por el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social sobre el lavado de manos, al igual que la campaña de prevención del VIH/sida. Otro ejemplo es la campaña de CONAPAM de no violencia contra las personas adultas mayores. El 7 junio 2011, el Gobierno de Costa Rica, representado por la Presidenta de la República, Laura Chinchilla Miranda, y la Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres, Maureen Clarke Clarke, se adhirió a la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas, Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres, la cual es una iniciativa multi anual encaminada a prevenir y eliminar la violencia contra mujeres y niñas en todas las partes del mundo.

- **Intervención para la prestación directa de bienes y servicios a la población:** Este es el tipo de intervención en la cual se piensa usualmente al estar programando las acciones de política pública. Ejemplo de esta intervención es la construcción de casas para personas que viven en tugurios, la atención a pacientes con cáncer, etc.

Tomando en consideración que los elementos que conforman un programa de actuación se pueden concretar de manera diferente en los distintos planes, a continuación se presenta un breve resumen de la forma que adoptan dichos elementos por tipo de plan.

- a. **Plan Nacional de Desarrollo:** En el Plan se presentan las orientaciones estratégicas que guiarán la actuación gubernamental para tratar de solucionar los problemas identificados como prioritarios para el país. En el siguiente cuadro que se presenta a continuación se muestra las características que debería tener los elementos de dicho Plan.

Cuadro 5. Elementos del Plan Nacional de Desarrollo

ELEMENTOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	ATRIBUTOS
Dimensión Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Visión de futuro (imagen objetivo) • Macrodesafíos identificados en el diagnóstico país.
Objetivos Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Estado social deseado en un momento determinado. Ejemplo: “Una nación más equitativa y solidaria”. (PND 2010-2014).
Elementos evaluativos	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de metas para cada objetivo estratégico: globales, sectoriales, regionales. Medir resultados. • Definición de indicadores • Especificación del método de evaluación y obtención de datos • Definición de línea base
Iniciativas de intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones estratégicas para el logro de los objetivos. Estas acciones se pueden organizar por ejes estratégicos y programas estratégicos. Las acciones deberían estar asociada a alguno de los tipos de intervención analizados en este capítulo.
Orientación de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de actores responsables y asociados para cada programa o acción estratégica. • Base jurídica para la actuación

En el caso costarricense, los lineamientos para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo los formula el Ministerio de Planificación y participan del proceso los equipos técnicos del Ministerio, sus contrapartes en las secretarías de planificación sectorial y oficinas de planificación institucional de Ministerios, Instituciones autónomas, entidades locales y regionales. En el año 2011 se introdujo la participación ciudadana en el proceso, para lo cual se realizaron consultas populares entre el 15 de junio y el 25 de julio del 2011.

Otras características del Plan Nacional de Desarrollo en Costa Rica son: a) es plurianual, b) contempla ejes de políticas públicas y ejes transversales como el de Política Exterior y Modernización del Estado en el PND 2010-2014, c) incluye los planes sectoriales. En el PND 2010-2014 se incluyeron también los compromisos adquiridos por el país en materia de desarrollo humano, en especial lo relativo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

b. Planes Sectoriales

En este nivel de planificación se concretan los objetivos y acciones estratégicas que, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo le corresponde cumplir a cada sector. En el siguiente cuadro se resumen los elementos que debería contener un plan sectorial.

Cuadro 6. Elementos del Plan Sectorial

ELEMENTOS DEL PLAN Sectorial	ATRIBUTOS
Dimensión Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Visión de futuro (imagen objetivo) • Desafíos del sector identificados en el diagnóstico sectorial de acuerdo con los lineamientos dados por MIDEPLAN.
Objetivos Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación con objetivo estratégico del PND • Objetivos estratégicos sectoriales: expresados como resultados esperados
Elementos evaluativos	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de metas para cada objetivo estratégico sectorial para cada año • Definición de indicadores • Especificación del método de evaluación y obtención de datos • Definición de línea base
Iniciativas de intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Programas sectoriales: conjunto de actividades necesarias e integradas para proveer bienes o servicios para una determinada población objetivo con el fin de resolver un problema público o satisfacer una necesidad de dicha población. El Programa debería establecer claramente la estrategia de intervención del programa (prestación de servicios, sensibilización, etc).
Orientación de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos sectoriales que además de actividades incluyen: <ol style="list-style-type: none"> a. Definición de actores responsables y asociados para proyecto. b. Base jurídica para la actuación c. Productos concretos del proyecto d. Caracterización de la población beneficiaria del proyecto e. Año de inicio y finalización del proyecto f. Presupuesto asignado al proyecto

En Costa Rica, MIDEPLAN elabora los lineamientos para la elaboración de los planes sectoriales los cuales incluyen los siguientes elementos:

- a. “El marco normativo que sustenta la elaboración del PS.
- b. El modelo de gestión sectorial: instituciones que conforman el sector y mecanismos de coordinación.
- c. El diagnóstico sectorial: contiene el análisis de los principales problemas del sector.
- d. La misión del sector: es el motivo, propósito, fin o razón de ser del sector. Responde a la pregunta ¿qué hace el sector?”; enuncia a que público sirve y que necesidades satisface. Debe ser consistente con los lineamientos de políticas sectoriales.
- e. La visión del sector: es el rumbo para orientar las decisiones estratégicas del sector a largo plazo y plantea un escenario ideal de éxito. Debe ser consistente con los lineamientos de políticas sectoriales.
- f. Los lineamientos de políticas sectoriales incorporados en el PND.
- g. Las metas sectoriales del PND desagregadas anual y cuando corresponda regionalmente.
- h. Las acciones estratégicas sectoriales del PND on los siguientes elementos:
 - Las metas del período de la acción estratégica del PND con desagregación anual y regional.
 - Los indicadores de las metas de la acción estratégica.
 - La línea base respecto de la situación prevaleciente al año anterior a la elaboración del PND.
 - La estimación presupuestaria y fuente de financiamiento en millones de colones para la ejecución de cada acción estratégica incluida en el PND.
 - La(s) institución(es) responsable(s) de ejecutar la acción estratégica.
- i. Las actividades fundamentales cuya ejecución es esencial para el logro de la acción estratégica del PND, señalando la institución responsable y los plazos para su realización.
- j. Las acciones estratégicas del PND relacionadas con inversión pública también se adjuntan al PS de acuerdo con el formulario de información para proyectos de inversión pública emitido por MIDEPLAN.

- k. La justificación técnica que fundamente la desagregación anual y regional de las metas de las acciones estratégicas (programa o proyecto)” (MIDELPLAN. Metodología para elaborar el plan sectorial 2010-2014: 5-6).

c. Plan Institucional

En este plan se deben sentar las bases de las acciones que le corresponde realizar a cada Ministerio, Institución Autónoma y gobierno local para brindar los productos y servicios que están en su ámbito de competencia. En el siguiente cuadro se presentan los elementos mínimos que debería incluir este plan. Los insumos de este Plan son el contenido del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Sectorial más las acciones permanentes que debe desarrollar la institución en el marco de sus competencias.

Cuadro 7. Elemento Básicos del Plan Institucional

ELEMENTOS DEL PLAN Sectorial	ATRIBUTOS
Dimensión Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Misión Institucional de acuerdo con la Ley de creación. • Desafíos identificados dentro del área de competencia de la institución
Objetivos Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación con objetivos estratégicos del PND • Objetivos sectoriales (si aplica) • Objetivos estratégicos institucionales
Elementos evaluativos	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de metas para cada objetivo estratégico institucional para cada año • Definición de indicadores • Especificación del método de evaluación y obtención de datos • Definición de línea base
Iniciativas de intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Programas y productos estratégicos de la institución con identificación de: población beneficiaria para cada producto, definición de si la intervención será nacional, regional, local, y costos por programa.
Orientación de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de actores responsables y asociados para cada actividad del programa • Procesos relacionados (intra e interorganizacional).

La calidad que muestren los programas de actuación (PND y Planes Sectoriales), en término de definir claramente los elementos antes mencionados, es fundamental para fortalecer la capacidad de dirección del gobierno. Para esto, Peters (2003) indica que los programas de actuación deberían cumplir con los siguientes requisitos:

- Articular un conjunto de prioridades de la sociedad.
- Coherencia: Los niveles altos del gobierno son los responsables de crear coherencia, es decir producir una visión amplia de hacia donde se orienta el país y equilibrar los intereses.
- Definición clara de resultados esperados
- Retroalimentación: determinar los efectos que han tenido las intervenciones (acciones de política) pasadas sobre los problemas públicos que dieron origen a la política y la evolución que podría tener el mismo para poder reorientar la política.
- Rendición de cuentas: Implica una relación causal entre acciones y resultados, lo cual requiere la especificación clara de resultados (outputs) y efectos (impactos) en términos de cambios en la situación considerada como problemática.

En el Anexo 1 se incluye a manera de ejemplo, la ficha de presentación de programas de el gobierno de Chile donde se solicitan la mayoría de los elementos vistos en esta sección.

En el cuadro que se presenta a continuación, se sintetizan los componentes del Programa de Actuación en cada uno de los niveles de planificación.

