

MANUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Secretaría Municipal de
Planificación
Dirección de Investigación,
Información y
Estadísticas Municipales

"Manual de Políticas Públicas", fue elaborada en la gestión de:

Iván Arias Durán

Alcalde Municipal de La Paz

Juana Maria del Carmen Rocabado Miranda

Secretaria Municipal de Planificación

Diego Andrés Chávez Rodríguez

Director de Investigación, Información y Estadísticas Municipales

ELABORACIÓN

Patricia Isabel Jimenez Marini

Jefe de la Unidad de Investigación y Políticas Municipales

Gonzalo Flores Morales

Paola Gutierrez Aliaga

Javier Perez Mendieta

Analistas de la Unidad de Investigación y Políticas Municipales

DISEÑO DE TAPA Y DIAGRAMACIÓN

Axel Salas Espinoza

Fabiola Borja Yañez

GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ

Secretaría Municipal de Planificación

Calle Potosí Nro 1285, Edificio Tobía Piso 8

Teléfonos/Fax: (591-2)2203122, (591-2) 2651026

www.lapaz.bo

La Paz – Bolivia, marzo 2023

La Secretaría Municipal de Planificación del Gobierno Autónomo Municipal de la Paz autoriza la impresión parcial o total de la información contenida en la presente publicación, para fines de investigación y estudio, previa citación de las fuentes correspondientes.

Contenido

CONSIDERACIONES GENERALES.....	3
PRESENTACIÓN.....	3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1	6
CONSIDERACIONES DEL MANUAL.....	6
ALCANCE DEL DOCUMENTO.....	6
OBJETIVO GENERAL	6
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	6
CAPÍTULO 2	7
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	7
Características	9
Beneficios	10
Tipos de Política Pública.....	10
Actores de la Política Pública	11
CAPÍTULO 3	12
EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	12
1. La Agenda Pública y su formación	13
2. Caracterización del problema público, sus causas y efectos.....	16
3. Formulación de objetivos, medios y resultados	18
4. La construcción y selección de las alternativas de solución.....	20
5. Comunicación de la política.....	21
6. Implementación de la política pública	21
7. Seguimiento de la política pública.....	22
8. Evaluación de la política pública.....	22
ALGUNAS DEFINICIONES DE INTERÉS.....	25
BIBLIOGRAFÍA.....	26
Anexo: Casos de políticas públicas exitosas	27

PRESENTACIÓN

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, hoy en día, enfrenta grandes desafíos que exigen nuevos roles para quienes hoy trabajamos a su servicio. En la visión de esta nueva gestión, nuestra prioridad es La Paz en el marco del Plan Municipal “La Paz, Ciudad en Movimiento”, cuya estructura tiene seis ejes: Eje 1: La Paz saludable y segura, Eje 2: La Paz en Paz, Eje 3: La Paz moderna y verde, Eje 4: La Paz, rápida e interconectada, Eje 5: La Paz con norte y productiva y Eje 6: La Paz con gobierno abierto y eficaz.

El asumir grandes desafíos demanda dar respuestas a problemas de naturaleza pública que, en el marco de una planificación institucional, requieren de políticas públicas que abran espacios de análisis, discusión y priorización que orienten a la resolución de problemas.

En ese entendido, me complace poner a disposición el Manual de Políticas Públicas que pretende constituirse en una orientación para el desarrollo de las políticas públicas municipales en todas sus etapas y así contar con los cimientos de un proceso de ordenamiento de la agenda pública que además en una visión futurista coadyuvará a posicionarnos como referente municipal a cualquier nivel.

Atentamente,

Iván Arias Durán
Alcalde Municipal

INTRODUCCIÓN

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz tiene, entre sus retos, consolidar el desarrollo local a objeto de disponer de manera eficaz y eficiente los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos. En ese contexto, para efectuar su gestión requiere ejecutar políticas públicas municipales que organicen y administren sus recursos de manera eficiente y razonada.

El Manual de Políticas Públicas constituye un documento metodológico para el personal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz que pretende, fundamentalmente, orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

El documento está dirigido a comprender el proceso de transformación de un problema social en un problema público y el rol de los actores ante las alternativas de solución. En este entendido, luego de la etapa de formulación se inicia el proceso de implementación para dar paso al seguimiento y finalmente, la etapa de evaluación de políticas públicas. Asimismo, cuenta con una bibliografía mínima que ha servido en su contenido como documentos de consulta.

CAPÍTULO 1

CONSIDERACIONES DEL MANUAL

ALCANCE DEL DOCUMENTO

Se tiene definido el siguiente alcance:

- Alcance espacial: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.
- Alcance temático: Políticas Públicas.
- Alcance temporal: A partir de la gestión 2023.

