



Planificación
Estratégica

Gobierno de la República

Guía para la Formulación de

Políticas Públicas



Guía para la Formulación de **Políticas Públicas**

Iris Xiomara Castro Sarmiento

Presidenta Constitucional de la República de Honduras

Ricardo Arturo Salgado

Secretario de Estado en el Despacho de Planificación Estratégica

Angélica Álvarez

Subsecretaria de Estado en el Despacho de Planificación Estratégica

Coordinación y edición:

Departamento de Políticas Públicas

Secretaría de Planificación Estratégica.

Diego Aguilar

Jefe Departamento de Políticas Públicas

Equipo Técnico:

Diana Nicole Lozano Varela

Francis Noelia Velásquez Fino

Jorge Armando Hernández Vidal

José Alberto Rosales Palma

Luisamaría Aguilar Bautista

Siglas y Acrónimos

PCM	Decreto Ejecutivo de la Presidencia en Consejo de Ministros
SPE	Secretaría de Planificación Estratégica
SSPE	Sub-Secretaría de Planificación Estratégica
DPP	Departamento de Políticas Públicas
IPR	Institución Pública Responsable
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PP	Política Pública
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos

1. Índice

Introducción	1
Objetivos	2
Principios	3
Marco Conceptual	10
Etapas de elaboración de una política pública	16
Creación del perfil de política pública	28
Instrumentos	32
Bibliografía	46

2. **Introducción**

La Secretaría de Planificación Estratégica (SPE) en concordancia con lo establecido en el PCM – 05 – 2022 como rectora del Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo Económico y Social, presenta la *Guía para la Formulación de Políticas Públicas*, con el propósito de orientar los procesos de planificación estratégica de mediano y largo plazo que se llevan a cabo mediante la elaboración de Políticas Públicas y sus Planes de Acción como estrategia para identificar, solucionar, atender u orientar los problemas públicos de la sociedad hondureña.

Se reconoce la elaboración de Políticas Públicas como mecanismo de acciones propositivas para responder a problemas o conjuntos de problemas de interés público que aquejan a las personas o colectivos de la sociedad.

La presentación de la Guía de Formulación de Políticas Públicas, indica pasos básicos recomendados, cuya pretensión es el acercamiento al reconocimiento de elementos que permitan la Refundación de la Patria y la construcción del Estado Socialista y Democrático de Honduras.

El documento contiene elementos básicos a modo de guía base, cuyo objetivo primordial es orientar el proceso de diseño en sus etapas de: identificación de problemas, identificación de actores, formulación, implementación, evaluación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos, considerando los principales ejes de intervención, la definición de lineamientos estratégicos, objetivos, resultados, indicadores, acciones y metas de responsabilidad, para ser más efectivos en el proceso de intervención.

La Presidenta Iris Xiomara Castro Sarmiento, instruye mediante el PCM 05-2022 que el Estado retome su responsabilidad de planificar todas sus políticas y actividades sociales, económicas, seguridad y medio ambiente, hasta alcanzar el desarrollo social equitativo en la reestructuración de la administración pública, además da a conocer que la institucionalidad esté orientada, a dar respuesta a las necesidades y demandas de la acción pública a modo de brindar espacios de participación efectiva a los pueblos de Honduras, en busca del bien común, la dignidad de la persona humana y el buen vivir.

3.

Objetivos

Objetivo general:

- ▶ Orientar el proceso de formulación de políticas públicas tanto para instituciones de Estado, ya sean administrativas, judiciales, gobiernos locales; como para sociedad civil, agencias de cooperación, organizaciones gremiales y profesionales, academia, movimientos sociales y organizaciones populares.

Objetivos específicos:

- ▶ Proporcionar herramientas e instrumentos que permitan sistematizar el proceso de análisis previo a la formulación de una política pública.
- ▶ Brindar asistencia técnica para la formulación, evaluación y monitoreo de la política pública.
- ▶ Facilitar los instrumentos para la elaboración del documento de política pública sobre un aspecto de interés público, nacional, institucional (sectorial) o territorial (región, departamento, municipio o localidad).

4. Principios¹

4.1 La participación ciudadana y Poder Popular

La participación para la formulación de políticas públicas parte por la identificación y mapeo de actores, entendiéndose al actor, como un ente individual o colectivo, que se analiza dentro de dos dimensiones: (1) respecto de sus aportes al proceso de diseño e implementación de las políticas públicas y (2) su impacto o incidencia en el resultado de una política pública (Jaramillo 2017, pág. 69)

Los actores públicos, se pueden identificar como, las organizaciones y sujetos político-administrativo gubernamentales y no gubernamentales, instituciones administrativas y judiciales, gobiernos locales, sociedad civil, agencias de cooperación, organizaciones gremiales y profesionales, academia, movimientos sociales y populares de una región o localidad. Por su parte los actores privados se pueden distinguir bajo tres concepciones en términos generales en los contextos de políticas públicas: (1) los grupos-objetivo (la población que directa o indirectamente está causando el problema público con su comportamiento), (2) los beneficiarios finales (la población a la que el problema público afecta directamente y que se verían beneficiados con su solución), y (3) los grupos terceros (la población a la que, sin que el problema o la política les afecte directamente, tienen intereses o se sienten de algún modo afectados por el problema o por la política). (Jaramillo 2017, pág. 70)

Es en este escenario donde colisionan intereses, recursos e ideas diferentes, no es extraño que se produzcan conflictos y discusiones sobre las prioridades públicas y gubernamentales (agenda) y las maneras de atenderlas. De esta forma, las soluciones formuladas por cada actor suponen el medio de comunicación con el resto de los actores, la base de su interacción y la naturaleza de su competencia y confrontación en el escenario de política pública. (Jaramillo 2017, pág. 71)

La instrucción de la creación de la delegación del Poder Popular brinda una oportunidad histórica para garantizar la participación de la población en foros, consultas, talleres, asambleas comunitarias, entre otros mecanismos de participación ciudadana, así como la creación de instrumentos y herramientas para la sistematización y recolección de información que respondan a las necesidades de la población.

¹Los principios se encuentran basados en las prioridades de Gobierno de la Presidenta Iris Xiomara Castro 2022-2026, para que la y él formulador orienten el diseño, ejecución e implementación de la política pública el cumplimiento de las metas y objetivos para la refundación del país.

El poder popular surge del pueblo, mediante la participación democrática en la planeación de políticas públicas, en la construcción de agendas comunes pueblo-gobierno y movilización consciente por los problemas nacionales.

Un factor determinante en el éxito y calidad de una política pública se logra de la mano de la participación de la ciudadanía, quien evaluará si una determinada intervención por parte del Estado, le genera valor público. Además, su participación es un ejercicio de democracia muy importante, lo que, a su vez, se traduce en una representación positiva de la legitimidad del Estado.

En línea con lo antes mencionado, (Sartori 1994) señala que “Democracia quiere decir que el poder es legítimo solo cuando su investidura viene de abajo, solo si emana de la voluntad popular, lo cual significa, en concreto si es y en cuanto libremente consentido”.

Continúa señalando, además:

Hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no ciudadanos al servicio del “Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa”.

Adicionalmente, (Bobbio 1986) establece que la verdadera conquista, no consiste solo en el voto, sino, en una verdadera participación de la ciudadanía en los espacios de toma de decisiones. Sobre todo, en los dos grandes bloques de poder que existen en la sociedad: la empresa y el aparato administrativo estatal. Por otro lado, el autor reconoce que, existe una opacidad del poder, la cual se disfraza de un “saber técnico”, lo que hace mantener en secreto determinadas prácticas por parte de los tomadores de decisión, y que, a la vez, mantiene una superioridad del conocimiento específico que el ciudadano no tiene. Esto, provoca un saber técnico cada vez más especializado que se convierte en un saber de élites, inaccesible a las masas (Bobbio 1988).

4.2 Derechos humanos

El concepto de derechos humanos está íntimamente relacionado con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. Cabe destacar dos puntos importantes que son: en primer lugar, que los derechos humanos son inherentes a la persona humana y, en segundo lugar, que éstos deben ser afirmados frente al poder público.

En relación con la inherencia podemos decir que ésta se fundamenta en el

reconocimiento de que todo ser humano es titular de derechos fundamentales, sólo por el hecho de serlo (humano). Estos derechos no dependen de la nacionalidad de la persona o del territorio donde ésta se encuentre: los porta la persona en sí misma. Por tanto, esos derechos no le pueden ser arrebatados por ningún Estado o sociedad.

El Estado de Honduras ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención Americana) el 5 de septiembre de 1977, y reconoció la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH) el 9 de septiembre de 1981. De esta manera se obligó a cumplir de forma soberana las disposiciones establecidas en el texto convencional, y cedió al tribunal interamericano la potestad de vigilar dicho cumplimiento, cuyas interpretaciones y resoluciones deben ser asumidas y consideradas por las autoridades nacionales en el ámbito de sus facultades y atribuciones.

Los derechos que incluye la declaración universal pertenecen a todos los seres humanos, en sus características son:

Ilustración No. 01 Componentes de los Derechos Humanos



Fuente: elaboración propia con datos de (Naciones Unidas 1948)

4.3 Equidad

Busca identificar las formas de exclusión y discriminación que han sufrido algunas personas o grupos poblacionales con el fin de generar acciones que permitan superar las barreras de acceso a la garantía de derechos y posibiliten el goce efectivo de los mismos en igualdad de condiciones que el resto de la población. Es así como en las políticas públicas es necesario actuar desde la equidad para lograr la igualdad en garantía de derechos de todas las personas. De ahí que las políticas públicas permiten que las personas sean vistas y tratadas en su dimensión ciudadana, y por lo tanto puedan exigir de forma individual y colectiva, la garantía, el ejercicio y el cumplimiento de esos derechos. (Secretaría Distrital de Planificación 2017)

Así mismo este enfoque contiene derechos que son vinculantes al territorio, el cual se explica y hace referencia a las relaciones entre los seres humanos y los demás elementos, desde el marco de la espacialidad como poblamiento, patrones de asentamiento y producción que lo convierten en una síntesis finalmente humana: valorada, representada, construida, apropiada, transformada (Sosa Velásquez 2012).