Cuadro 8. Síntesis del Programa de Actuación por Nivel de Planificación

Dimensiones	PND	Plan Sectorial /Regional	Plan Institucional
Dimensión Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Visión de futuro • Macrodesafíos 	<ul style="list-style-type: none"> • Visión de futuro • Desafíos del sector o región 	<ul style="list-style-type: none"> • Misión institucional • Desafíos que debe atender en su área de competencia
Objetivos Estratégicos	Estado social deseado como país en un momento determinado	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo estratégico PND • Objetivos estratégicos sectoriales o regionales como resultados esperados 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos estratégicos PND • Objetivos estratégicos institucionales
Elementos evaluativos	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de metas para cada objetivo: global, sectorial, regional • Indicadores • Método de evaluación y obtención datos • Línea base 	<ul style="list-style-type: none"> • Metas sectoriales/regionales • Indicadores • Método de evaluación y obtención de datos. • Línea base 	<ul style="list-style-type: none"> • Metas institucionales • Indicadores • Método de evaluación y obtención de datos. • Línea base
Iniciativas de Intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Programas • Acciones estratégicas (tipo de intervención: regulatorio, incentivos, prestación directa de servicio) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas sectoriales/regionales • Proyectos sectoriales/regionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas institucional con definición clara de Productos estratégicos: población beneficiaria, especificación de la intervención (prestación directa, incentivos, etc) y ámbito (nivel nacional, regional, local).
Orientación de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Actores responsables de programas y actores asociados 	<ul style="list-style-type: none"> • Base jurídica • Productos concretos de cada proyecto • Actores responsables y asociados de las acciones del proyecto • Caracterización población beneficiaria • Presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Actores responsables y asociados de cada actividad del programa institucional • Procesos de coordinación intra e interorganizacional.

3.2 Acuerdos de Gestión de los Planes (Acuerdo de Actuación Político-Administrativo)

El acuerdo de gestión está integrado por el conjunto de actores públicos y privados que estarán a cargo de la implementación de la política y que por lo tanto necesitan tener claridad en cuanto a las competencias o responsabilidades que le son asignadas, la asignación de recursos de los que pueden disponer para la implementación de los planes y la forma cómo se desarrollará la gestión intra e interorganizacional.

Estos acuerdos se componen de dos elementos:

a. Designación de autoridades y servicios administrativos competentes; así como las reglas institucionales necesarias para la implementación de las Políticas Públicas.

b. Elementos procedimentales. Formas de interacción entre autoridades públicas, grupos objetivos, grupos beneficiarios y los representantes de ambos. Tipos de instrumentos: decisión administrativa, contrato de derecho público, planes, directrices.

En este punto es importante tener en consideración la organización del sector público en término de sectores, regiones, y gobiernos locales para poder determinar el tipo de coordinación más adecuada para cada programa y los elementos procedimentales que deben orientar las relaciones entre los actores.

Es importante tener en consideración que existen políticas intersectoriales, que por contener acciones cuya responsabilidad recae en instituciones que pertenecen a distintos sectores, requieren de una gobernanza sistémica (gobernanza en red) la cual debe estar apoyada en una estructura de coordinación muy bien definida, ya sea en la forma de una Comisión Intersectorial, Consejo especial, Ministro sin cartera para dicha política, entre otras formas. En el país existen las siguientes políticas intersectoriales:

- Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género
- Política Nacional de Empleo
- Política Nacional de Salud
- Política Nacional para Personas con Discapacidad
- Política de Seguridad Ciudadana
- Política Nacional del Recurso Hídrico
- Política Nacional de Niñez y Adolescencia
- Política Nacional de Juventud
- Política Nacional de Migración
- Política Nacional de Envejecimiento y Vejez

Mediante Ley 5525 de Planificación de mayo de 1974 se establece un “Sistema Nacional de Planificación” el cual está conformado por:

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económicas, rector del sistema
- Oficinas de Planificación de los Ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales, regionales, y;
- Los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos sectoriales, secretarías sectoriales, comités interinstitucionales, comisiones intersectoriales, entre otros.

Como ente rector, al MIDEPLAN le corresponde:

- a. Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo: el cual “es un instrumento permanente de gestión gubernamental para:
 - a) definir políticas;
 - b) orientar, coordinar y dirigir, dentro de un período gubernamental, las prioridades estratégicas de los órganos, entes y empresas del Estado -según su autonomía constitucional o legal- y de los entes públicos no estatales que perciban recursos del Estado; y
 - c) determinar las prioridades y responsabilidades en la realización de las metas y los objetivos propuestos” (DE-36464-PLAN del 18/02/2011).
- b. Coordinar el Sistema Nacional de Inversión Pública, el cual fue creado mediante Ley 8131 de octubre del 2001 con el fin de “ordenar el proceso de la inversión en la Administración Pública Central y Descentralizada, para poder concretar los proyectos de inversión más rentables para el país, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental” (Decreto Ejecutivo 34694 PLAN-H, del 22 de agosto de 2008).
- c. Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación, reformulado mediante Decreto No. 35755-PLAN del 22 de febrero del 2010. “El SINE está compuesto por la Presidencia de la República, el MIDEPLAN (quien coordina), el Ministerio de Hacienda, las Unidades de Planificación Institucionales y las rectorías sectoriales a nivel del Poder Ejecutivo en Costa Rica. El SINE ha sido instaurado para la evaluación de la gestión gubernamental en relación con el desempeño institucional, el desarrollo del país y el bienestar ciudadano, por medio de un procedimiento de análisis, monitoreo y evaluación de los resultados de las metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en otros instrumentos de planificación”(Extraído de <http://www.mideplan.go.cr>).

El Artículo 7 del Decreto No. 35755-PLAN del 22 de febrero del 2010, establece que el SINE promoverá la capacidad gerencial del sector público por medio de:

“a) La medición y promoción de la calidad y la oportunidad en los resultados de la gestión gubernamental.

b) La generación de información de calidad, fidedigna y oportuna que permita utilizar los recursos mediante una prestación eficaz y eficiente del servicio público para garantizar un desarrollo sostenible en lo económico, lo social y lo ambiental, en el corto, mediano y largo plazo.

c) La disponibilidad de información sobre el monitoreo y la evaluación de políticas públicas y sobre la ejecución de planes, programas y proyectos gubernamentales asociados.

d) La emisión de estrategias, lineamientos y metodologías de evaluación al sector público, así como al asesoramiento respectivo.

3.3 Síntesis del Capítulo

El capítulo se ha centrado en presentar el procedimiento formal por medio del cual se concretan las acciones por medio de las cuales se pretende dar respuesta al problema público que dio origen a la política. También, se presentaron los actores implicados en el proceso de planificación de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planificación Nacional. De lo expuesto, se quiere resaltar la relación insumo-producto que existe entre los distintos niveles de planificación, razón por la cual es de fundamental importancia que cada uno de los componentes de cada nivel de planificación quede claramente definido para orientar las decisiones y actuaciones que se deben tomar en el siguiente nivel de planificación y lograr de esta manera brindar los resultados esperados de la política. Para esto, se propone que en la ficha de programas sectoriales e institucionales, se introduzca una sección de antecedentes donde se recuerde la historia causal del problema con que se relaciona el programa y las acciones de intervención propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo que son las que dan base a la propuesta del programa y proyecto sectorial e institucional.

Bibliografía

Subirats, J., et.al. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Madrid: Ariel Ciencias Políticas.

Peters, Guy (2003). “The Capacity to Govern: Moving Back to the Center”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública realizado en Panamá del 28 al 31 de octubre del 2003.

Gobierno de Costa Rica. MIDEPLAN (2011). Metodología para la elaboración del Plan Sectorial. San José, Costa Rica.

Gobierno de Costa Rica. MIDEPLAN (2011). Metodología para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. San José, Costa Rica

CAPITULO IV: IMPLEMENTACIÓN DE LA POLITICA

4.1 Concepto de Implementación

4.2 Productos de la Fase de Implementación de la Política Pública

4.2.1 El plan de acción

4.2.2 Los actos de implementación

4.3 Síntesis del capítulo

Introducción

De la fase de decisión y programación de la política se obtuvieron dos productos: a) el programa de actuación y b) el acuerdo de gestión de los planes. En este capítulo se analizará la siguiente etapa que es la implementación de las acciones de política pública. El capítulo inicia con la explicación del concepto de implementación a partir de la caracterización de sus enfoques de arriba hacia abajo (*top-down*) y de abajo hacia arriba (*bottom up*). Posteriormente, se precisan los alcances de la fase de implementación, así como la posibilidad de migrar conceptualmente de implementación a gestión.

Finalmente, se discuten los elementos distintivos de la fase de implementación. Esto tiene que ver con la red de acción pública y con dos productos concretos de esta fase: los Planes de Acción y los Actos de Implementación.

4.1 Concepto de implementación

Se reconoce que el estudio de las políticas públicas se concentró, hasta la década de los sesentas del siglo pasado, en los problemas sociales que le dan origen. El propósito era el de evidenciar su nivel de racionalidad, la apertura a los diversos sectores sociales y la justicia con que el Estado era capaz de atender estas necesidades. Posteriormente, en épocas de auge del Estado benefactor y la expansión de sus influencias, se haría más fuerte la preocupación sobre la efectividad de las políticas públicas, por lo que la atención se orientó hacia los procesos de puesta en práctica y los impactos alcanzados con los productos de la política.

A partir de la década de los ochenta del siglo pasado, el interés por abordar los temas relacionados con la implementación y los resultados de las políticas públicas se produce en el marco del auge creciente de la participación del sector privado en la prestación de ciertos servicios públicos por medio de la figura de concesión, y la participación creciente de la Sociedad Civil en el control de las actuaciones de los funcionarios públicos. Esto significó un énfasis de la investigación hacia las relaciones o mezclas público privadas, y generó cambios en la concepción sobre la gobernanza (Parsons, 2009)

Actualmente se acepta más abiertamente que la formulación de las políticas públicas no termina en la fase de su diseño o programación. La implementación, más allá de constituirse en el momento de la puesta en práctica, significa en buena medida una continuación de la programación y un momento crucial de la política pública ya que de la implementación de las acciones programadas depende en gran medida el obtener los resultados esperados de la política.