OBJETIVO GENERAL

El presente documento ha sido elaborado como instrumento orientador, referencial y de apoyo a objeto de que pueda ser utilizado por todas las áreas organizacionales responsables del análisis integral, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Aportar con elementos que faciliten y ordenen el proceso de construcción de políticas públicas del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.
- Identificar los principales criterios metodológicos que coadyuvan en la gobernanza local como estrategia para el diseño e implementación de Políticas Públicas.
- Orientar el desarrollo de cada una de las fases que componen el ciclo de las políticas públicas.
- Conocer la importancia, características y ventajas del diseño de políticas públicas en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

CAPÍTULO 2

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Son innumerables las definiciones existentes de política pública; sin embargo, cada una de ellas tiene una orientación en función a las acciones que se quiera ejecutar en el marco del Bien Común. En ese sentido, en el contexto del presente Manual, definimos la política pública de la siguiente manera:

Es el conjunto de decisiones, procesos de construcción colectiva, iniciativas, actividades emprendidas, basadas en la participación y legitimidad efectuadas por los actores públicos, que buscan resolver un problema social democráticamente reconocido, en cualquier contexto ya sea económico, social, político, educativo, salud, género, cultural entre otros, tomando la previsión de sus resultados.

Lo expuesto nos muestra que una de las características fundamentales de la política pública es su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y la participación de la población en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política .

Cabe señalar que lo distintivo de la Política Pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo como el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz realiza de manera permanente sus funciones y atiende los problemas públicos. Además, se la conceptualiza como un proceso y no como una decisión unilateral, que integra varias acciones (de información, análisis, estadísticas, proyecciones) y acciones políticas (consulta, negociación, discusión, persuasión) que son interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión.

Relación entre las políticas públicas y la planificación territorial

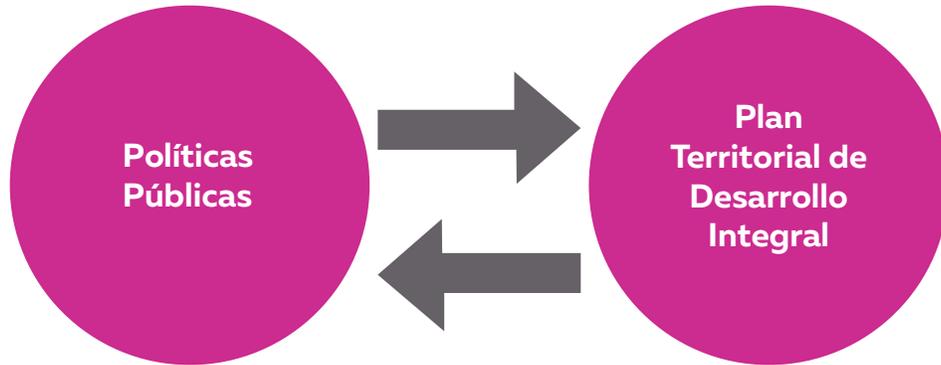
Las políticas públicas son acciones estructuradas que buscan la resolución de problemas públicos. Como tal, estas decisiones se plasman en estrategias, planes, programas y actividades. Es así que una política sobre el sector de salud se convierte en una estrategia sectorial o un plan de salud. El Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI), como instrumento de planificación, está construido sobre la base de políticas públicas basadas en problemas y diagnósticos concretos y desarrolla estrategias, planes, programas y proyectos.



¹ La Encuesta de Capital Social 2019 indica que el 70,2% no han participado en reuniones de formulación POA y el 85,6% no ha participado en rendiciones de cuenta o informes del GAMLP.

² La Encuesta de Capital Social 2019 acorde a una Calificación 1 (totalmente en desacuerdo) a 5 (totalmente de acuerdo) indica con una calificación de 3,2 que las personas no saben sobre las cosas que se hacen en el municipio porque no hay información/ nadie les informa. Asimismo, con una calificación de 3,2 se tiene que los encuestados están dispuestos a hacer sacrificios cuando se trata de participar activamente en asuntos colectivos.