4.4 Género

Desde el enfoque de género, se busca formular políticas públicas que reconozcan y visibilicen la participación de la mujer en la toma de decisión como sujeta política, en la esfera económica, social, cultural, de gobernabilidad e identidad para la construcción más integral e inclusiva desde su condición de clase, etnia u orientación sexual.

Bajo esta lógica, se comprende que género significa reconocer las diferencias y adecuar las políticas a los efectos de lograr la transformación de estructuras estereotipadas que, de no transformarse, seguirán manteniendo relaciones de desigualdades (Rigat-Pflaum 2013)

Rodríguez, plantea que para avanzar en la formulación de las políticas públicas con una perspectiva de género implica en primer término la necesidad de producir un estudio-diagnóstico de género que al identificar y describir la situación y características del objeto de estudio y transformación en cuestión, tome en consideración las diferencias entre mujeres y hombres, y en un plano causal, analizando los factores que generan desigualdades y evaluando la factibilidad de modificarlas (Rodríguez 2006, pág. 19)

Mediante la aplicación de la perspectiva de género en las políticas públicas y todos los niveles de intervención que existen, no puede seguirse postergando, también se debe sobrepasar esa idea reduccionista de colocar en un párrafo que dicha intervención se está haciendo con “perspectiva de género”, cuando la realidad muchas veces demuestra que tal afirmación no es cierta.

A través de esta guía, se pretende brindar lineamientos generales orientados a corregir errores comunes que se cometen al momento de planificar sin perspectiva de género y ello se traduce en muchos casos, en una carga negativa. En este sentido, al momento de desarrollar procesos de planificación se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Los procesos de planificación deben visibilizar género, inclusión y diversidad.
- b. Las planificadoras y los planificadores no deben suponer que al mencionar a los hombres se incluye también a las mujeres y a la diversidad. Evitando así, que el sistema patriarcal sea el paradigma a partir del cual se planifica.
- c. Planificar sectorialmente, desde una perspectiva integral, evitando prácticas que reproduzcan roles de género estereotipados.
- d. Los procesos de planificación (planes, políticas públicas, programas o proyectos) que por su naturaleza tienen la obligación de incluir la perspectiva de género, no deben limitarse a únicamente incluir un párrafo que señala que esta perspectiva será un “eje transversal” del plan que resulte.

4.5 Interculturalidad

Un enfoque que pretende analizar y superar los prejuicios basados en etnia, raza, género y otras asimetrías que caracterizan una sociedad, bajo condiciones de respeto, igualdad y desarrollo de espacios comunes.

El enfoque intercultural es el reconocimiento de la diversidad cultural y la existencia de diferentes perspectivas culturales, expresadas en distintas formas de organización, sistemas de relación y visiones del mundo. Implica reconocimiento y valoración de la cultura de los otros. Partiendo de un verdadero diálogo intercivilizacional, donde todas y todos debemos aprender a hablar el lenguaje de la diversidad, de la heterogeneidad y de la pluralidad de los saberes y paradigmas de los pueblos indígenas y afrohondureños.

Además, supone una reorientación de la manera como se reconoce y trata educativamente la diversidad sociocultural y lingüística. Honduras, como país

multicultural, se conforma por los distintos pueblos indígenas y afrohondureños, que históricamente han luchado por el reconocimiento de su autonomía como pueblos y territorio. El reconocimiento, la valoración y el aprecio por la diferencia es una de las metas a las que aspira una sociedad intercultural en la búsqueda de relaciones más equitativas, inclusivas e integrales; para lograrlo se plantean retos que incluyen la revisión crítica y la transformación de actitudes y convicciones personales, concepciones y prácticas de vida en contextos de diversidad sociocultural.

4.6 Desarrollo territorial

La vida no es posible sin territorio, tampoco sería posible el desarrollo de los derechos de los seres humanos sin el territorio, pues este, es soporte o contenedor de los fenómenos y relaciones sociales, además, el poder es, entre otras cosas, territorial.

El territorio es el espacio dentro del cual tienen lugar las relaciones socioculturales y productivas de un grupo humano específico, en razón a que es entendido como: una construcción cultural donde tienen lugar las prácticas sociales con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, (entre ellas, y muy importantes, el tipo de tenencia y usos del suelo, el bosque y ríos) que generan relaciones de complementación, de reciprocidad, pero también de confrontación. Dicha construcción es susceptible de cambios según la época y las dinámicas sociales. (Capel 2016)

El enfoque de desarrollo territorial es un continuum que reconoce la historia de los grupos humanos, las condiciones geográficas, ambientales, culturales, políticas y económicas específicas de cada territorio. Considera las dinámicas propias y las potencialidades de lo endógeno sin limitarse en lo local, sino que precisa de su contextualización regional, nacional y global, (Gallicchio, E. & Camejo, A. 2005). Es importante para el mejoramiento de calidad de vida, a través de la satisfacción de necesidades sentidas por las identidades individuales y colectivas.

Además, coloca a los actores locales no como sujetos pasivos y receptores de los impactos de las crisis (exógenas y, generalmente, impuestas como hegemonía), sino que, como sujetos políticos y económicos relevantes y activos que se movilizan para apoyar las diferentes acciones de intervención del territorio, tratando de crear, reforzar y preservar actividades económicas, sociales y políticas utilizando los medios y recursos del territorio (García 2007).

El desarrollo territorial promueve los procesos de descentralización y construcción de poder popular mediante procesos políticos que incluyen la incorporación de la dimensión de género, la edificación de redes multisectoriales y la construcción de capital social. Implica que cada actor del territorio deba responsabilizarse de influir en el cambio de su realidad individual y colectiva la cual se construye de manera colectiva (Madoery 2020).

4.7 Ambiental

La actividad humana, las formas de producción, (capitalismo expansivo y extractivista, por ejemplo), el crecimiento poblacional acelerado, la urbanización no planificada y otros factores, presionan crecientemente la naturaleza, de la cual dependen las sociedades, reduciendo cada día la capacidad de los ecosistemas de mantener a las generaciones futuras. Es necesario incorporar la sostenibilidad en las agendas públicas de los distintos niveles territoriales a través de la inclusión de un enfoque ambiental en las políticas públicas (Secretaría Distrital de Planificación 2017).

Con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de la ONU y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS). (Secretaría Distrital de Planificación 2017), señalan en este marco, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible corresponde a ciudades y comunidades sostenibles, con el cual se hace un llamado a mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades, garantizando el acceso a viviendas seguras y asequibles y el mejoramiento de los asentamientos marginales, así como la necesidad de realizar inversión en transporte público, creación de áreas públicas verdes y mejorar la planificación y gestión urbana de manera participativa e inclusiva.

Un aporte para ampliar el entendimiento del concepto de ambiente como: el entorno vital; el conjunto de factores físico-naturales, sociales, culturales, económicos y estéticos que interactúan entre sí, con el individuo y con la comunidad en la que vive, determinando su forma, carácter, relación y supervivencia. No debe considerarse pues, como el medio envolvente del ser humano sino como algo indisociable de él, de su organización y de su progreso (Secretaría Distrital de Planificación 2017).

Por lo tanto, la formulación de toda política pública, independientemente del sector, debe incorporar este enfoque y hacerlo visible.

5. Marco Conceptual

La dicotomía generada entre Ciencias Políticas y Administración Pública busca práctica y teóricamente hacer la diferenciación de la una de la otra, donde se entendiera que ser politólogo era diferente a ser político, entonces las políticas públicas fueron el resultado de ese debate, de sacar la solución problemática de la academia y volverle un problema de gobierno al cual se le lograra generar un proceso de toma de decisión de mayor eficiencia (Flores-Mariscal 2020).

Entre la década de 1980 y 1990, las Políticas Públicas comenzaron a ser consideradas como un asunto que no solo le correspondía al sector de la administración del Estado, que anteriormente respondía a una mirada estadocentrista, porque desde esa lógica se excluía a actores no gubernamentales y a sociedad civil, entes claves para dar respuesta en conjunto a las situaciones consideradas problemas sociales que corresponden a toda la sociedad, ya que se comprende que las políticas públicas son “la acción gubernamental que se desarrolla para y a través de actores sociales”, porque “son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente, son personas” (Sánchez Henao 2014, pág. 15), en términos concretos, las políticas públicas deben estar dirigidas para la mejoría de calidad de vida de las personas, sus condiciones de bienestar y buen vivir.

5.1 Política Pública

La política pública, debe ser entendida como un proceso en el que convergen diferentes actores que contienen desiguales distribuciones de poder y recursos dentro de la arena política del Estado en sus niveles ejecutivo, legislativo y judicial.

Por tanto, “es importante reconocer, que las políticas públicas atienden al derecho, la legislación, a la población y el territorio, en tanto mejoran la asignación de recursos, la distribución de la riqueza, la estabilidad económica y el fomento al desarrollo” entonces esta se ubica en lo social, en la acción colectiva (Gutiérrez Ossa, J. A., Restrepo Avendaño, 2017, 334).

La Política Pública se desarrolla a partir de la articulación de intereses de bien común en participación del Estado y la participación de actores sociales, comprendiendo que actores sociales entran al escenario de construcción de la política pública, ya que al final las políticas públicas son el resultado de los procesos

de construcción entre distintos actores dentro de los que se incluyen los políticos, sociales e institucionales, esto facilita que:

- a. La interacción y deliberación de distintos actores en la construcción de políticas públicas permite comprender el carácter no sólo de la gestión pública de dicha sociedad, sino también la importancia que se concede a la participación de actores sociales en asuntos de gobierno (Sánchez Henao 2014, pág. 10).
- b. Reconocer el papel que juegan los poderes públicos para la construcción estratégica y lógica de las políticas que atraviesan el funcionamiento administrativo para dar respuesta a problemas colectivos, “no a través de fórmulas o “recetas” realizadas con las más sofisticadas técnicas o con los mejores deseos, sino a partir del análisis del proceso, en continua evolución de implementación de los programas públicos, entendiéndose como procesos de aprendizaje social, de constante adaptación a un entorno cambiante y con posibles reconsideraciones de objetivos y medios” (Lindblom 1991, pág. 6).