Una primera definición de implementación que nos permitirá introducirnos en el tema es la siguiente: la implementación es el conjunto de procesos que tras la fase de programación tienden a la realización concreta de los objetivos de una política públicas (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008). Si las fases previas de la política constituyen procesos conflictivos, la

implementación no tendría que dejar de serlo en la medida que intervienen nuevos actores que pueden no compartir las decisiones tomadas en la etapa de programación de la política, que pueden estar motivadas por objetivos distintos a los objetivos de la política y porque estos actores pueden enfrentar restricciones económicas (como recortes presupuestarios), restricciones institucionales (como retrasos en los procesos de contratación, ausencia de instancias de coordinación, cambios en las prioridades institucionales), que afectarán el resultado de las políticas en la medida en que puede que no se logren las metas definidas en la etapa de programación.

Así como el concepto de política pública es polisémico, la implementación también lo es. Con frecuencia se define como un proceso político administrativo que lleva la puesta en práctica de las decisiones adoptadas en el programa de actuación. Desde este punto de vista, se refiere a algo que ocurre a lo interno de la administración, la activación de una serie de mecanismos “automáticos” para ejecutar lo decidido en el ámbito político-administrativo (actores políticos, responsables de planificación sectorial y del órgano rector que es MIDEPLAN), bajo el supuesto de que la ley que regula el proceso de planificación y de la administración pública, tiene una gran capacidad de influir en la administración y en el resto de los actores involucrados.

La perspectiva sobre implementación de la política pública de arriba hacia abajo o “*top-down*”, se enfoca en asegurar que esta traduzca de manera fiel el interés del legislador y considere los márgenes de maniobra de los administradores, así como los ajustes institucionales debidos para que los objetivos y metas trazados se puedan cumplir. Así mismo, el éxito de las políticas públicas se explica a partir de los tomadores de decisiones y no a partir de la interacción entre actores involucrados durante la puesta en práctica.

El enfoque de arriba hacia abajo “*top down*”, plantea la idea de cómo perfeccionar la cadena de órdenes, el conjunto de eslabones, o agencias, para lograr que se cumplan las metas planteadas durante la programación. Se asocia con la noción racional de cómo perfeccionar a la administración y el tipo ideal de burocracia planteada por Weber, en el sentido del taylorismo y la gestión científica. (Parsons, 2009)

Se trata de un modelo de comportamiento racional que busca la forma de que el sujeto o los actores involucrados, cumplan con lo que se les ha orientado a través de una secuencia de etapas como parte de un sistema. Esto implica además el establecimiento de controles que permitan detectar y corregir a tiempo los posibles desvíos que pueden conducir al fracaso (Pressman & Wildavsky, 1973).

La perspectiva de abajo hacia arriba “*bottom up*”, parte de que existe un sistema de actores con intereses y motivaciones para tomar parte en la implementación de la política pública. La ley y las normas formales definen un marco y las reglas del juego, pero dejan espacios y son suficientemente flexibles frente a las decisiones de los actores. Las políticas públicas se reformulan en el momento que se ponen en práctica.

Desde esta perspectiva se considera que la discrecionalidad con que se interpretan los objetivos de las políticas públicas no solo es posible sino deseable. Así mismo, la implementación puede estar sesgada ya que es objeto de la interpretación por parte de los técnicos y actores involucrados, en general. Pero también el poder es un elemento que debe ser tomado en cuenta para comprender la dinámica de las relaciones entre actores durante la implementación.

El siguiente cuadro resume las diferencias entre las perspectivas “Arriba hacia Abajo” y “Abajo hacia Arriba”, en relación con la implementación de las políticas públicas:

Cuadro 9: Perspectivas de implementación de las políticas públicas

Enfoque de implementación	Visión de Arriba hacia Abajo	Visión de Abajo hacia Arriba
Punto de partida del análisis	Decisiones de las autoridades político administrativas	Actividades de la red de implementación a nivel sectorial, regional o institucional
Proceso de identificación de los principales actores	Desde arriba y a partir del sector público, hacia abajo y hacia el sector privado	Desde abajo hacia arriba, considerando de manera simultánea a los actores públicos y privados
Criterios de evaluación de la calidad de la implementación	Conformidad legal Eficacia: grado de realización de los objetivos	Evaluación del grado de participación de los actores involucrados Evaluación del nivel de conflicto en la implementación
Interrogante fundamental para la gestión de políticas públicas	¿Qué modalidades (estructuras y procedimientos) de implementación deben utilizarse a fin de garantizar el mayor grado de realización de los objetivos oficiales?	¿Qué interacciones entre los actores de una red de acción pública deben tomarse en cuenta durante la implementación para que esta sea aceptada?

Fuente: (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008)

Ha sido bastante reconocida la noción metafórica de la implementación como juego, la cual pone énfasis en las relaciones entre los actores, en las influencias de unos sobre otros en el marco de reglas del juego establecidas. De esta forma, la implementación no solo depende de las decisiones de los actores, sino también de las reglas de juego establecidas, es decir del marco institucional en el cual se deben realizar las mismas, el cual está constituido por todas las leyes, decretos y directrices que regulan las actuaciones de los funcionarios públicos. Es por este motivo que para comprender la implementación, desde esta perspectiva, es necesario que en la fase de programación de las acciones de política se tomen en cuenta el marco jurídico para evitar que las

acciones programadas no puedan realizarse por no tener un marco jurídico que la sustente (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

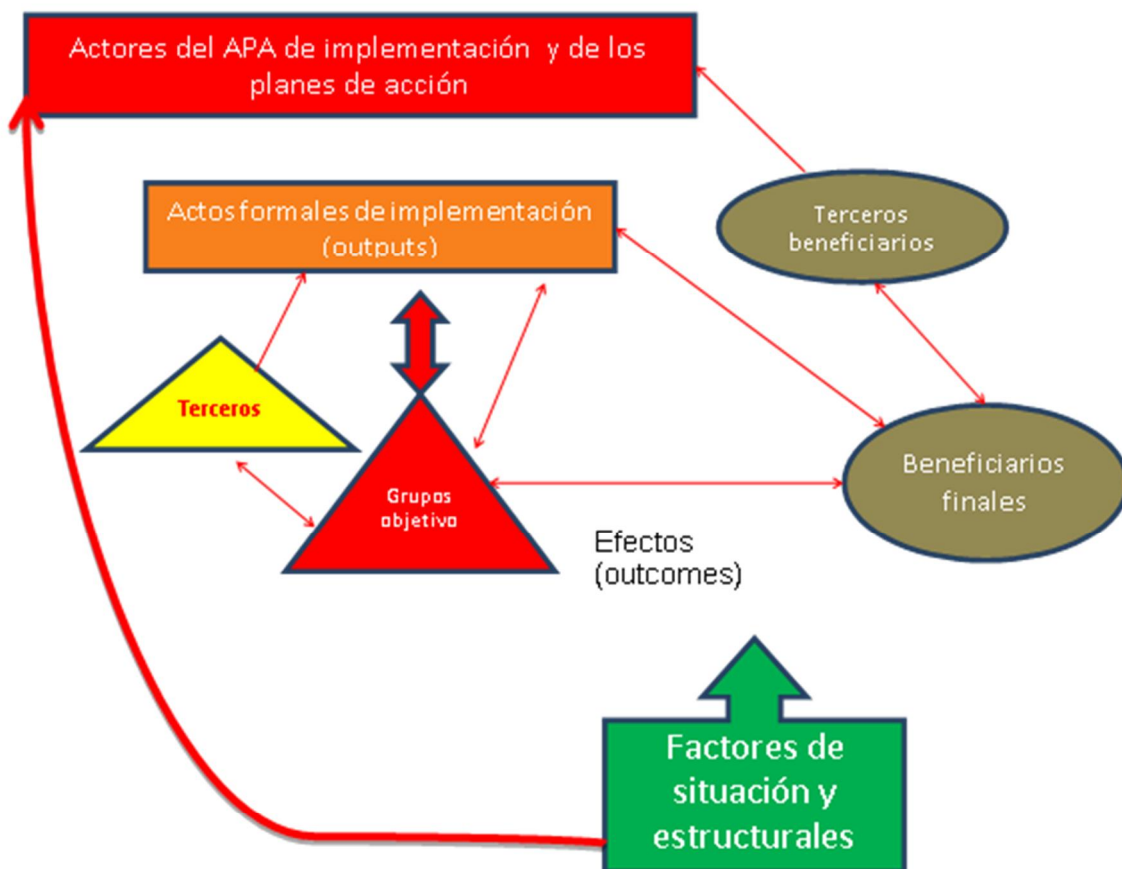
Por ejemplo, en Costa Rica, el Plan Estratégico Nacional (PEN) VIH SIDA 2011-2015 ha sido definido por una red de actores del Estado que integran el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social, diversos ministerios de gobierno, la Universidad de Costa Rica, así como actores privados que forman un red de ONGs, e incluso organismos internacionales de carácter multilateral como es la ONU y otras organizaciones de cooperación internacional. Muchos de estos actores conforman el Consejo Nacional de Atención Integral del VIH-SIDA (CONASIDA), creado en el marco de la Ley General sobre el VIH/sida No 7771 y su reglamento que junto con otras leyes como la Ley General de Salud y reglamentos, establece un marco legal de actuación en esta materia.

Como se ve, aunque se considera que la fase de implementación de la política se limita a la ejecución de las acciones que fueron previamente planificadas, la realidad muestra que las acciones programadas no se ejecutarán de manera “automática” por los funcionarios responsables de la ejecución de las mismas. En el caso de la atención del VIH sida en Costa Rica, se identifica una red de actores orientadas por un plan estratégico definido por estos durante un largo proceso de interacciones, discusión, confrontación de intereses, hasta llegar a acuerdos que plantean objetivos, metas, acciones concretas, recursos a movilizar, etc. Producto de este proceso de interacción, se podrían dar algunos cambios entre lo planificado y lo ejecutado.