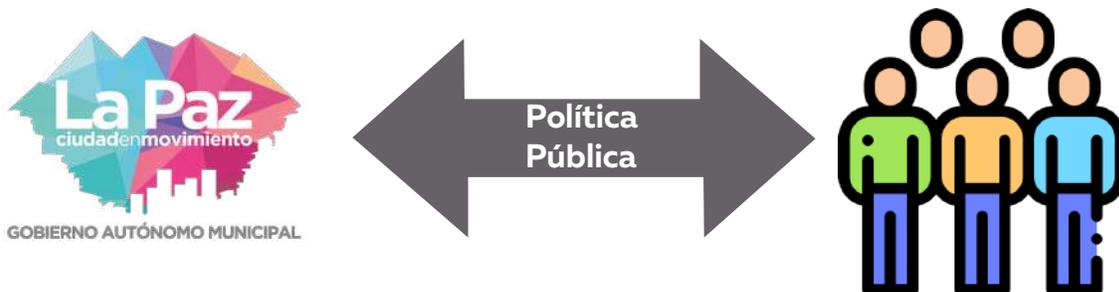
Una vez aprobado un Plan Territorial de Desarrollo Integral que cuenta con programas, proyectos y actividades, el desarrollo de políticas públicas no se detiene. Las diferentes Secretarías generan, sobre la base de los diagnósticos, políticas públicas que contribuyen a los objetivos del PDTI, pero además, pueden desarrollarse políticas públicas que sumen acciones estratégicas. Las políticas públicas, entonces, forman parte de un ciclo de planificación en constante movimiento pero con un norte definido y plasmado en el PDTI que define qué queremos lograr.



Estos instrumentos de planificación se definen de la siguiente manera:

ESTRATEGIA	PLAN	PROGRAMA	PROYECTO
Es un Documento que define las líneas de acción e iniciativas para lograr de la mejor forma un determinado objetivo.	Es un planteamiento general que define lineamientos, prioridades objetivos generales, metas y el tiempo en el cual se efectuarán las acciones.	Es el conjunto de pasos secuenciales a seguir, acotados en el tiempo y en relación a los recursos para su ejecución y logro de objetivos específicos. ¿Cuándo y con qué recursos podemos hacerlo?	Es un conjunto de tareas concretas interrelacionadas que combina recursos humanos, materiales, financieros y técnicos cuyo propósito es alcanzar un resultado.
¿CÓMO lo vamos a hacer?	¿QUÉ debemos hacer?	¿A través de QUÉ lo vamos a hacer?	

Por lo tanto, las Políticas Públicas no son solo documentos con listados de demandas, actividades y asignaciones presupuestarias, su papel va más allá pues se convierte en el puente visible entre el Gobierno Municipal y la población.



Características

La Política Pública se caracteriza por:

- Plantear la solución de un problema público.
- Existencia de grupos objetivo: toda política pública busca modificar el comportamiento o situación de un determinado grupo.
- Coherencia de acciones: Es necesario partir de la identificación de un problema para lo cual se debe tener un diagnóstico.
- Existencia de diversas acciones y actividades.
- Tener una base conceptual a partir de la cual se formulan acciones coherentes, relacionadas entre sí, que permite identificar las causas del problema.
- Definir Planes para concretar acciones y decisiones.
- Tener un papel clave de los actores privados para dar legitimidad y sostenibilidad a la política.
- Producción de resultados en cualquiera de sus fases en razón de que se busca orientar el comportamiento que incide en la existencia del problema y que por medio de la política se intenta resolver.

Beneficios

Desde el punto de vista institucional son varios los beneficios de las políticas públicas. Para el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz es beneficioso formular políticas públicas por las siguientes razones:

Mejora la toma de decisiones	El trabajar con políticas públicas exige basarse en herramientas e información oficial, tales como el uso de antecedentes, datos, estadísticas u otro tipo de información que mejora el análisis y las alternativas de solución.
Explica e informa los lineamientos y criterios para la toma de decisiones	Los lineamientos de políticas ayudan a plantear la resolución de problemas y planificar el futuro.
Ayuda a centrarnos en lo importante	El trabajo de una política pública muestra cómo el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz está llevando a cabo el cambio y la forma en que se enfrenta a nuevos desafíos.
Identificación de riesgos y compromisos	Permite considerar los riesgos y compromisos del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y la población beneficiada.
Fortalece el intercambio de ideas e información	El desarrollar Políticas Públicas coadyuva a una interacción entre el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y la población fomentando la construcción de redes sociales y capacidades institucionales.

Tipos de Política Pública

La política pública se puede clasificar de diversas maneras. El problema público que trata de resolver, la respuesta que se propone dar y el apoyo político y social definirán en gran medida el tipo de política pública. Por ejemplo, si existe un gran consenso social y político sobre un curso de acción a tomar, probablemente estemos frente a una política del Estado, es decir, una decisión que no cambiará a pesar de que cambien el partido político. Si el problema público que se pretende abordar implica solo a un sector de la población por edad o género, entonces la política pública será focalizada. Las condiciones de la política pública definirán de qué tipo es.