Para la construcción de una política pública de acuerdo con (Bardach 2001), se requiere que cuente con 8 pasos para el análisis y que a partir de las prioridades de la misma la política pública son:

- a. **Definición del problema público:** Proporciona a las y los analistas, una dirección o rumbo, además define la razón por la cual se construye la política. La definición del problema debe ser clara y manejable.
- b. **Obtención de información y evidencia:** Por los tiempos, es complicado aspirar a una investigación rigurosa, por lo cual se deben economizar esfuerzos en la recolección de datos, enfocándose en, evaluar el problema, evaluar características particulares de la situación concreta y evaluar las políticas similares.
- c. **Construcción de alternativas:** A partir del análisis de los datos, se diseña una alternativa básica, y sus “variantes”. La alternativa básica, es una estrategia de intervención y las variantes de la estrategia básica incluyen diferentes métodos de implementación y de financiamiento.

- d. Selección de criterios:** los criterios, son normas evaluativas utilizadas para juzgar los beneficios de los resultados de la política que han sido proyectados en cada una de las alternativas, se deben ponderar los criterios en la evaluación
- e. Proyección de resultados:** Una vez aplicados los criterios a las alternativas, se seleccionan las que se consideren más factibles. La aplicación de dichas alternativas o nuevas políticas, se constituyen en un proyecto para ser aplicado en la resolución, modificación o transformación de las condiciones en las que se inició el análisis.
- f. Confrontar costos y beneficios:** Desde que se inicia la construcción de la política pública, se tienen que confrontar costos y beneficios de los resultados asociados a distintas opciones de política para atender la problemática.
- g. Decidir:** En esta etapa, se pretende que las personas, analistas, o equipos que toman decisiones de implementar programas y destinar recursos públicos, estén convencidos del curso de acción que proyectan.
- h. Contar la historia:** Es importante la difusión de los resultados, como un aporte, para futuros esfuerzo de construcción de políticas públicas.

5.2 Valor Público

La creación de valor público juega un papel fundamental en la gestión pública, ya que representa el elemento que valida y vincula el accionar del aparato gubernamental con las aspiraciones y necesidades de la ciudadanía. El valor público, entendido como el valor que los y las ciudadanos dan a los bienes, servicios, leyes, regulaciones y otras acciones de intervención recibidos por el Estado, y si éstos satisfacen una necesidad sentida con calidad y oportunidad, son un mecanismo para el logro del desarrollo sostenible. El concepto no solo permite confluir objetivos sociales, económicos y ambientales en definiciones estratégicas e intervenciones de las instituciones públicas, sino también admite los principios para una implementación indivisible, universal, participativa y democrática.

También existe la dimensión de que el valor público es aquello que el público valora, por lo que la administración pública debe formar las preferencias de los ciudadanos, pero también aprender de ellos, de sus opiniones, intereses, experiencia y conocimiento colectivo. De acuerdo con Julio Sergio Ramírez Arango (2011), el valor

público se mide a través de:

- a. Resultados.**
- b. Bienes y servicios.**
- c. Confianza.**

Así mismo Arango (2011) señala que las dimensiones del valor público que permiten crear una visión de desarrollo integral de un país son:

- a. Bienestar humano.**
- b. Economía productiva.**
- c. Sostenibilidad ambiental.**
- d. Gobernabilidad y participación.**

Por lo que es importante que el valor público cuente con indicadores que permitan:

- a. Establecer el grado de avance de la estrategia.**
- b. Sistema de medición que permita establecer el valor público que se ha creado en el campo de responsabilidad de la entidad.**
- c. Desarrollo de indicadores cuantitativos, tanto de gestión como estratégicos.**

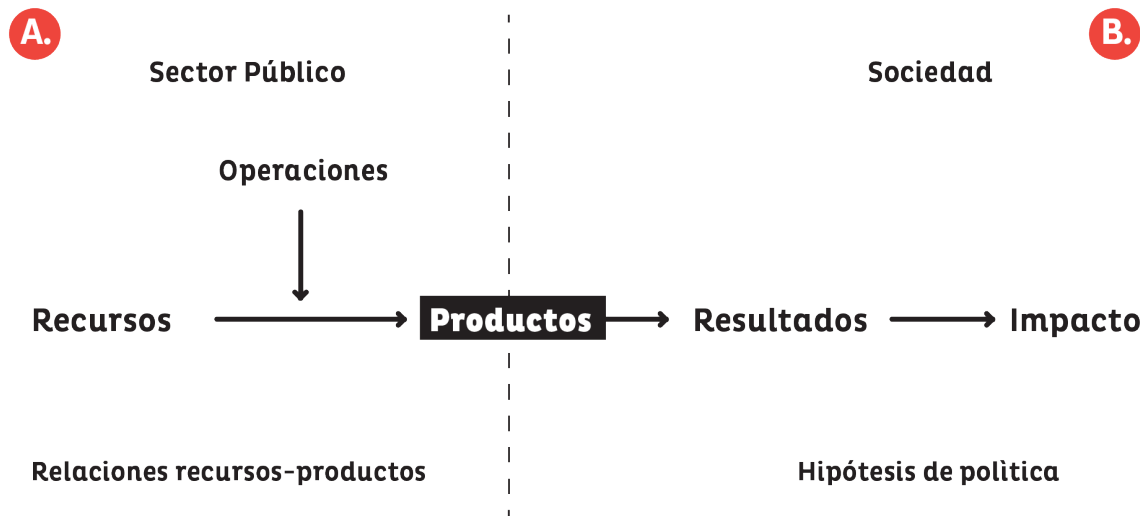
5.3 Cadena de Valor Público

La cadena de valor público es una herramienta metodológica que permite de forma particular comprender la acción del Estado, desde una perspectiva operacional. De igual forma en el modelo de Cadena de Valor Público, establece relaciones causales, de las cuales los efectos se consideran aquello post intervención o creación del producto público y su incidencia en los resultados e impactos. Cabe destacar que la puesta en marcha de una política supone conocer sus procesos, la asignación de recursos, y la forma en que se coordinan las competencias para su ejecución.

La producción pública es el eje central de este modelo, el cual engloba diversos niveles de discusión para conceptualizar el mismo, en primer lugar, según lo mencionado por (Hernández 2015b), no es posible definir un producto si no se entiende la idea o concepto que lo estructura como tal, al momento de comprender esta idea, se puede definir como la materialización de esta y su forma estar orientada en función de los debates y relaciones de fuerza que se impliquen en la misma.

En segundo lugar, posterior a la materialización de la idea, son las fuerzas normativas que pretenden regular los distintos comportamientos del propio Estado que los produce y los destinatarios que lo reciben. Y, por última se encuentra la definición de los bienes/servicios que se materializan para los beneficiarios del producto.

Figura 01. Las políticas como proceso de producción



Fuente: *El modelo de la cadena de valor público para el análisis de políticas* Hernández; Hernández 2015a

5.4 Refundación²

La refundación es un proceso de desconstrucción de las formas tradicionales que condiciona la centralización del poder y que históricamente han producido exclusión y subordinación avalada por el Estado constituido. En la refundación del Estado es indispensable el reconocimiento de la existencia de la diversidad y que el poder descansa en el pueblo.

Este sistema de refundación busca construir un modelo que permita reducir las brechas de desigualdad de clase, etnia y género; la descentralización y desconcentración de la economía y la búsqueda del fortalecimiento de lo público, asimismo políticas públicas con nuevos criterios de gestión pública, formas de planificación y de participación ciudadana; nueva territorialidad con reconocimiento a los pueblos indígenas y afrohondureños, participación democrática, despolitización del derecho, promoción de formas de transparencia y presupuestos participativos.

²La refundación es un concepto que surge de estudios de la transición de gobiernos dictatoriales en la década de los 60s/70s a Estados democráticos liberales de los años de 1980, a su vez la teoría nace de una crítica latinoamericana por procesos políticos más populares desde un fortalecimiento a la construcción de una identidad autónoma y colectiva desde la historia de resistencia de los pueblos originarios contra la colonia, porque se rompa con la reducción del Estado en la economía y en las políticas sociales neoliberales.

Por lo que refundar el Estado no significa eliminarlo; presupone reconocer en él capacidades de ingeniería social que justifican la refundación, en el que la lucha por la refundación del Estado está ligada a “lucha social, cultural, por símbolos, mentalidades, habitus y subjetividades” más propias, diversas, inclusivas y coherentes, lo que podrá garantizar la construcción de políticas públicas anticapitalistas, antipatriarcales y anticolonialistas. (Sousa Santos 2010, pág. 70)

A nivel latinoamericano los países que han avanzado en la refundación del Estado son Ecuador y Bolivia porque dentro de sus procesos constituyentes han incluido un carácter plurinacional o intercultural del Estado con el fin de eliminar la discriminación social que es el principal factor de desigualdad para la violación de derechos humanos y colectivos que tenga una participación decisiva para generar una crítica a la epistemología eurocéntrica dominante.

Oscar Martínez Pénate sostiene que para este a partir de los procesos políticos:

La refundación del Estado no es solo la creación de un nuevo ordenamiento jurídico interno, ni del paso simple de la democracia formal a la real, sino la formación de una institucionalidad que responderá al cambio de las relaciones sociales verticales a las horizontales, en donde las relaciones interpersonales de exclusión se transformen en inclusivas, a través de la generación de nuevos agentes directos e indirectos que inciden en el establecimiento de las condiciones que generen un nuevo proceso de socialización entre los ciudadanos, es decir, una nueva forma de vivir la cotidianidad, que producirá colectivamente una nueva cultura, que es la base fundamental de un buen vivir. (Peñate 1988, pág. 2).