Con base en lo anterior, queda claro que no es posible comprender el proceso de implementación de una política sin tomar en consideración los productos de la fase de programación de la misma (vistos en el capítulo anterior), en particular las decisiones tomadas en cuanto a la gestión de los actos planificados. El plan de acción es un eslabón intermedio entre la fase de programación y la fase de implementación de las políticas. Siguiendo el ejemplo anterior, el Plan Estratégico Nacional (PEN) VIH SIDA 2011-2015 es un plan de acción, construido por una red de actores que ha sido definida en el marco de la política de atención integral del VIH en Costa Rica. Sin embargo, los planes de acción no siempre están explícitos, el PEN VIH SIDA es quizás un ejemplo de instrumento de avanzada en materia de políticas de salud en Costa Rica.

Respecto a la red de acción pública, es la red de actores involucrados en una política pública la cual incluye actores públicos y privados. El siguiente esquema supone una clasificación de los actores involucrados de acuerdo a su nivel de afectación.

Gráfico 9. Actores y resultados sustanciales de una política



Fuente: (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008)

Los grupos de actores que pueden tomar parte en la fase de implementación son los siguientes (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008):

- Grupos objetivos: grupos de personas a los que se dirigen las Políticas Públicas para lograr un cambio de conducta. Como se mencionó en el capítulo anterior, en el caso de la reforma al Reglamento de Sodas Escolares, el grupo objetivo lo forman los concesionarios y administradores de las sodas escolares.

- Beneficiarios finales: aquellos grupos de personas que mejoran su situación de partida. Por ejemplo, los beneficiarios del cambio de Reglamento de Sodas Escolares son los niños, niñas y adolescentes que verán beneficiada su salud al consumir alimentos más saludables.
- Terceros beneficiarios o afectados: otros grupos de personas que se benefician o se afectan indirectamente por la acción de política. Siguiendo con el ejemplo de las sodas escolares, serían terceros beneficiarios los padres de familias que por medio de sus hijos también aprenderán sobre hábitos alimenticios más saludables.

Para comprender los productos de la fase de implementación, es importante reconocer, que la relación entre los actores mencionados puede ser conflictiva ya que cada uno de los actores tratará de hacer prevalecer su interés. Por ejemplo, cuando se aprobó la reforma al Reglamento de Sodas Escolares, se interpusieron acciones legales por parte de algunos concesionarios y representantes de la industria alimenticia porque verían afectados sus intereses. También, se pueden desarrollar relaciones de competencia por los recursos que se asignan para el desarrollo de una política en relación con otras acciones de política. Un tercer tipo de relación puede ser de vigilancia entre el comportamiento de actores. También es posible la conformación de alianzas entre actores con el fin de tener mayores posibilidades de alcanzar sus objetivos. Es de esperar que mientras más severas sean las acciones dirigidas a modificar las conductas de los grupos objetivo, estos tiendan a utilizar diversos recursos (legales, económicos, etc) para defender sus intereses. De igual manera, en la medida en que los grupos beneficiarios de la política tengan mayor capacidad de organización, podrán ejercer mayor presión sobre los responsables de implementación de las acciones de política pública para obtener los resultados de la política en el menor tiempo posible.

A partir de la idea de que durante los planes de acción, en los actos administrativos y en las acciones, toman parte múltiples actores con capacidad para redefinir los objetivos y las metas programadas en función de sus perspectivas, intereses, recursos y de que se trata de una red de actuación en la que se producen múltiples interacciones, surge la preocupación sobre su conducción u orientación.

No se trata de implementar lo programado, se trata de gestionar la multiplicidad de interacciones, razón que sustenta el debate y la migración conceptual de implementación a gestión de políticas públicas. De manera que la distinción entre implementación y gestión, mas allá de lo semántico, refleja un cambio paradigmático que se relaciona con las transformaciones o reformas del Estado. Esto significa un transformación del paradigma de Administración Burocrática en el que se supone que la administración pone en práctica las decisiones de los legisladores sin mayor transformación, hacia otros paradigmas en el que intervienen múltiples actores incluyendo a la sociedad civil, lo que implica conciliar diversos intereses y visiones de mundo.

4.2. Los productos de la fase de implementación de las políticas públicas

De acuerdo con Subirats et.al (2008), los principales productos de la fase de implementación son :

- El plan de acción
- Los actos de implementación

A continuación se explican cada uno de los productos mencionados.

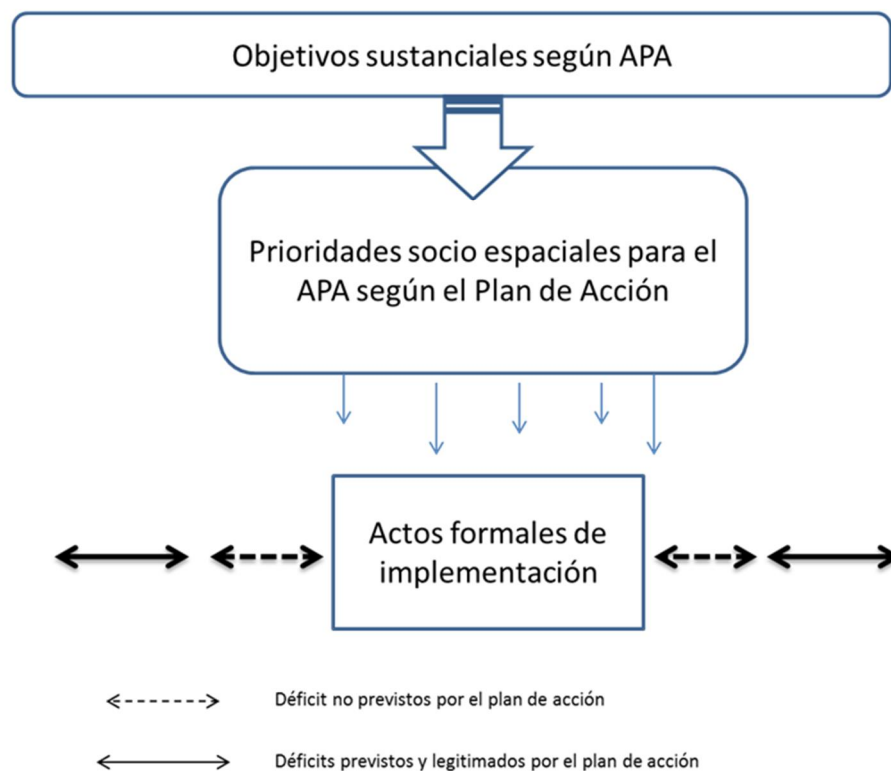
4. 2.1. El plan de acción

El plan de acción es un conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs). Fijan las prioridades para definir acciones concretas y movilizar recursos para sustentar las decisiones y las acciones administrativas. Este plan de acción puede tomar la forma de un proyecto concreto donde se establecen acciones, responsables, recursos, tiempos ; o también la forma de un contrato-programa.

Es importante destacar que los planes de acción priorizan acciones y grupos objetivos de una determinada política. Tal es el caso del PEN SIDA en Costa Rica que se enfoca en varios grupos de personas para la implementación de las acciones preventivas, considerados como grupos de alto riesgo o de alta vulnerabilidad a pesar de que la política está planteada para toda la sociedad costarricense. En el siguiente gráfico se muestra de manera esquemática la coherencia que debe existir entre lo planificado en la etapa de decisión y programación, con el contenido de los planes de acción que son la base para la implementación. De no darse esta coherencia, se pueden tener déficits de implementación, es decir que se deje de cumplir con lo programado o establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Sectorial o Regional.

Gráfico 10. Vínculos entre los objetivos de las acciones programadas y el plan de acción

Vínculos entre objetivos del PPA, prioridades del Plan de Acción y outputs producidos



Fuente: Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008:195

A partir de lo establecido en el Programa de Actuación definido en la etapa anterior de la política, se definen prioridades en los planes de acción, las cuales serán llevadas a cabo por los implementadores.

Para que un Plan de Acción apoye realmente la gestión de la política y la consecución de sus resultados, debe contener la siguiente información mínima:

- Perspectiva funcional: tiene que ver con la delimitación de funciones asignadas a los distintos actores involucrados en el Plan de Acción. En el plan debe quedar claro a qué unidad de qué dirección de qué Ministerio le corresponde hacer qué acción concreta.
- Temporal: definir si es de corto, mediano y largo plazo. Adicionalmente, debe incluir información sobre las metas anuales, los costos anuales, la población que se atenderá anualmente.
- Espacial: tiene que ver con el enfoque territorial o geográfico del Plan de Acción. Es posible que las acciones se enfoquen en algún territorio en el que el problema que se

enfrenta sea más agudo. Por ejemplo, se podría indicar en el plan de acción para el fortalecimiento de la seguridad de sitios turísticos que durante el primer año se reforzará el número de efectivos policiales en el Caribe Norte.

- Social (según las fronteras de los grupos sociales considerados): Se especifica a qué grupo de beneficiarios se irá atendiendo en un determinado tiempo. Por ejemplo, se puede especificar en el Plan de Acción de Combate a la Pobreza que se dará prioridad a las mujeres en condición de pobreza jefas de hogar.
- Recursos Económicos: El plan debería estimar y asegurar el contar con los recursos presupuestarios para la ejecución de las acciones.