SEGÚN SU ALCANCE TEMPORAL		
Políticas de Estado: son aquellas cuyas acciones trascienden el periodo de una administración de gobierno. Estas deben formularse de manera participativa para que cuenten con el apoyo de las distintas fuerzas políticas de un país.	Políticas de Gobierno: Son las que obedecen a un Plan de Gobierno y a la ideología del partido de gobierno y suelen estar sujetas al periodo de gobierno para el cual fueron electos las autoridades del partido en función.	
SEGÚN LA COBERTURA DE SERVICIOS		
UNIVERSALES	FOCALIZADAS	
Son aquellas orientadas a garantizar el acceso a la prestación de servicios sin otro requisito más que la ciudadanía. En este caso tenemos la política de educación, la política de seguridad social, la política de salud, entre otras.	Son aquellas cuyos servicios están dirigidos a un grupo específico de la población que comparten una característica determinada, como la privación de ingresos o satisfacción de necesidades básicas que los coloca en una situación de pobreza o pobreza extrema.	
SEGÚN LOS NIVEL DE COORDINACIÓN		
SECTORIALES	INTERSECTORIALES	REGIONALES
Responden a los problemas que les corresponde resolver a cada uno de los sectores en que se organiza la administración pública del país.	Son aquellas que buscan brindar soluciones integrales a problemas complejos que involucran varios sectores. Entre estas tenemos: políticas de vejez, políticas de género, políticas de la juventud.	Es el conjunto de acciones que intentan resolver problemas de desarrollo de un determinado marco espacial. Pueden tener dos orientaciones que no son excluyentes entre sí: a) Políticas orientadas a reducir los desequilibrios regionales o interregionales o b) orientados hacia el interior de una región.
SEGÚN EL OBJETIVO		
DISTRIBUCIÓN	REGULACIÓN	REDISTRIBUCIÓN
Son políticas que conceden beneficios o servicios a un segmento definido de la población.	Son las que imponen condiciones obligatorias que se deben cumplir y están orientadas a restringir el comportamiento de personas o grupos.	Busca cambiar la distribución de la riqueza entre quienes tienen más o menos; por lo que se recurre a la aplicación de impuestos.

Actores de la Política Pública

En el marco de la gobernanza, las políticas públicas se desarrollan entre actores públicos y actores privados.

Actores Públicos:

Son los actores que tiene el poder público de acuerdo a su posición para el proceso de formulación y gestión de políticas públicas. En el caso del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz se tiene al Alcalde y sus colaboradores y al Concejo Municipal.

Actores Privados:

Entre éstos tenemos a los grupos de interés como ser organizaciones sociales, universidades, medios de comunicación, ciudadano de a pie y otros. De acuerdo a la Ley N° 341, de Participación y Control Social, los actores pueden ser:

- 1. Orgánicos.** Son aquellos que corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente.
- 2. Comunitarios.** Son aquellos que corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización.
- 3. Circunstanciales.** Son aquellos que se organizan para un fin determinado, y que, cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir. (Artículo 7)



CAPÍTULO 3

EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una política pública es una acción sistemática, estructurada y de lógica causal que busca dar respuesta a un problema público. Existe un relativo acuerdo en la literatura sobre una serie de tareas que facilitan el proceso de formulación de las políticas públicas, denominado el ciclo de las políticas públicas, que es el siguiente :



³ Hay una corriente crítica al ciclo de las políticas públicas que cuestiona particularmente su carácter secuencial pues, en criterio de esta corriente, se trata de un proceso complejo con traslapes, solapamientos y retrocesos (García Guzmán, 2021). Sin embargo, consideramos que constituye todavía una referencia válida que guía el proceso, comprendiendo que, en ciertas circunstancias, puede ser necesario retornar a etapas previas o requerirse flexibilidad en la secuencia.

1. La Agenda Pública y su formación

Los problemas que enfrenta la sociedad son numerosos y los recursos son siempre escasos. La agenda pública es el proceso político, entre el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y otros actores públicos y/o privados, en un marco de gobernanza, que busca incorporar problemáticas de interés común en el debate público con el fin de gestionar alternativas de solución mediante políticas públicas.

Se constituye en el principal punto de canalización de demandas y requiere de altas habilidades técnicas y políticas de negociación para priorizar las principales iniciativas articuladoras que den respuesta a problemas públicos.