6. Etapas de elaboración de una política pública

6.1 Agenda y problema

6.1.1 Antecedentes y Contexto

Desde una concepción técnica las políticas públicas deben de responder a elementos identificados como necesidades inmediatas partiendo de los actores sociales como sujetos clave en el desarrollo social y democrático del país. Deben plantearse como mecanismos que sean eficaces en la solución de problemas y en el grado de respuesta al control popular. (Lindblom 1991, pág. 10)

En el proceso de identificación de estas necesidades, problemas públicos y sociales es necesario partir de un contexto de situación de la sociedad, de su historia, su territorio, su cultura, de sus pueblos, el conocimiento y la comprensión para reconocer las luchas y autonomía de los pueblos indígenas y afrohondureños, así mismo el conocimiento de los marcos legales, normativos y programáticos que se hayan aplicado, así como la revisión de sus resultados, para evitar cometer errores del pasado, y que permita superar los obstáculos políticos, económicos y sociales heredados. En este sentido, se plantea orientar la formulación de las políticas públicas con base a los alcances y propósitos del *Plan de Gobierno para la Refundación de la Patria y la Construcción del Estado Socialista y Democrático de la presidenta Iris Xiomara Castro 2022-2026*.

Desde la visión de Estado, la formulación de políticas públicas no debe verse como voluntad política para resolver los problemas públicos, es importante señalar que el interés superior del Estado es la persona como sujeto social, en consecuencia, con la garantía constitucional en la el *“Artículo 59. La persona humana es el fin supremo de la Sociedad y del Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla. La dignidad del ser humano es inviolable.”* Congreso Nacional (1982, pág. 14). En este sentido es un tema de compromiso político y de obligatoriedad del Estado como garante de derechos, el formular e implementar políticas públicas que se encuentren orientadas al desarrollo y respeto de la dignidad Humana.

Para determinar la situación del contexto y antecedentes en la formulación de las políticas públicas es necesario realizar un diagnóstico de análisis de información por medio de recolección y revisión de fuentes

Ilustración No. 02 Diagnóstico de análisis de información

DIAGNÓSTICO DE ANÁLISIS DE INFORMACION

REVISIÓN DE FUENTES 1

Revisión y análisis de series históricas de indicadores socioeconómicos del territorio y de la población obtenidos de fuentes oficiales hasta las fechas más actualizadas

REVISIÓN DE FUENTES 2

Revisión y análisis de programas, planes de desarrollo, planes regionales, planes sectoriales del orden nacional, regional departamental o municipal; legislación nacional y local

REVISIÓN DE FUENTES 3

Revisión y análisis de otras políticas públicas nacionales, regionales, locales que puedan articularse con la política pública que se está construyendo

REVISIÓN DE FUENTES 4

Revisión y análisis de diagnóstico participativos realizados por la sociedad civil, la institucionalidad pública, el sector privado o la academia

Fuente: Elaborada por la SPE con datos de PNUD (2017)

6.1.2 La Agenda para las Políticas Públicas

Para establecer la agenda política, es necesario identificar el problema público y social, con ello determinar cómo se define, se percibe y entiende. Porque un problema que se puede relacionarse con varios temas y por ende múltiples actores sociales.

Para ello es importante que “el analista deberá ir más allá de la retórica, a fin de definir el problema de tal manera que pueda ser manejable y tenga sentido a la luz de los recursos políticos e institucionales disponibles”. (Bardach 2001, pág. 17).

De acuerdo con los autores Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone: “La agenda de las políticas públicas es el resultado de la movilización de demandas y presiones sociales y políticas, que en el marco de reglas de juego formales e informales; el conflicto es un factor inherente expresándose en proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos” (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica 2016, pág. 11)

6.1.3 La identificación del problema público

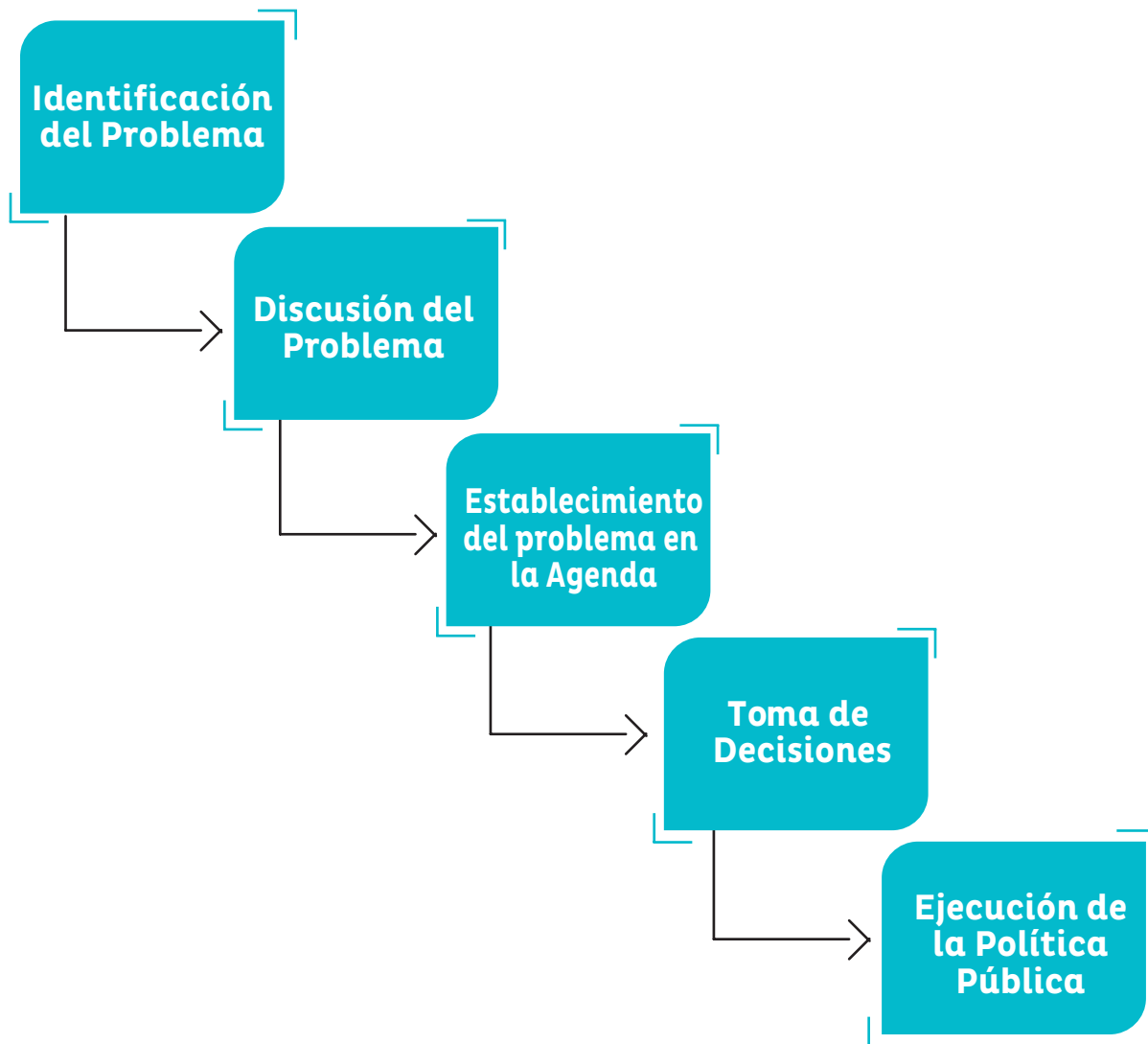
Es fundamental para la elaboración de Políticas Públicas, se promuevan procesos permanentes de diálogo, debate y encuentro para asegurar la participación y concertación de los problemas o temas prioritarios para su abordaje en la construcción de objetivos, acciones y metas, para que su ejecución forme parte de la rendición de cuentas. Es recomendable que se provean mecanismos de participación como la realización de foros, consultas, talleres, cabildos abiertos, asambleas comunitarias, mesas de trabajo, entrevistas a grupos focales, representantes de instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, expertos, academia, o cualquier otro mecanismo que proporcionen información y sistematice el sustento de la formulación de Políticas Públicas, Planes, Programas o Proyectos.

La construcción social del problema al que se le pretende dar respuesta se genera por medio del posicionamiento de su manifestación en la agenda social, en la que existen grupos interesados en modificar la situación mediante la apropiación organizacional del problema y de sus efectos, luego se analiza la situación para determinar las causas y orientar las alternativas ante los entes vinculados a las decisiones políticas y técnicas para que se ejecuten acciones que mejoren la situación y el bienestar de la población. (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica 2016, pág. 10)

El inicio de la formulación parte de la identificación de un problema o situación, pero no basta con haberlo identificado como tal, sino tener un mayor conocimiento sobre el para consignarse como una necesidad, limitación, carencia o incumplimiento del conjunto de derechos de las personas. Asimismo, pueden surgir a través de presiones sociales, ambientales, económicas y políticas en torno a la resolución de un problema determinado, por lo que los mecanismos e instrumentos metodológicos de diálogo abierto y participativo se convierte en una función clave durante el proceso, para que mediante acuerdos, convenciones y ratificaciones generen disposiciones oficiales o procesos de incorporación en la agenda gubernamental. (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica 2016, pág. 7)

Una vez priorizado y ponderado el problema y las áreas de intervención, la formulación para las alternativas u opciones de atención o solución sean lo más precisas para la definición de lineamientos de objetivos y metas integrales, interinstitucionales e intersectoriales, entre el nivel público, privado y el pueblo en general.

Ilustración No. 03 Identificación del problema y el establecimiento de la agenda y la política pública



Fuente: Elaborada por la SPE con datos (Parsons 2007) Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política.

6.2 Formulación

En esta etapa, finalmente se plasman por escrito, todos los esfuerzos políticos y técnicos, que han acompañado el proceso participativo de construcción de la política pública; para este momento el diseño y formulación de la política, ya fue exhaustivamente discutido por las y los actores involucrados.