Dependiendo del nivel de detalle que se aporte de los elementos antes mencionados, se podrán tener Planes de Acción con las siguientes características:

- Planes de acción explícitos (incluso formales) o implícitos: Los planes explícitos son aquellas que presentan en detalle la descripción de todos los componentes antes mencionados y que además se divulga su contenido entre todos los actores que tienen alguna participación en el mismo, lo cual ayuda a tener una mayor grado de realización de las actividades previstas. Por el contrario, un plan de acción implícito es aquel que no es conocido por los responsables de la implementación o que presenta poca información sobre los productos o servicios que se debe brindar por cada actor, el tiempo en que deben hacerlo, los recursos que se están comprometiendo y que por lo tanto no permite ejercer presión sobre los distintos servicios administrativos que son responsables de alguna acción dentro de una política pública.
- Grado de apertura (abierto o cerrado): Tiene que ver con la participación de los actores en la toma de decisiones en el marco del Plan de Acción. Los Planes de Acción más abiertos implican una mayor capacidad de negociación sobre cómo alcanzar los objetivos y metas incluidos en el plan y mayor discrecionalidad para la toma de decisiones.
- Grado de discriminación. Planes de acción embudo versus Regadera: Los Planes de Acción pueden ser más abiertos o abarcadores en el sentido que los beneficios de la política están orientados a una mayor población (regadera) o a un grupo social específico, o una determinada zona geográfica (embudo)

Para finalizar, en el siguiente recuadro se presentan algunas preguntas de verificación para determinar la calidad de los planes de acción para la implementación de las políticas.

Preguntas de verificación sobre la calidad de los planes de implementación

- . “A.4 ¿Se han concretado objetivos para todos los eslabones de la cadena de resultados de la intervención?
- . A.5 ¿Se ha acotado la cobertura de la intervención?, es decir, ¿se han definido o delimitado las dimensiones institucionales, temporales, sectoriales, población objetivo (beneficiaria), grupo objetivo y geográfica de la intervención?
- . B.3 ¿Se han establecido canales de comunicación adecuados entre los ejecutores de la intervención y sus encargados?
- . B.4 ¿Se ha definido algún procedimiento para la recopilación de la información sobre la intervención?
- . B.5 Existe un sistema de monitoreo, sistema de información u otro procedimiento que recopile información confiable y fácil de interpretar sobre la evolución en el tiempo de todos los indicadores relevantes?” (MIDEPLAN, 2012. Manual de Evaluación)
- . ¿Se han definido las dependencias responsables en cada institución de cada una de las actividades del plan?
- . ¿Se ha definido claramente la expectativa de participación de cada uno de los actores participantes?

4.2.2. Los actos de implementación

Los actos de implementación “es el conjunto de productos finales de los procesos políticos-administrativos que, como resultado de su implementación se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivos previstos” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008:199). Estos son decisiones y actos administrativos. Se pueden considerar como ejemplos de actos administrativos, los siguientes:

- Autorizaciones
- Prohibiciones, aprobaciones
- Otorgamiento de recursos financieros (subvenciones, exoneraciones fiscales)
- Intervenciones de inspección y control
- Servicios educativos, de salud, etc.

El análisis de los actos de implementación puede enmarcarse en las siguientes dimensiones (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008):

- Perímetro de los actos de implementación: refleja un nexo directo entre lo programado y lo que finalmente se termina haciendo. La concordancia entre los objetivos y metas programadas y la realización de los actos administrativos depende directamente de la relación (relaciones de poder) entre los grupos de actores involucrados: los actores públicos del APA, los grupos objetivos (a los que van dirigidos los actos administrativos y que deben corregir o modificar su comportamiento), los grupos de beneficiarios (que se

benefician de los actos administrativos) y otros grupos terceros (que tienen intereses y relaciones con algunos de los grupos anteriores).

- Resultados con mayor o menor contenido institucional: Se refiere a los mecanismos institucionales creados para asegurar el cumplimiento de los actos de implementación contenidos en el Plan de Acción. Por ejemplo: la creación de mecanismos para la rendición de cuentas, definición de mecanismos de control sobre el grado de avance de las metas incluidas en el plan de acción, las redes de vigilancia de los actos.
- Actos formales e informales: Es el grado de formalidad jurídica que se establece como fundamento de los actos. Por ejemplo, actos administrativos como la adjudicación de un contrato posterior a un proceso de licitación puede estar sujeto a apelación por parte de alguno de los oferentes que no fue beneficiado con los resultados, lo cual atrasa el logro de resultados. Es importante tener claro si el producto de la política (acto de implementación) podría estar sujeto a alguna formalidad jurídica que afecte el desarrollo del proceso.
- Actos intermedios y finales: Es necesario identificar si los actos planteados son aun de carácter intermedio o finales. Si no se definen actos intermedios en el momento que se requiera, probablemente no se podrá contar con resultados finales. Por ejemplo: El plan de desarrollo de la zona marítimo terrestre (producto o acto final) demanda de un plan de ordenamiento territorial de esta zona (acto intermedio) antes de llevar a cabo actuaciones administrativas. Es importante tener clara esta distinción porque si hay retrasos en los actos o productos intermedios, es lógico que no se podrán conseguir los resultados o productos finales de la política.
- Coherencia del contenido de los actos finales de una política. La naturaleza compleja de los problemas que atienden las políticas públicas, implica una gama amplia de objetivos y metas, por lo tanto, también de planes de acción y actuaciones en diversos campos que pueden resultar contradictorios entre sí. El análisis del nivel de conflicto entre actos finales de distintas acciones de política pública resulta muy útil para asegurar el cumplimiento de las metas pactadas.
- Coordinación con los actos de otras políticas públicas. Las contradicciones entre los actos administrativos de diferentes políticas pueden ser un fenómeno mucho más frecuente que lo explicado en el punto anterior, esto porque la programación muchas veces procede desde órganos administrativos diferentes que no necesariamente se coordinan.

4.3 Síntesis del Capítulo

Como se ha expuesto en esta sección, la etapa de implementación de las políticas públicas es la más compleja porque representa el momento en que intensifican las relaciones entre todos los actores de la política pública: a) los funcionarios públicos responsables de la prestación de un determinado servicio, de la regulación de una actividad, de brindar los recursos para llevar a cabo las actividades programas, etc., b) los beneficiarios de la política pública, c) los miembros de los grupos objetivos que son aquellos actores cuyas actuaciones están incidiendo en las causas que dan origen al problema público, d) los medios de comunicación que constantemente están monitoreando las actuaciones públicas, e) con los entes controladores de la acción pública.

Por lo anterior, se resaltó que en esta etapa es fundamental contar con un sistema de gestión bastante robusto para apoyar el desarrollo de las actividades planificadas. Este sistema debe ser pensado en término de gestión de red, la cual se sustenta en la construcción de relaciones sostenidas de cooperación entre los actores vinculados con el desarrollo de un determinado proyecto o programa, sea éste un actor público o privado. Para que se construya esa cooperación sostenida, es necesario trabajar en tres niveles: el espacial, el instrumental y el valórico.

La *dimensión espacial* hace referencia a que la cooperación se construye con base en la confianza, por lo que se requiere la creación de “espacios de comunicación recíproca entre los actores” que participen de una determinada etapa de la política social, sea esta la de formulación de la política, implementación de la misma o su evaluación. Por medio de estos espacios se busca “desencadenar procesos de producción de significados y saberes compartidos, y aumentar la percepción de la interdependencia entre actores” (Cunill Grau et.al 2011:23).

La *dimensión instrumental* “alude a la potencialidad de los instrumentos de planificación, presupuestación y evaluación para promover las articulaciones necesarias entre los actores, de modo de hacer viable el derecho instituido. El punto es que los espacios de comunicación recíproca no pueden producir integración si es que los instrumentos de gestión no son integradores” (Cunill Grau et.al 2011:23).

Finalmente, la dimensión valórica se refiere a la necesaria consistencia entre las metas establecidas y el valor asignado por los actores a la cooperación mutua

Trabajos citados

Cunill Grau, Nuria; Fernández, María Margarita; Vergara, Marcos (2011). Gobernanza sistémica para un enfoque de derechos en salud. Un análisis a partir del caso chileno. Salud Colectiva, vol. 7, núm. 1, enero-abril, pp. 21-33

Parsons, W. (2009). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Mexico: FLACSO.

Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). Implementation. California: University of California Press.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

CAPITULO V: SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE POLITICAS PÚBLICAS

5.1 Concepto

5.2 Criterios de evaluación de una política pública

5.3 Actores en la evaluación de políticas públicas

5.4 Indicadores de desempeño: concepto y tipos

5.5 Problemas para la evaluación

5.6 Síntesis del capítulo

Introducción

En este capítulo se presentan de manera resumida los principales aspectos relacionados con la evaluación de las políticas ya que en febrero del 2012 MIDEPLAN emitió el Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno, en donde se detallan las etapas de un proceso de evaluación y los componentes que deben desarrollarse en cada uno de ellos. Por lo anterior, en el capítulo se presenta el concepto de evaluación de políticas públicas, los criterios de evaluación, los actores de la evaluación y los principales problemas que se enfrentan en esta etapa.

5.1 Concepto de Evaluación

En primer lugar, es importante diferenciar el concepto de seguimiento del de evaluación. El seguimiento es un proceso continuo orientado a proporcionar información a los gestores sobre el grado de avance de las actividades relacionadas con la producción de un bien o servicio público. El propósito del seguimiento es poder identificar si es necesario introducir algunos cambios en la programación porque se han presentado eventos imprevistos que han afectado el desarrollo de las acciones planificadas o la disposición de insumos para realizar dichas acciones. En este sentido, el seguimiento se realiza sobre la marcha de programas, proyectos, y sobre la gestión institucional.

Por el contrario, la evaluación se realiza en momentos concretos con el fin de obtener una “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones” (OCDE, 2002).

Con base a las definiciones anteriores, se puede concluir que las diferencias entre el seguimiento y la evaluación son los que se muestran en el cuadro a continuación.

Cuadro 10. Diferencias entre seguimiento y evaluación

Seguimiento	Evaluación
Informa sobre el avance en el cumplimiento de los procesos, productos y efectos de una política, programa, proyecto o institución.	Informa sobre los efectos, los impactos de una política, programa, proyecto o institución, y explica lo que se ha logrado y porqué se ha logrado.
Observa sólo lo obtenido versus lo planificado.	Observa tanto los resultados esperados como los resultados no previstos.
No examina hasta donde los objetivos de una intervención de política son congruentes con las demandas de los beneficiarios o las necesidades del país (pertinencia)	Examina la pertinencia de las intervenciones públicas (congruencia entre los objetivos de la intervención y las demandas de los beneficiarios).
No analiza si existe una relación causal entre el tipo de intervención y los efectos de la misma.	Examina si existe relación causal entre el acto de intervención y los efectos obtenidos.
Se realiza continua y paralelamente a la ejecución de los planes.	Se realiza en momentos específicos: ex ante, durante y después de la ejecución.
El agente que realiza el seguimiento es parte de la organización	Usualmente el agente evaluador es externo a la organización.
La información se utiliza para hacer ajustes a lo planificado.	La información se usa para la rendición de cuentas, la retroalimentación de los resultados de política y la gestión estratégica en general.

Fuente: Bonnafoy y Amijo (2005)

Desde una perspectiva política, lo que interesa al momento de evaluar es el balance final de un programa de actuación de los poderes públicos, con el fin de ejercer control político. Este control lo ejerce la Asamblea Legislativa por medio de la presentación del Informe de Labores de la persona que ejerce la presidencia, el informe del Presidente del Poder Judicial, el Informe de la Contraloría General de la República y por medio de solicitudes de comparecencia de Ministros ante una determinada situación.

Desde una perspectiva legal, se trata de determinar si hubo igualdad de acceso de los ciudadanos al programa, respeto al principio de legalidad, pureza del procedimiento administrativo, respeto a los derechos de los ciudadanos. En Costa Rica, este tipo de evaluación la realiza la Defensoría de los Habitantes en cuanto a respeto a los derechos de los ciudadanos, la Contraloría General de la República en lo que concierne al principio de legalidad en el manejo de los fondos públicos y procedimientos administrativos, y de cierta forma las contralorías de servicio aunque su actuación está más orientada a garantizar la calidad de los servicios públicos.

Desde la perspectiva gerencial, lo que interesa de la evaluación es determinar la posibilidad de reducción de costos, con un determinado nivel de calidad, en la prestación de los servicios

públicos, para lo cual busca mejorar procedimientos y establecer mecanismos que permita el control de costos de las intervenciones públicas.

De acuerdo con Bonnefoy y Armijo (2005), la **evaluación se puede clasificar** de la siguiente manera:

A. Según **el objeto de la evaluación**, entendida como los ámbitos de las intervenciones públicas, la evaluación se puede clasificar en:

- Evaluación de políticas públicas: La evaluación de políticas públicas consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción pública. De acuerdo con Subirats (2008) es preguntarse “si los grupos-objetivos (actores cuyo comportamiento está incidiendo en las causas del problema) modificaron su comportamiento (impacto) y si gracias a ello la situación de los beneficiarios finales (población objetivo), que en un principio se consideró problemática, mejoraron su condición (resultados o efectos)”.
- Evaluación de programas públicos: este tipo de evaluación se refiere a la evaluación de intervenciones específicas como parte de la transformación de una realidad social. Por ejemplo, la evaluación del programa de vacunación contra el neumococo, el programa de mantenimiento vial, entre otros. Usualmente, este tipo de evaluación hace uso de metodologías como marco lógico.
- Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas: está orientada a evaluar la gestión institucional y los resultados obtenidos de la misma, con el fin de mejorar sus procesos y rendir cuentas a la ciudadanía sobre el uso de recursos para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Están sustentados en indicadores de desempeño asociadas con procesos de planificación estratégica o de cuadro de mando integral.
- Evaluación del desempeño individual: Se refiere a la evaluación de la calidad del trabajo de los funcionarios en términos del logro de los objetivos de su puesto, y de sus aportes a la consecución de los objetivos institución.

B. Según los **demandantes de la evaluación**, ésta se puede clasificar en:

- “Evaluación externa desarrollada por entes independientes de la entidad.
- Evaluación interna, desarrollada por la propia entidad ya sea por imposición de un ente externo como la autoridad presupuestaria, Congreso, Contraloría, etc., o bien por propia decisión como instrumento de apoyo a la toma de decisiones” (Bonnefor y Amijo, 2005:14).

C. Según la **etapa de intervención**, se identifican:

- “Evaluación ex ante: se realiza previamente a la implantación de la acción gubernamental, en la cual se encuentra los estudios de diseño de programas, estudios de pre-inversión y similares.
- Evaluación de procesos: se realiza durante el ejercicio de la acción gubernamental y tiene que ver con el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos, el ajuste a la programación de la generación de los productos, entre otros aspectos.
- Evaluación ex post: se realiza una vez finalizada la intervención o acción gubernamental, o la gestión de un determinado período, e involucra el análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.

5.2 Criterios de Evaluación

Subirats et.al (2008) identifica los siguientes criterios de evaluación, los cuales se contrastarán con los incluidos en el Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno de MIDEPLAN. Los criterios son:

- ✓ **Pertinencia (objetivo/problema público):** Coherencia entre los objetivos de los distintos planes con la naturaleza y distribución socioespacial y temporal del problema público que dio origen a la política. Es un criterio que se ubica en el campo “político”. En el Manual de MIDEPLAN, se identifica con la siguiente pregunta: ¿Estamos haciendo lo correcto? y su definición según el Manual antes citado es la siguiente: “medida en que los objetivos de una intervención son congruentes con las necesidades de la población objetivo y las políticas del país. En retrospectiva, se refiere a si los objetivos y el diseño siguen siendo adecuados aun cuando haya cambiado el entorno de la intervención”.
- ✓ **Eficacia (Verificación de la hipótesis causal):** Tiene relación con los outcomes (efectos). Las evaluaciones pueden llegar a mostrar que, a pesar de que se produzcan actos administrativos (productos) y de que se introduzcan cambios de conducta en los grupos objetivo (impactos), no se consigan los resultados previstos. En el Manual de MIDEPLAN, este criterio responde a la siguiente pregunta ¿Estamos logrando los objetivos específicos de intervención? Comparación metas-resultados. ¿ha sucedido lo que habíamos previsto? Y su definición según el Manual de MIDEPLAN es la siguiente: “medida en que se alcanzan los resultados directos que la intervención se ha propuesto (comparación metas vs. resultados alcanzados)”. Ejemplo de indicadores para este criterio serían tasa de mortalidad infantil para un período determinado, tasa de desnutrición de niños entre 0 y 3 años.

- ✓ **Efectividad (Verificación de la hipótesis de intervención):** Adecuación entre el deber ser (impacto previsto) y el ser (impacto observado). Este criterio no está incluido en el Manual de MIDEPLAN. El tipo de pregunta que se intenta responder es: ¿estamos logrando una adecuación entre los objetivos previstos en la política y el comportamiento de los grupos-objetivos? ¿ha sucedido algo?. Es más difícil aplicar este criterio cuando:
 - La intervención no tiene una base legal específica, por lo que los responsables de la implementación tienen mayor ámbito de discreción.
 - No existe de previo una historia causal.

Este criterio no se encuentra contemplado en el Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno de MIDEPLAN, aunque se incluye una evaluación de IMPACTO definida de la siguiente manera: “ ¿Estamos contribuyendo al objetivo superior de la intervención? Medida en que la intervención contribuye a la resolución del problema que dio lugar a su diseño. Por lo común, se trata de resultados indirectos, agregados y de mediano y largo plazo.”

- ✓ **Eficiencia en la asignación de recursos (outcomes/recursos):** relación entre recursos invertidos en la política y los efectos obtenidos. Se busca encontrar respuesta a las siguientes preguntas ¿Se hubieran podido alcanzar los mismos efectos con menos recursos? ¿Con los mismos recursos se pudo haber alcanzado un mayor nivel de realización?

Las técnicas utilizadas para la aplicación de este criterio son: Análisis costo-beneficio, y análisis costo-utilidad. Ejemplo de este último podría ser comparar el costo del aumento de la pensión no contributiva frente a las consecuencias sociales derivadas de la pérdida de calidad de vida de las Personas Adultas mayores. Otro ejemplo es analizar los costos de proveer servicios de educación y salud a la población migrante versus el incremento de los focos de pobreza. Este criterio está previsto en el Manual de MIDEPLAN de la siguiente manera: *EFICIENCIA: ¿Estamos logrando los objetivos con eficiencia económica? Y su definición según el Manual de MIDEPLAN es la siguiente: “medida en que existe una relación adecuada entre los recursos aplicados y los resultados alcanzados (costo-beneficio o costo-efectividad).”* Sin embargo, no se plantea un análisis costo-utilidad.

- ✓ **Eficiencia productiva (productos/recursos):** Se ubica en la dimensión de gestión, y está orientada a examinar los costos de procesos administrativos, como el costo de emisión y cobro de una multa. El análisis de este tipo de criterio está relacionado con el análisis de la gestión pública. Este criterio no está previsto en el Manual de Evaluación de MIDEPLAN.

- ✓ **Sostenibilidad:** De acuerdo con el Manual de Evaluación de MIDEPLAN, este criterio se refiere específicamente a si” ¿Son duraderos los resultados positivos? Medida en que los resultados alcanzados perdurarán más allá de la finalización de la intervención.”