La formulación de las políticas públicas debe tomar en consideración múltiples elementos, algunos han sido abordados en la guía, pero existen algunos, que exigen un análisis del ambiente político actual, ya que el país se encuentra en un proceso de transformación, de refundación. Según, Parsons (2007) la formulación de las políticas públicas, debe tener en cuenta el trasfondo cambiante de las ideas y de las formas institucionales, presentes en la propuesta de Refundación del Estado, que propone la presidenta constitucional Iris Xiomara Castro Sarmiento.

El ejercicio de política pública parte de entender el concepto de las políticas públicas como “un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público” (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008: 51). De hecho, se asume que “las políticas son escenarios donde interaccionan, compiten y cooperan por recursos, programas y legitimidad, las instancias públicas, los grupos representativos de interés y las organizaciones” (Losada, 2003: 69). (Jaramillo 2017).

Por lo cual, se podría definir esta etapa, como la concreción de acuerdos. “La formulación de políticas debe significar el empoderamiento de las comunidades y no sólo la oferta de servicios” (Parsons 2007, pág. 480).

La Ley General de la Administración Pública (Decreto Legislativo 146-86), establece en su Artículo 29 que las Secretarías de Estado tendrán competencias fundamentales concernientes a la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con sus facultades y atribuciones que se establezcan en sus decretos de creación.

Asimismo, las demás instituciones del sector público, conforme a su marco legal de creación, tienen la atribución de proponer, promover, formular y ejecutar las políticas públicas relacionadas con su temática. Por su parte, el PCM 05-2022, establece que la Secretaría de Planificación Estratégica es la institución rectora del Sistema Nacional

de Planificación para el Desarrollo Económico, Social y Ambiental, teniendo así entre otras, la atribución de proponer a la Presidencia de la República la formulación de políticas públicas que contribuyan a alcanzar los objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo.

Bajo estas consideraciones, la iniciativa para promover la formulación de determinada política pública se puede generar de manera directa, en el ámbito de una institución del sector público o de manera indirecta, a demanda de organizaciones que no pertenecen al gobierno. En cualquiera de los casos, la responsabilidad oficial para formular las políticas públicas debe ser asumida por la Institución Pública Responsable (IPR) vinculada directamente con el tema principal de dicha política.

Para fines de la aplicación de la presente Guía de Política Pública, se entiende por IPR, la entidad que según su decreto de creación o misión institucional le compete la temática abordada en la política pública.

6.3 Asistencia Técnica

La Secretaría de Planificación Estratégica a través de sus Divisiones Técnicas Especializadas, brindará apoyo a las instituciones para la formulación y gestión de sus políticas públicas. Las instituciones, deberán identificar el tipo de acompañamiento y orientación técnica que requerirá de la SPE. Además, deberán incluir en su solicitud de apoyo, las fechas y tiempo estimado que se requieran para el acompañamiento en forma de cronograma, teniendo en cuenta que, existen procesos que podrán ser retroalimentado vía correo u otros medios electrónicos.

La IPR contará con el apoyo de la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE) a través del Departamento de Políticas Públicas (DPP), quien facilitará la asistencia técnica requerida, a fin de asegurar el cumplimiento de la Guía de Políticas Públicas. Como parte de este proceso, se deben llevar a cabo las siguientes acciones principales:

- a.** La IPR solicitará oficialmente a la DPP la inducción o capacitación necesaria para el cumplimiento de la Guía de Políticas Públicas.
- b.** La DPP, asignará un Analista Sectorial, quien formará parte del Grupo Técnico Multidisciplinar, y facilitará el acompañamiento técnico requerido en el marco de sus funciones.
- c.** La IPR debe enviar a la DPP, el perfil de la política pública, la cual recibirá un dictamen

6.4 Implementación

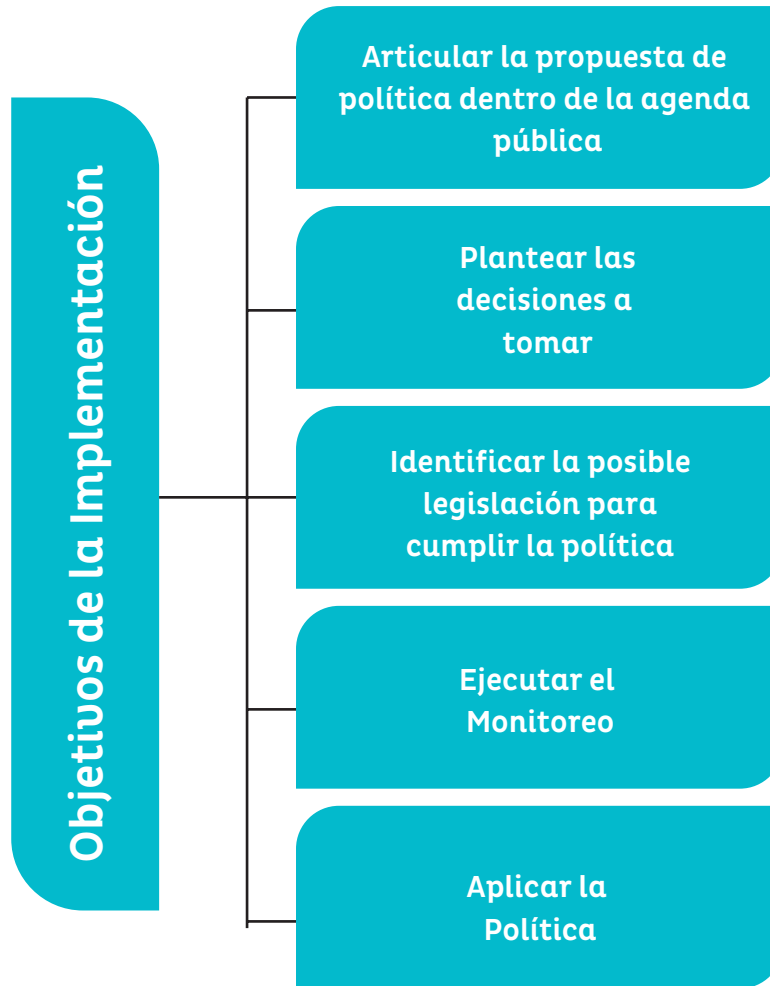
La implementación es la posibilidad de trascender el papel en acciones, y hacer de los objetivos y metas verdaderas realidades, es decir, se debe tener claro, que la política pública al momento de ser construida debe de tener un alcance que permita dar respuesta a las necesidades de la colectividad a través de acciones concretas. La implementación de la política pública está centrada básicamente en acciones concretas en el accionar de la reconversión de una problemática que agudiza en las poblaciones en riesgo social o vulnerables. La formulación no tendría sentido si no fuese llevada a cabo, y es en el momento de implementar donde se hacen acción aquellas decisiones tomadas (Mejía Jiménez 2012).

El objetivo principal es ejecutar las decisiones que configuran una política pública, tratando de reducir al máximo las posibles injerencias de factores externos que puedan afectar negativamente el cumplimiento de los objetivos y prioridades propuestos en la política que se encuentra en marcha o que se pretende colocar en funcionamiento (Itziar Sola Arriezu).

Para la implementación de la Política Pública es importante tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- a. La legitimización del poder consiste en la democratización de la participación ciudadana, y esta pasa por su involucramiento en la planeación, toma de decisiones, en la ejecución y control de la Política Pública.
- b. Debe de cumplir con los objetivos y prioridades de gobierno, en busca de la descentralización del poder y esto pasa por la articulación entre los actores sociales, territoriales y el Estado.
- c. Debe ir de la mano con un adecuado sistema de monitoreo y evaluación que permita establecer los ajustes oportunos al momento de la implementación, para realizar los cambios necesarios que direccionen a los resultados exitosos de la política pública.
- d. Determinar los recursos económicos y administrativos para la viabilidad en la implementación de la Política Pública.
- e. Una implementación guiada por criterios de racionalidad que se expresaría en un conjunto de acciones planeadas y ejecutadas con el explícito propósito de alcanzar las metas asignadas a quienes han sido encargados de la ejecución.

Diagrama No. 1 Objetivos de la Implementación



Fuente: Elaborada por la SPE con datos de La implementación de las políticas públicas. (Revuelta Vaquero 2007))

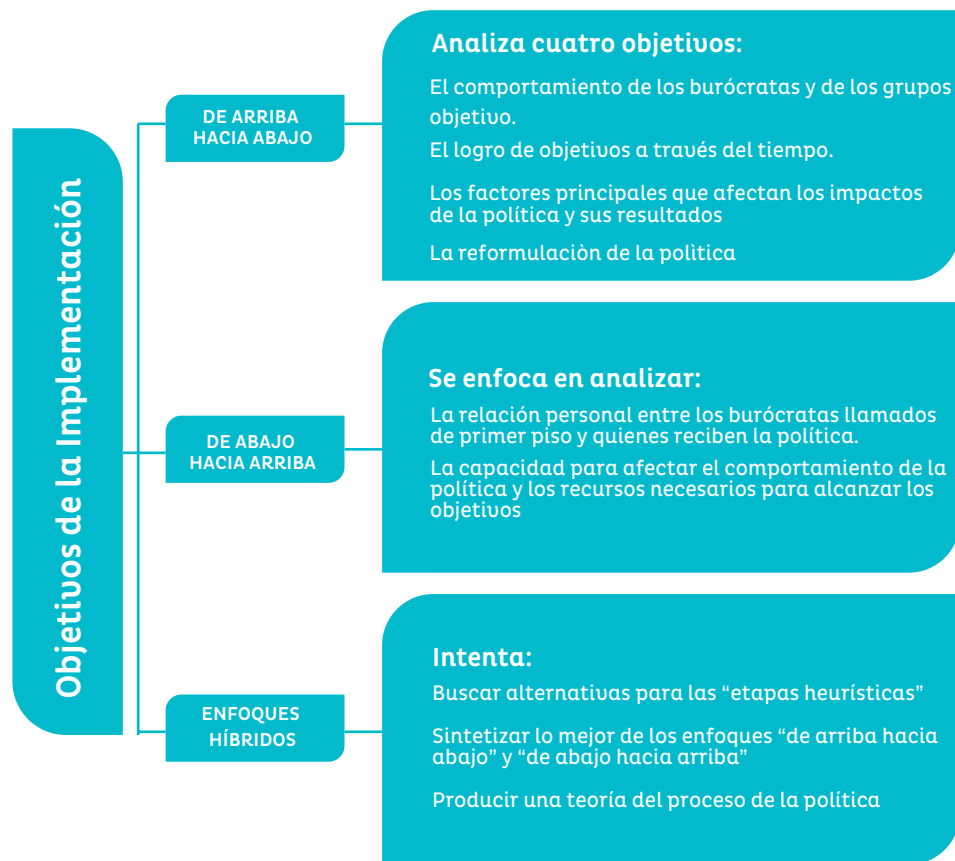
6.4.1 El enfoque “de abajo hacia arriba” para la implementación de políticas públicas

La política pública debe estar enmarcada bajo un enfoque teórico de Abajo hacia Arriba. El enfoque se encarga de la interacción de una multitud de programas públicos y privados en donde ninguno de ellos es prominente. Así mismo, se encarga de las acciones estratégicas de los actores a través del tiempo, poniendo énfasis en el proceso de aprendizaje de la política (Revuelta Vaquero 2007, pág. 147).