5.3 Actores en la Evaluación en Costa Rica

Para comprender quienes son los actores que intervienen en la evaluación en Costa Rica, es necesario examinar brevemente las orientaciones que se le ha dado a la evaluación del desempeño en general. Una primera orientación es la evaluación del desempeño presupuestario, el cual está orientado a examinar el uso y distribución de los recursos financieros públicos. Usualmente esta responsabilidad recae en los Ministerios de Hacienda. Otra orientación es la evaluación de los resultados de los planes nacionales de desarrollo, cuyo objetivo es examinar los impactos obtenidos de los ejes estratégicos que han orientado el Plan. En este caso la responsabilidad recae en los Ministerios de Planificación.

A continuación se explica las competencias de cada uno de estos tres actores:

a. Contraloría General de la República: Es la institución responsable por supervisar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos es la Contraloría General de la República (CGR), creada mediante Ley No. 7428 del 7 de setiembre de 1994. El artículo 1 de dicha Ley, le otorga a la institución “el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización que contempla esta Ley”. Para el ejercicio de sus funciones, se le concede “absoluta independencia funcional y administrativa, respecto de cualquier Poder, ente u órgano público. Sus decisiones solamente se encuentran sometidas a la Constitución Política, a tratados o convenios internacionales y a la ley” (Art. 2).

Los tipos de controles que ejerce la Contraloría son:

- Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.
- Aprobación, improbación, fiscalización de la ejecución y liquidación de presupuestos de instituciones autónomas, instituciones semiautónomas, empresas públicas y municipalidades. En caso de improbación regirá el presupuesto del año anterior.
- Aprobación de contratos que celebre el Estado, para lo cual tiene un plazo de treinta días hábiles (Ley 7428 artículo 20).
- Realizar auditorías financieras, operativas y de carácter especial (Ibid. Artículo 21).

e. Realizar investigaciones especiales de oficio a solicitud de algún interesado, a petición de la Asamblea Legislativa o de al menos cinco de sus diputados. También puede instruir sumarios administrativos (Artículo 22).

b. **Sistema Nacional de Evaluación:** reformulado mediante Decreto No. 35755-PLAN del 22 de febrero del 2010, “el SINE está compuesto por la Presidencia de la República, el MIDEPLAN (quien coordina), el Ministerio de Hacienda, las Unidades de Planificación Institucionales y las rectorías sectoriales a nivel del Poder Ejecutivo en Costa Rica. El SINE ha sido instaurado para la evaluación de la gestión gubernamental en relación con el desempeño institucional, el desarrollo del país y el bienestar ciudadano, por medio de un procedimiento de análisis, monitoreo y evaluación de los resultados de las metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en otros instrumentos de planificación”(Extraído de <http://www.mideplan.go.cr>).

c. **Asamblea Legislativa:** Responsable por ejercer control político. Puede utilizar diversas técnicas tales como: Estudios de casos a solicitud de ciertos grupos de interés o por decisión de un grupo de diputados, Comités de investigación, aprobación del presupuesto nacional, estudios técnicos elaborados por el staff técnico de la Asamblea, y análisis del Informe de Contraloría General de la República.

d. **Actores no oficiales:** Entre estos actores se incluyen los medios de comunicación que constantemente están valorando los resultados de la gestión gubernamental, investigadores académicos, grupos de interés, y beneficiarios de los actos de políticas públicas que son aquellos que se ven afectados directamente por los resultados de la intervención.

e. **Patrocinadores o promotores del programa** como agencias de cooperación internacional.

5.4 Indicadores de desempeño: concepto y tipos

Para poder evaluar, es necesario contar con elementos de medidas de los resultados que se desean alcanzar. Estos instrumentos de medida son las metas e indicadores de desempeño. Las metas son la expresión concreta y cuantificable de lo que se quiere alcanzar en un período definido, trátase de impactos, efectos o productos. Ejemplo de una meta en el campo de trabajo infantil podría ser: Lograr la disminución del trabajo infantil en un 20% al finalizar el período de gobierno, lo que equivaldría a que la tasa de participación de la población económicamente activa de 12 a 15 años disminuya de 13.1 a 10.5, para ubicarse en el nivel mostrado en el año X⁵. Para definir una meta se requieren dos tipos de información: a) objetivos que se quieren alcanzar por medio de una política pública, programa o proyecto, y b) información de la línea base o inicio del período para la medición. Adicionalmente, se debe tener información sobre el tipo de intervención

⁵ El año X es la línea base de la meta la cual se define como el inicio del período para la medición o el período antes de la intervención.

que se espera realizar para alcanzar la meta (por ejemplo, otorgar beca a los niños que trabajan para que se re-incorporen al proceso educativo) y los costos que tendrá la intervención para estimar el presupuesto.

Por su parte, los indicadores son las expresiones por medio de la cuales se observará el nivel de cumplimiento de una meta. En este sentido es una especificación de mediación ordinal que tiene una dirección o rumbo esperado. Ejemplo de un indicador relacionado con la meta antes señalada sería “tasa de participación de la población económicamente activa de 12 a 15 años”.

Existen diferentes tipos de indicadores de desempeño. De acuerdo con Bonnefoy y Amijo (2005), los indicadores de desempeño en el sector público se pueden clasificar de la siguiente manera:

a. “Indicadores que entreguen información de los resultados desde el punto de vista de la **actuación pública en la generación de los productos**:

- Insumos (Inputs): están orientados a medir cuántos insumos se utilizan para el desarrollo de un proceso. Ejemplo de este tipo de indicadores son: número de especialistas en rayos X, número de docentes para la enseñanza del inglés, número de computadoras en los colegios públicos, entre otros.
- Procesos o actividades: están relacionados con las actividades asociadas para transformar los insumos en servicios o productos públicos. Ejemplo de este tipo de indicadores son: horas efectivas de clase, horas efectiva de consulta de médicos especialistas, entre otros.
- Productos (outputs): se refiere a la cantidad de productos o servicios entregados. Por ejemplo, kilómetros de carreteras rehabilitadas, cantidad de becas de estudio otorgadas, número de personas que han conseguido empleo por vez primera y lo han logrado retener por al menos un año.
- Resultados finales (outcomes): En esta categoría pueden existir resultados intermedios que son insumos para el resultado final. Un resultado intermedio “Se refiere a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes y servicios de un programa o acción pública” (Bonnefoy y Amijo, 2005: 28). Ejemplo de un indicador de resultado intermedio es: porcentaje de estudiantes de colegios técnicos que logran graduarse. En cuanto a los resultados finales se refiere a los efectos obtenidos producto de la intervención de política, en cuanto a mejora de la calidad de vida de los beneficiarios. En este sentido se refieren a indicadores de impacto. Por ejemplo, porcentaje de graduados de colegios técnicos que consiguen empleo posterior a su graduación.

b. Indicadores desde el punto de vista del **desempeño de dichas actuaciones** en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía. Por medio de estos indicadores “se intenta responder a preguntas como las siguientes: en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio” (Bonnefoy y Amijo, 2005: 26).

5.5 Problemas para la evaluación

Entre los problemas se pueden identificar los siguientes:

Incertidumbre sobre los objetivos de la política: Esto se deriva del proceso de formulación de políticas, especialmente aquellas muy polémicas, en donde se prefiere definir objetivos muy generales.

Dificultad en determinar la causalidad: La evaluación sistemática requiere que se logre demostrar que un determinado cambio social fue causado por una acción de política pública. Sin embargo, en problemas complejos puede que otras variables expliquen mejor el cambio observado. Un ejemplo de esta situación es la política de revisión periódica de vehículo, cuyos resultados no pueden relacionarse directamente con la disminución de muertes por accidente en carretera, ya que este problema público puede estar influenciado también por la calidad de las carreteras, condiciones ambientales, comportamiento de los conductores, entre otros elementos.

Impactos difusos: Esto se refiere a que las acciones de política pública pueden afectar/beneficiar a grupos diferentes a los que iban dirigida las intervenciones de la política, por lo que es difícil cuantificar el verdadero impacto de la misma.

Dificultades para la consecución de datos: Esto es especialmente válido en situaciones de nuevas acciones de política pública. Por ejemplo, la falta de desagregación por género de las estadísticas económicas puede dificultar la evaluación del impacto de las acciones para promover los derechos económicos de las mujeres.

Cambios en las prioridades y responsabilidades de las organizaciones y agencias que deben implementar el programa. Esto introduce modificaciones en la programación lo cual afecta los elementos evaluativos.

Evaluación plantea ciertas amenazas para algunos de los sectores implicados, ya que pone al descubierto elementos o información que pueden resultar incómodas para algunos de los implicados.

5.5 Síntesis del Capítulo

En el presente capítulo se ha resumido los elementos más relevantes de la etapa de evaluación de los resultados de la política pública. Tomando en consideración la interconexión entre cada una de las etapas de la política pública, la calidad de la evaluación dependerá de la calidad de los productos que se hayan generado en las etapas anteriores. Es decir, si la programación de las acciones que se tomarán para resolver el problema público no deja claramente establecida los objetivos, metas, indicadores, línea base, cambios de comportamiento esperado en los grupos objetivos y productos o servicios que se brindarán a los grupos beneficiarios, será difícil determinar en la etapa de evaluación si los grupos objetivos realmente modificaron su conducta y si los grupos beneficiarios mejoró realmente su situación. De igual manera, si los planes de acción que acompañaron la programación de las acciones de política no quedan lo suficientemente

detallados en términos de responsabilidades que le corresponde a cada actor que interviene en la política y en cuanto a los recursos que se presupuestaron para su ejercicio, tampoco se podrá dar una explicación de porqué se presentaron déficits de implementación en términos de no cumplimiento de las metas establecidas o no cambio en la situación de los grupos beneficiarios.

En conclusión, aunque la evaluación es la última fase del ciclo de políticas públicas, su diseño no debe ser visto como algo aislado del resto de fases. Desde que se inicia la programación de las acciones se debe tener en mente el cómo se evaluarán los resultados de la política y para qué se evaluará de acuerdo con los distintos criterios visto en este capítulo. Finalmente, es importante no visualizar la evaluación de forma negativa como un elemento sancionatorio, aunque si se deben establecer responsabilidades por déficits de implementación, sino que debe recuperarse el valor de retroalimentación de la evaluación, en especial como un elemento que puede ayudar a mejorar el contenido de la política pública al permitir su reorientación en función de los resultados obtenidos.

Bibliografía:

Bonnefoy, Juan Cristobal y Amijo, Marianela (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: ILPES.

OCDE (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. Paris: OCDE.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel Ciencia Política

**ANEXO 1: FICHA DE PRESENTACIÓN DE PROGRAMAS DEL GOBIERNO DE
CHILE**



**FICHA DE PRESENTACIÓN DE PROGRAMAS
AL PRESUPUESTO 2011: FORMULARIO E**

Sección 1: Antecedentes

Tipo de programa	Nuevo	Un programa se considera nuevo si presenta un nuevo propósito, distinto al de programas presentados en años anteriores, y no ha recibido financiamiento antes para su ejecución.	
	<i>Antiguo (un programa antiguo puede tener más de una de estas características)</i>	Ampliación (El propósito del programa es el mismo, pero este solicita más recursos que el Marco Comunicado)	
		Reformulación (El propósito del programa es el mismo, pero cambian elementos claves del programa, como por ejemplo sus componentes)	

Identificación Presupuestaria	Partida:	Subtítulo:
	Capítulo:	Ítem:
	Programa:	Asignación:

Nombre del programa	
---------------------	--

Unidad responsable del programa, funcionario encargado, teléfono de contacto, email de contacto	Unidad responsable del programa
	Funcionario encargado del programa
	Cargo
	Teléfono del contacto
	Email de contacto

Año de inicio del programa	
----------------------------	--

Año de término del programa	
-----------------------------	--

Vinculación al Programa de Gobierno y/o al Mensaje del 21 de Mayo 2010	
--	--

Vinculación a
Eje
Prioritario
Gubernamental

- Eje 1: Crecimiento
- Eje 2: Empleo
- Eje 3: Seguridad Ciudadana
- Eje 4: Educación
- Salud
- Pobreza
- Calidad de la Democracia

Vinculación
con productos
estratégicos
(Formulario
A-1)

Sección 2: Diagnóstico

Problema principal que el programa intenta resolver.

Entregue datos cuantitativos acerca del problema señalado anteriormente, que justifiquen la realización de un nuevo programa (*sólo programas nuevos*)

Entregue datos cuantitativos que respalden la ampliación y/o reformulación del mismo (*sólo programas antiguos*)

Mencione los principales efectos del problema en la población y fundamente con datos cuantitativos.

¿Cuáles son las principales causas del problema?

<i>Causa</i>	<i>¿Abordará el programa esta causa?</i>	<i>Para las causas del problema entregue datos cuantitativos</i>

Sección 3: Población del programa

Cuantifique y caracterice la población potencial

--

Explique los criterios de focalización del programa

--

Cuantifique la población objetivo total, que es la población que cumple con los criterios de focalización

Número	Unidad)
	(personas, empresas, familias, Otras.

Explique los criterios de selección, los cuales definen la prioridad con la que se atenderá la población objetivo. Si estos cambian entre los años 2008 y 2014, se debe señalar.

--

Cuantifique la población objetivo que se atenderá cada año, en el periodo 2008 ó 2014.

	2008 (Efect)	2009 (Efect)	2010 (Estim)	2011 (Meta)	2012 (Meta)	2013 (Meta)	2014 (Meta)
Población objetivo atendida							

Sección 4: Objetivos y Descripción del Programa

4.1 *Objetivos del Programa*

Indique el Fin del programa, entendido como el objetivo de política pública al que contribuye el programa. Se debe mantener la consistencia con los objetivos estratégicos pertinentes de la institución (revisar definiciones estratégicas y ejes prioritarios de cumplimiento gubernamental).

--

Indique el propósito del programa (el resultado que el programa espera obtener sobre los beneficiarios)

--

Presente un indicador que refleje el logro del propósito del programa, entendido como el efecto o cambio esperado en la población atendida como consecuencia de la entrega de los componentes (debería corresponder a un indicador de resultado intermedio o final).

Nombre del Indicador						
Fórmula de Cálculo						
2008 (Efect)	2009 (Efect)	2010 (Estim)	2011 (Meta)	2012 (Meta)	2013 (Meta)	2014 (Meta)

4.2 *Estrategia de intervención del programa*

Explicar brevemente en qué consiste la estrategia del programa. Justificar por qué se estima que el diseño de programa es la mejor alternativa para resolver el problema y por qué se estima que la selección de componentes presentada es la más indicada.

--

Mencionar si se realizó un análisis de alternativas. Mencionar articulaciones con otras instituciones públicas o privadas, si corresponde.

4.3 Componentes

Son los bienes o servicios que el programa entrega a sus usuarios, sean estos usuarios finales o intermedios (municipios, organismos co-ejecutores, personal docente, etc.).

Componente 1

Nombre del Componente.

Describa brevemente el componente, identificando cuál es el bien o servicio provisto al usuario final (ej.: becas, raciones, subsidios, capacitación, etc.). Precise además la forma de asignación (ej.: fondo concursable, asignación directa, subsidio a la demanda, etc.). Si el componente tiene un criterio de focalización y/o selección, adicional a los generales del programa, éstos deberán señalarse aquí.

Nivel de producción: Cuantificar el nivel de producción del componente: el nivel de producción se refiere a la cantidad de bien y/o servicio provisto por el componente. Ejemplo: número de raciones, numero de subsidios otorgados, número de cursos dictados,

fiscalizaciones realizadas, prestaciones médicas, etc.

	Año 2008 (Efectivo)	Año 2009 (Efectivo)	Año 2010 (Estimado)	Año 2011 (Meta)	Año 2012 (Meta)	Año 2013 (Meta)	Año 2014 (Meta)
Componente (unidad de medida)							

Costo del componente: Cuantificar el costo de producción del componente, el cual corresponde a los costos directamente asociados y posibles de asignar a la producción de los componentes (bienes y/o servicios) que entrega el programa a sus usuarios o beneficiarios (gasto becas, monto subsidios, costo de raciones alimenticias, remuneraciones del personal que labora directamente en la entrega de los servicios, etc.).

	Año 2008 (Efectivo)	Año 2009 (Efectivo)	Año 2010 (Estimado)	Año 2011 (Meta)	Año 2012 (Meta)	Año 2013 (Meta)	Año 2014 (Meta)
Costo del componente (en pesos de 2010)							

Población objetivo atendida por el componente: Cuantifique la parte de la población objetivo que recibe este bien o servicio.

	Año 2008 (Efectivo)	Año 2009 (Efectivo)	Año 2010 (Estimado)	Año 2011 (Meta)	Año 2012 (Meta)	Año 2013 (Meta)	Año 2014 (Meta)
N° Población Objetivo Atendida.							

En base a los datos de costo, nivel de producción y población objetivo atendida por el componente (efectiva, estimada y meta) anteriormente ingresados, se obtiene los siguientes indicadores y metas para los años 2011 a 2014):

Aumento anual de nivel de producción del componente (variación porcentual respecto año anterior).

	AÑO 2008 (Efectivo)	AÑO 2009 (Efectivo)	AÑO 2010 (Estimado)	AÑO 2011 (Meta)	AÑO 2012 (Meta)	AÑO 2013 (Meta)	Año 2014 (Meta)
Aumento Anual (%)	----	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	

Costo unitario de producción del componente (relación entre el costo de producción y el nivel de producción).

	AÑO 2008 (Efectivo)	AÑO 2009 (Efectivo)	AÑO 2010 (Estimado)	AÑO 2011 (Meta)	AÑO 2012 (Meta)	AÑO 2013 (Meta)	Año 2014 (Meta)
Costo Unitario de Producción	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	

Costo por beneficiario del componente (relación entre el costo de producción y la población objetivo atendida).

	AÑO 2008 (Efectivo)	AÑO 2009 (Efectivo)	AÑO 2010 (Estimado)	AÑO 2011 (Meta)	AÑO 2012 (Meta)	AÑO 2013 (Meta)	Año 2014 (Meta)
Costo por Beneficiario	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	

Porcentaje de cobertura del componente (relaciona población objetivo atendida y población objetivo total).

	AÑO 2008 (Efectivo)	AÑO 2009 (Efectivo)	AÑO 2010 (Estimado)	AÑO 2011 (Meta)	AÑO 2012 (Meta)	AÑO 2013 (Meta)	Año 2014 (Meta)
Cobertura (%)	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	Auto llenado	

Componente 2

í í í í í í í í .

Componente 3

Sección 5: Seguimiento y Evaluación

Marque el recuadro en caso que su respuesta sea afirmativa:

Se registra la información de los beneficiados a través de RUT, ROL, RBD, u otro

El registro de la información de beneficiados se consolida a nivel central

Indique si el programa ha sido sujeto de Evaluaciones Independientes (sólo programas antiguos)

<i>Si</i>		<i>No</i>			
<i>¿Quién realizó la evaluación?</i>		<i>¿En qué año?</i>		<i>Tipo de evaluación</i>	