De igual forma Mejía Jiménez (2012) menciona que “una alternativa que busca la eficiencia que no se reconoce en la descendente, puesto que, al involucrar a los actores desde la base, concilian las partes en pro de las soluciones; mientras la primacía de la ejecución se posibilita la inserción de los actores sociales quienes en un origen movilizaron la política pública”.

Conforme al enfoque de Abajo hacia Arriba se plantea que el modelo más acorde a implementar es el Modelo del Buen Gobierno, el cual permite determinar las condiciones necesarias para que el gobierno logre sus objetivos; utilizando estructuras creadas por la interacción de actores sociales y políticos que buscan que durante el proceso de implementación se generen espacios de participación entre organismos públicos, políticos y sociales, dejando de lado, entonces, los mecanismos tradicionales de autoridad y sanción (Itziar Sola Arriezu).

Diagrama No. 2 Enfoques de la Implementación



Fuente: Elaborada por la SPE con datos de La implementación de las políticas públicas. (Revuelta Vaquero 2007)

6.5 Evaluación

Posterior a la implementación de la Política Pública, debe verificarse que la misma este logrando los resultados esperados, llegando a la población objetivo y mejorando el bienestar social mediante la intervención realizada por el Estado, por lo tanto, es necesario que se lleve un monitoreo de las actividades ejecutadas para poder establecer si la política está siendo exitosa.

Primeramente, el monitoreo de la política pública se define según la UNESCO citado por (Di Virgilio, M. M. y Solano, R. 2012), como el proceso mediante el cual se busca observar, indagar y analizar si las actividades ejecutadas están cumpliendo con los objetivos planificados durante el diseño de la intervención, y al mismo tiempo que permita detectar con justeza eventuales posibilidades de mejora en la política, este proceso debe ejecutarse de forma permanente durante el tiempo que se esté ejecutando la Política Pública. El propósito principal del monitoreo es controlar la ejecución y realizar el seguimiento de la gestión operativa y estratégica.

El monitoreo debería permitir la detección oportuna de errores de diseño, fallas en la implementación, y factores exógenos no considerados en un inicio. (Dirección de Planeamiento 2011)

Figura 1. Fallas detectadas mediante el monitoreo



Fuente: Elaborada por la SPE

La evaluación como parte del ciclo de las políticas públicas, permite valorar los siguientes elementos:

- a. Documentar e informar sobre la implementación de políticas públicas.
- b. Evaluar el cumplimiento de las políticas públicas.
- c. Demostrar los impactos, resultados y cambios en la población objetivo.
- d. Alimentar la base de datos de evidencia.
- e. Identificar las lecciones aprendidas y establecer correctivos.
- f. Proporcionar datos para la rendición de cuentas sobre los recursos invertidos. (SPPP. 2017)

De igual forma, esta gestión para la evaluación es sugerible que vaya acompañada de la cadena valor público, debido a que la misma presenta de forma sistémica todo el proceso de la acción pública, desde el comienzo con los insumos hasta los impactos generados.

6.6 Indicadores

Para la construcción de un sistema de monitoreo que permite darles un seguimiento adecuado a las acciones de intervención estatales, es necesario un conjunto de indicadores que cumplan diversos criterios como independencia, verificabilidad, validez y accesibilidad, de igual forma las principales funciones de estos radica en los avances respecto a la consecución de los objetivos y establecer claramente la lógica de intervención del proyecto. Conforme a lo anterior, es importante rescatar que la selección de los indicadores está sujeta a la disponibilidad de los datos y las capacidades para la recolección de estos, de igual manera, la adecuada definición de los indicadores puede permitir mayor facilidad de los elementos anteriormente mencionados y poder monitorear de forma adecuada entre lo previsto y lo realizado. (Di Virgilio, M. M. y Solano, R. 2012).

Figura 2. Requisitos de los indicadores



Fuente: Elaborada por la SPE

Momentos para la definición de indicadores

Para identificar los indicadores (Cerezo y Prieto) señalan que existen 3 momentos:

- a.** El primer momento hace referencia a la selección de la unidad de análisis, siendo este el elemento mínimo de estudio y del cual se desea recolectar la información en un contexto y espacio dado.
- b.** La identificación de variables, son las características o cualidades de la unidad de análisis.
- c.** Definición de los indicadores, posterior a la selección de las variables y la jerarquización de estas, se procede a la generación de los indicadores asociadas a ellas a través de la cual sea medible la dinámica y el comportamiento.

Cabe destacar que la importancia de la evaluación de las políticas públicas también debe ir acompañado de la rendición de cuentas que permitan mayores niveles de transparencia en la gestión pública, es decir, que permita a los actores involucrados tengan acceso a la información de forma clara, pertinente y concisa, con el fin que se pueda observar los impactos que tiene la política en la población. De igual forma de impulsarse una cultura de rendición de cuentas que refleje claramente los compromisos que se adquirieron durante las negociaciones y la participación ciudadana.

7. Creación del perfil de la política pública

Para efectos de la formulación y aprobación de políticas públicas, se requiere trabajar un perfil mediante el cual se justifica la necesidad y prioridad de la política, a efecto de ser incorporada en la Agenda Pública. Dicho perfil consistirá en un documento breve de no más de cinco (5) páginas en el que se detallará lo siguiente:

Tabla No. 1. Componentes del perfil de la política pública

Sección	Contenido
Título	Debe presentar con claridad el problema abordado por la política pública, el nivel en el cual se desarrollará, además de contener elementos que describan su propósito fundamental.
Presentación	Es realizada por la IPR que coordina la política pública, debe presentar de manera puntual la política pública.
Introducción	Explicación del ¿Por qué?, ¿Para qué?, ¿Cómo? y ¿Cuándo? de la importancia de la política pública.
Objetivo General, Misión y Visión	Elaboración del objetivo al alcanzar de la política, la misión y la visión.
Diagnóstico Visión	Identificación de los problemas, causas, cuellos de botella, soluciones, acciones prioritarias relacionados con los grupos poblacionales, sectoriales e institucionales
Marco Legal	Se debe especificar el marco legal y normativo en que se encuentra la política pública que se propone.
Justificación	De forma más amplia que lo expresado en el Perfil de política pública, se debe demostrar en forma argumentativa que la política pública sí es necesaria para lograr la mejoría en la población que se pretende intervenir, mencionar la importancia o urgencia de esta. En caso de que no existan intervenciones sobre dicha población, se debe utilizar como justificante. Las políticas públicas deben ser coherentes con el Plan de Gobierno, y con el Plan para la Refundación

Sección	Contenido
Ejes transversales	<p>Estos se encuentran inmersos en todos los ejes estratégicos, pero, es importante que sean descritos y concretizados en las líneas de acción que se llevarán a cabo. De forma general, los ejes transversales son los relacionados con Género, Ambiente, Grupos, Desarrollo Territorial, entre otros.</p>
Plan de acción general	<p>Descripción de las estrategias necesarias para el logro de los objetivos estratégicos, con sus correspondientes indicadores y metas. A rticulación d e la política con los planes d e orden nacional, departamental y /o m unicipal d e desarrollo y c on planes s ectoriales y/o regionales, a sí c omo, l a s i nstituciones responsables de su implementación. Incluye los presupuestos totales aproximados y cronogramas de actividades (años) por línea estratégica. Diseñar una metodología de comunicación y promoción de la política pública. (revisar matrices modelo, en la caja de herramientas)</p>
Monitoreo, evaluación y control social.	<p>Es important e lograr determinar c uan efectiva es la implementación e intervención que está alcanzando, en caso de que no lo sea, esta etapa permite realizar cambios o correcciones en el proceso de implementación. El monitoreo indica si se están haciendo las cosas como están programadas y la evaluación permite establecer si se están logrando los efectos deseados. Además, debe existir acompañamiento de los actores que participan en la construcción de la política pública.</p>
Bibliografía	<p>Recopilación de las fuentes de información primaria y secundaria utilizadas en la construcción de la política.</p>

Fuente: Elaborada por la SPE

Tabla No. 2. Perfil de la política pública (documento final)

Sección	Contenido
Título de la Política Pública	Debe ser claro y especificar en la medida de lo posible el sector o grupo poblacional que se pretende intervenir.
Identificación del problema	En esta sección se debe sustentar que es un problema con implicaciones a nivel nacional, regional o local, y saber separarlo de una(s) necesidad inmediata que podría ser resuelta por una estrategia de intervención más simple. Se deben identificar claramente los actores involucrados en la problemática, así como fundamentar mediante cifras, categorías de análisis u otros medios que sí es un problema que merece ser puesto en la agenda de gobierno mediante una política pública.
Antecedentes y relación con las Prioridades de Gobierno 2022-2026, el Plan para la Refundación y convenios internacionales	Una breve relación con otras intervenciones o políticas públicas relacionadas. Además, hay que especificar dentro de que marcos legales y normativos se encuentra la política pública que se propone.
Justificación	Demostrar que la política pública sí es necesaria para lograr la mejoría en la población que se pretende intervenir, mencionar la importancia o urgencia de esta.
Objetivos	Son los grandes temas que serán objeto de abordaje, como grandes líneas estratégicas viables para dar solución al problema. Estas grandes líneas deben estar en sintonía con la agenda nacional. Además, se deben mencionar los indicadores de dichos objetivos, se recomienda hacerlo en forma de matriz de resumen estratégico.

Sección	Contenido
Dictamen sobre el perfil de la política pública	<p>La emisión del dictamen técnico, al perfil de política pública estará a cargo de la SPE, a través de la DPP y el cual puede ser: Favorable, si cumplen con los requisitos planteados anteriormente, y se demuestra la relevancia de la política pública para el país. No favorable, irá acompañada de comentarios y de una serie de observaciones, las cuales en ciertos casos pueden ser subsanadas por la IPR que formuló el perfil.</p> <p>Un dictamen no favorable, no indica que la política pública no se pueda desarrollar, por el contrario, exige un replanteamiento de la propuesta, enmiendas y cambios encaminados en la construcción de una política pública pertinente y acorde al proceso de refundación.</p>
Documento final de la política pública	<p>Luego de que el Dictamen del Perfil de la Política Pública sea favorable, se procederá a la elaboración del documento final de esta, el cual, debe adoptar una metodología robusta según la complejidad de la política, que garantice una clara identificación de los problemas públicos, sus causas y efectos, sustentados en evidencia, como base para la identificación de soluciones. Además, asegurar la participación de los diversos actores claves vinculados a la temática de la política. Asimismo, debe emplearse la Cadena de Valor Público, como herramienta de la planificación estratégica, como resultado de intervenir estratégicamente los problemas públicos asociados al desarrollo.</p>

Fuente: Elaborada por la SPE

8. Instrumentos

8.1 Instrumentos para la formulación de políticas públicas

Los instrumentos para la formulación de políticas públicas son elementos orientadores para que el formulador obtenga los elementos correctos en el proceso de la elaboración de cada una de las etapas de la política y se encuentre con una estructura y contenido bien definida.

En el apartado que se muestra a continuación se presentan 7 matrices que servirán como soporte técnico, metodológico y de contenido al formulador para la elaboración de políticas públicas:

- I. Perfil de la política pública
- II. Identificación del problema
- III. Diagnóstico y análisis de información
- IV. Mapeo de actores
- V. Marco normativo de la política pública
- VI. Asistencia técnica
- VII. Implementación
- VIII. Evaluación

I Perfil de la Política Pública

Perfil	Identificación	Descripción	Observación
Nota técnica de Política Pública (Identificar el perfil de la política para determinar si estas son programas y proyectos)			
Documento de Política Pública (Este define si es una política de Estado la cual es aprobada por la presidenta, si es de parte del Consejo de Ministros, si es aprobada por la SPE o emitida por un PCM, o en su defecto por el Congreso Nacional al convertirse en Ley)			

Fuente: Elaborada por la SPE

El presente perfil se encuentra dividido en dos partes: la Nota Técnica de Política Pública: que va a orientar al formulador a la elaboración de programas y proyectos y el Documento de Política Pública: que va a definir si la política es de Estado, Gobierno, sectorial, o es una propuesta de ley.

Este esquema clarifica la competencia de SPE como único ente responsable directo de sugerir y validar políticas públicas a la presidencia, que está enmarcada en el Plan Bicentenario, Plan Estratégico de Mediano Plazo, Prioridades de Inversión y Presupuesto de SEFIN.

II. Identificación del problema

Fase del problema	Descripción	Magnitud	Factibilidad	Viabilidad	Observaciones
¿Cuál es el problema?					
¿Cuáles son sus causas y efectos?					
¿Se cuenta con la información adecuada para su evidencia?					
¿Cuál es la población afectada (tamaño del problema)?					
¿Cuál es el entorno demográfico, geográfico, económico, cultural y social del problema?					
¿Qué derechos se están vulnerando/ promoviendo?					
¿Quiénes son los actores relevantes del problema?					
¿Cómo ha evolucionado el problema?					
¿Cuál es su estado actual?					
¿Qué dificultades existen para enfrentarlo?					
¿Qué ocurriría si no se interviene?					

Fuente: Elaborada por la SPE con datos complementarios de la Guía para la formulación de políticas de (Segeplán Guatemala, 2017)

El instrumento de identificación del problema servirá para establecer los elementos que delimitarán y determinarán las dimensiones, nivel de importancia, intervención y necesidad que tenga el problema público para insertarlo en la agenda política, para poder seguir a la siguiente etapa de formulación.

III. Diagnóstico y análisis de información

Revisión Fuentes	Descripción	Observaciones
Revisión de Fuentes 1		
	Revisión y análisis de series históricas de indicadores socioeconómicos del territorio y de la población obtenidos de fuentes oficiales hasta las fechas más actualizadas	
Revisión de Fuentes 2		
	Revisión y análisis de programas, planes de desarrollo, planes regionales, planes sectoriales del orden nacional, regional, departamental o municipal; legislación nacional y local	
Revisión de Fuentes 3		
	Revisión y análisis de otras políticas públicas nacionales, regionales, locales que puedan articularse con la política pública que se está construyendo.	
Revisión de Fuentes 4		
	Revisión y análisis de diagnósticos participativos realizados por la sociedad civil, la institucionalidad pública, el sector privado o la academia.	
Instrumentos		
	(Identificar los instrumentos como ser entrevistas, grupos focales, encuestas, estudios de caso, etc.)	
Análisis documental		
	(el análisis documental parte de datos, cuantitativos y cualitativos)	

Fuente: Elaborada por la SPE con datos complementarios de la *Guía Metodológica para la Formulación de políticas locales en el marco de la agenda 2030* (PNUD, 2017)

El diagnóstico y análisis de la información le permitirá al formulador generar una base de datos que se encuentren relacionada al tema central de la política, en otras palabras, elaborar un estado del arte basado en la bibliografía, fuentes primarias y secundarias así como de instrumentos para poder establecer un contexto de antecedentes, lo que se ha estado tratando y produciendo a nivel internacional, regional y local, asimismo a nivel interinstitucional, para generar un análisis final y con suficiente argumento teórico y metodológico para saber cuál puede ser el punto de partida del formulador.

IV. Mapeo de Actores

Tipos	Actores	Vinculación	Etapas	Observación
Gobierno Nacional				
Gobierno local				
Sociedad Civil				
Sector Académico				
Sector Privado				
Cooperación Internacional				
Otros				

Fuente: Elaborada por la SPE con datos complementarios de la Guía Metodológica para la Formulación de políticas locales en el marco de la agenda 2030 (PNUD, 2017)

El instrumento del mapeo para la identificación de los actores para la política pública, debe ser aplicado para determinar con qué tipo de actores se va a identificar el problema público y de esta manera llevarlo a la agenda política, para realizar la vinculación de los actores con la política pública que se va a presentar y así establecer en que etapa de la formulación de la política se va a hacer el acompañamiento.

V. Marco normativo de la política pública

No.	Ley/Decreto	Plan de gobierno para la refundación (elementos con los que se puedan identificar la política pública)	Procedimientos/ leyes internacionales	Vinculación con otras políticas públicas vigentes	Instituciones / Secretarías relacionadas	Aspectos relevantes para la política pública

Fuente: Elaborada por la SPE

El marco normativo de la política pública permite establecer de forma específica los marcos legales que se han elaborado en torno a la política pública a diseñar. Estos marcos legales proporcionan los datos, directrices y otros instrumentos que se relacionan con los ejes de las políticas y los temas prioritarios en materia jurídica a nivel internacional, regional y local en los que la política se puede amparar y fundamentar.

VI. Asistencia Técnica

Tabla N. 1

Título de la Política Pública:	
Objetivos:	
Sector :	
Enfoque:	
Ente Rector/ Institución/Secretaría:	
Actividad (revisión, seguimiento, acompañamiento en general)	
Etapas de la política pública	
Producto según la actividad de la política pública	
Elementos de alineamiento con el Plan de Nación para la Refundación	
Medio de verificación	
Participantes en el proceso de asistencia técnica	
Fecha de entrega	

Fuente: Elaborada por la SPE

Tabla No. 2 Verificación de la política pública con las prioridades de Gobierno para Refundar Honduras 2022-2026

Elemento por evaluar	Especificaciones	Observaciones
¿Cuál es la temporalidad de la política pública?		
¿Cuáles son los temas clave que aborda la política pública?		
¿A qué población específica está enfocada la política pública?		
¿Tiene enfoque de derechos humanos?		
¿Tiene enfoque de género?		
¿Tiene enfoque intercultural?		
¿Tiene enfoque basado en desarrollo territorial?		
¿La política pública busca reducir algunos indicadores sociales (pobreza, desnutrición crónica, desempleo, mortalidad) o mejorar otros (cobertura educativa, cobertura bosques, etc.)?		
¿El planteamiento del problema y enfoque de abordaje es coherente en la política pública?		
¿Qué relación o incidencia puede tener la política que se formula, con el entorno ambiental a nivel urbano y rural?		
¿La política pública contribuye, aunque sea indirectamente, a resolver un problema de calidad ambiental?		
¿La política generará impactos (positivos/negativos) al ambiente?		

Elemento por evaluar	Especificaciones	Observaciones
¿Cuál es la potencialidad de la política respecto a su aporte a la armonía socioambiental?		
¿Contribuye la política pública a cumplir una o varias prioridades de Gobierno 2022-2026? ¿Cuáles, Cuánto y Cuándo? (según la pregunta)		
¿La política pública establece claramente la responsabilidad y articulación institucional para lograr su cumplimiento?		
¿La política pública establece algún mecanismo de rendición de cuentas o auditoría social (monitoreo)?		
¿La política pública cuenta con algún mecanismo o sistema de seguimiento y evaluación?		
¿El problema abordado en la política pública ha sido contemplado de manera parcial o total en otra política pública?		
¿Qué registros administrativos llevará la política pública?		
Describe la articulación de la política pública con las otras instituciones.		

Fuente: Elaborada por la SPE con datos complementarios de la Guía para la formulación de políticas de (Segeplán Guatemala, 2017

)

Conceptualmente la asistencia técnica consiste en una dinámica, más que en un método, de intercambio horizontal de información entre homólogos o “pares”, es decir, instituciones y profesionales que ejercen funciones semejantes y se enfrentan a problemáticas similares.

La asistencia técnica será proporcionada por el equipo técnico del Departamento de Políticas Públicas de la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE).

El acompañamiento técnico permitirá establecer mecanismos para orientar sobre las metodologías e instrumentos en cada una de las etapas de la política, así como del seguimiento (en caso de ser necesario) entre el ente rector de la política pública y el equipo técnico de la SPE.

VII Implementación

Acción	Datos Cualitativos	Datos Cuantitativos	Observaciones
Nivel de ejecución de la política pública			
Presupuesto y recursos para viabilidad de la implementación de la política pública (si se cuenta o no)			
Recursos humanos para la implementación de la política pública (determinar el personal capacitado para la implementación de la política pública)			
Recursos físicos (medios de transporte, oficinas, casa o alojamiento para realizar el proceso de implementación, en caso de ser necesarios)			
Medios de divulgación y socialización de la política pública para la población.			
Participación ciudadana en la toma de decisiones para alcanzar las metas y objetivos de la política pública en el proceso de implementación.			
Tipo de acciones a ejecutar para alcanzar las metas propuestas en la política pública a implementar.			

Acción	Datos Cualitativos	Datos Cuantitativos	Observaciones
Participación interinstitucional en la implementación de la política pública (identificar que instituciones, secretarías, etc., desde el Estado darán acompañamiento en la implementación de la política pública)			
Participación de instituciones u organizaciones no gubernamentales en la implementación de la política pública (identificar los organismos no gubernamentales como cooperación internacional, inversión extranjera, etc., que darán acompañamiento en la implementación de la política pública)			
Intervención público-privada en la implementación de la política pública (identificar los sectores involucrados en el proceso de implementación de la política pública)			

Fuente: Elaborada por la SPE

El instrumento de implementación permitirá al formulador establecer un orden en todo el proceso y ejecución de la política pública, así mismo podrá identificar qué pasos de las primeras etapas de la política pública se han llevado a cabo correctamente o no, así establecer líneas de acción para resolver los imprevistos o inconvenientes presentados y poder implementar la política sin mayores problemas.

VIII Evaluación

Título de la Política Pública:			
Objetivo General (Impacto)			
Objetivos específicos: (plantear los resultados obtenidos por objetivo)			
<hr/>			
Elementos para evaluar	Resultados	Líneas de acción	Observaciones
Responsables de la evaluación			
(Secretarías departamento, unidad, oficina y persona responsable)			
¿Alcanzó los niveles de ejecución deseados la política pública?			
¿La política pública cumple con los enfoques y prioridades que se han propuesto desde la guía y prioridades de gobierno?			
¿Hay claridad en la forma de ejecución del diseño e implementación de la política pública?			

<p>Etapas de la política pública a mejorar iterar y adaptar a nuevas necesidades o situaciones encontradas en el proceso de implementación para poder adecuar.</p>			
<p>¿Hay cumplimiento con los plazos establecidos en la política pública?</p>			
<p>¿La política está alcanzando la población objetivo?</p>			
<p>¿Cómo percibe la población los impactos de la política pública?</p>			
<p>¿La política pública ha sido pertinente con los objetivos establecidos?</p>			
<p>¿Hubo acompañamiento parcial o total de los actores sociales involucrados en el proceso de diseño, formulación e implementación de la política pública?</p>			

Medios de verificación o evidencia (cronogramas, ayudas memorias de reuniones, informes, fotografías, entre otros)			
Avances cuantitativos (lo ejecutado en comparación a lo evaluado)			
Avances cualitativos (lo ejecutado en comparación a lo evaluado)			
Hay limitaciones en el progreso hacia los resultados y de haberlos ¿cuáles son las razones detrás de las limitaciones?			

Fuente: Elaborada por la SPE con datos complementarios de la guía metodológica para la formulación participativa de las políticas públicas ambientales con integración global, sectorial y territorial. (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN 2011)

El instrumento de evaluación le permitirá al formulador establecer mecanismos de seguimiento o monitoreo para y delimitar si se debe mejorar, adaptar, o cambiar en definitiva algunos elementos identificados en cada una de las etapas de la política pública. La evaluación permitirá realizar revisiones generales del funcionamiento y cumplimiento de metas y objetivos establecidos en la política pública.

9. Bibliografía

Arango, J. S. (2011): La Democracia Eficaz: Planeamiento Estratégico para Gobiernos y Entidades Públicas en Países Democráticos en Desarrollo.

Bardach, Eugene (2001): Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. Primera. México: CIDE.

Bobbio, N. (1986): El Futuro de la Democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (1988): Democracia y Secreto. Marco Revelli, Einaudi, 2011. Milán.

Capel, H. (2016): Las Ciencias Sociales y el Estudio del territorio. Barcelona.

Cerezo; Prieto, Fernandez: Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación.

Congreso Nacional (1982): Constitución de la República de Honduras. Congreso Nacional. Tegucigalpa. Disponible en línea en <https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Honduras%20%28Actualizada%202014%29.pdf>.

Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012): Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. En: CIPPEC y UNICEF, pág. 1-129.

Dirección de Planeamiento (2011): Guía para la Formulación de Políticas MOP.

Flores-Mariscal, J. (2020): La Ciencia Política frente a las Políticas Públicas: Tensiones disciplinares dentro de la tradición estadounidense. En: *Estudios Políticos* (50), 11-35.

Gallicchio, E. & Camejo, A. (2005): Desarrollo Local y Descentralización en América Latina. Montevideo: Productora Editorial.

García, M. (2007): Perspectivas Teórica en Desarrollo Local.: La Coruña: Netbiblo.

Gutiérrez Ossa, J. A., Restrepo Avendaño, R. D., Zapata Hoyos, J. S (2017): Formulación, Implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. En: *Revista CES Derecho* 2 (8), 333-351. Disponible en línea en www.scielo.org.co/pdf/cesd/v8n2/v8n2a08.pdf.

Hernández, D. (2015a): El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas. En: *Revista Institucional*. Disponible en línea en <http://www.asap.org.ar/investigaciones-y-publicaciones/publicaciones/revistas/>.

Hernández, D. (2015b): El modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas. En: *ASAP Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Revista* (54), pág. 1-20. Disponible en línea en www.researchgate.net/publication/282102250_El_Modelo_de_la_Cadena_de_valor_Publico_para_el_analisis_de_politicas.

Itziar Sola Arriezu: Implementación de la PP.

Jaramillo, Santiago Silva (2017): Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. En: *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* 1 (1).

Lagarde, M. (2018): Género y Feminismo: Desarrollo Humano y Democracia. México: Siglo XXI Editores México.

Lindblom, Charles (1991): El proceso de elaboración de políticas públicas. [1ª ed.]. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública; Miguel Ángel Porrúa (Estudios. Serie Administración general).

Madoery, O. (2020): El desarrollo, una mirada desde América Latina. En: *Tramas. Revista política, sociedad y economía*. Disponible en línea en <http://tramas.escueladegobierno.gob.ar/articulo/conversando-con-oscar-madoery/>.

Mejía Jiménez, Juliana (2012): Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el Bienestar Social. Medellín, Colombia.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2016): Guía para la elaboración de Políticas Públicas.

Naciones Unidas (1948): La Declaración Universal de Derechos Humanos. Naciones Unidas.

Parsons, Wayne (2007): Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política pública. [México]: Flacso-México; Miño y Dávila.

Peñate, Oscar. M. (1988): Refundación del Estado en América Latina: nuevo paradigma. En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* (63), pág. 1-6.

PNUD (2017): Guía Metodológica para la Formulación de políticas locales en el marco de la agenda 2030.

Reuelta Vaquero (2007): La implementación de políticas públicas. En: *Dikaion* (16), pág. 135-156.

Sánchez Henao, C. (2014): Propuesta de marco conceptual para el análisis de formación de agendas de políticas públicas desde la incidencia de actores sociales. En: *Revista Estudiantes Ciencia Política*, pág. 9–20.

Santos, D.B (2010): Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur.

Sartori, G. (1994): ¿Qué es la democracia? Bogotá, Colombia: Altamir Ediciones.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2017): Guía para formulación de Políticas Públicas versión actualizada. Segeplán. Guatemala.

Secretaría Distrital de Planificación (2017): Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, Colombia.

Sosa Velásquez, M. (2012): ¿Cómo entender el territorio? Guatemala: Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar.

EUROsocial. (2013). *Guía práctica de Intervención: Metodologías para la asistencia técnica pública (work in progress)*. Recuperado de la página web de Fundación Internacional y para Iberoamérica; de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN. (2011). *Guía metodológica para la formulación participativa de políticas públicas ambientales con integración de los aspectos global, sectorial y territorial*. Guatemala.

PNUD. (2017). *Guía Metodológica para la Formulación de políticas locales en el marco de la agenda 2030*. Colombia. Recuperado de la página web de PNUD.

Segeplán Guatemala. (2017). *Guía para formulación de Políticas Públicas versión actualizada*. Guatemala. Recuperado de la página web de Segeplán.

Valle Rodríguez, Gloria M., Bueno Sánchez, Eramis (2006). *Las Políticas Públicas desde una perspectiva de género*. CEDEM, Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana. URL http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Cuba/cedem-uh/20100313023232/Politic_publicas.pdf