La formación de la Agenda Pública es un proceso complejo pues está condicionado y alimentado por diversos factores:

a) La propuesta electoral. La población votante expresó, mediante el voto, su acuerdo con un programa de gobierno propuesto por el partido político que se encuentra en funciones. Este programa se convierte en una de las principales referencias para la formación de la agenda pues fue elaborado contemplando un estado de situación o diagnóstico concreto.

b) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la planificación nacional. El Estado boliviano ha asumido el compromiso de aportar en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que establecen una priorización de objetivos y metas. De igual forma, el nivel central del Estado ha aprobado un Plan de Desarrollo Económico y Social que se constituye en una referencia de la planificación subnacional.

c) La planificación territorial. En el caso de los gobiernos municipales, la planificación aprobada representa el norte estratégico y base de la generación de políticas públicas. El Plan Territorial de Desarrollo Integral contiene la visión y priorización del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. A partir de este norte, las políticas públicas plantean abordar los problemas de manera eficiente, buscando alternativas innovadoras sobre asuntos conocidos.

d) La opinión pública. La población se expresa, en diferentes formas, sobre lo que considera los problemas que deben ser atendidos. En principio, algunos estudios destacan una correlación entre la opinión de las personas sobre los problemas más importantes y los datos sobre el problema. Es decir, la población evalúa las condiciones reales y prioriza en función de ellas (Tamayo y Carrillo, 2005), pero esta priorización se puede ver influenciada de diferentes formas, incluso con objetivos políticos definidos.

e) La segmentación de la población. La población no es homogénea, por tanto, la priorización de problemas no será uniforme. El género de las personas, la edad, el nivel de estudios y el lugar dónde viven harán que la priorización y valoración de problemas sea diferente. Desde hace ya algunas décadas se pudo ver por ejemplo la aparición de una nueva agenda postmaterialista, que prioriza temas de medio ambiente, inmigración, aborto, etc. (Tamayo y Carrillo, 2005) que tiene relación con factores generacionales, pero también con factores socioeconómicos. Considerar estos aspectos es fundamental a momento de definir la agenda.

⁴ Es el conjunto de procesos políticos e institucionales, participativos, responsables, transparentes, eficientes, incluyentes, a través de los cuales se toman e implementan decisiones en un marco.

f) Los medios de comunicación. La relación entre la opinión de la población y la agenda de los medios es compleja. Los medios reflejan la opinión de las personas pero no necesariamente de manera aleatoria, sino intencionada. Las personas, por otra parte, también se pueden ver influenciadas por los problemas planteados en la agenda de los medios.

Es natural que este proceso de priorización encuentre coincidencia entre los factores descritos, pues todas se basan en una lectura de la realidad: la población vive una realidad reflejada en los medios y los indicadores se obtienen de esas realidades concretas. Sin embargo, es necesario que el Gobierno Municipal o cada Secretaría procesen la información disponible para tomar decisiones sobre los problemas más importantes y sobre aquellos cuya resolución tendrá un mayor efecto o más impacto.

Las diferentes Secretarías del Gobierno Autónomo Municipal cuentan con diagnósticos de la realidad en sus sectores y un horizonte al cual apuntar con base en los compromisos realizados y los planes municipales. Siendo la Agenda Pública una priorización de los temas/problemas más importantes, resulta fundamental contar con algunos criterios que guíen la selección de problemas. De manera general, la formación de la agenda debería considerar estos aspectos:

- La identificación de un problema debe basarse en datos concretos (índice de victimización, necesidades básicas insatisfechas, población no vacunada, etc.). Los indicadores deberían ser sustento de la identificación de una situación problemática. Si no existiera datos o evidencia de algún tipo, la situación podría no ser un problema.

- La percepción de la población es importante pues se trata de una realidad vivida, sin embargo, resulta importante profundizar el análisis. Un problema podría ser más importante en tanto afecte a una mayor proporción de la población o a población vulnerable, o que lleve un tiempo prolongado sin atenderse, generando nuevos problemas.

- En el análisis inicial del problema será importante saber si se trata de una proporción pequeña o grande de la población y las características generales de este grupo poblacional. En ciertas ocasiones, grupos poblacionales diferentes tienen problemas o aspiraciones diferentes, siendo probablemente todos válidos.

- Los medios marcan una agenda de temas que se nutre de la percepción y vivencia de la población pero que, también, de manera intencionada, trata de influir en la percepción de la gente provocando su movilización. En este sentido, la agenda de los medios puede resultar una referencia pero debe ser sopesada con datos, percepciones directas y diagnósticos previos. Es importante señalar que la respuesta a un problema que está en la agenda de los medios tendrá una repercusión positiva amplificada, por la misma atención que éstos le están prestando.

- El criterio de oportunidad también será importante, pues una acción tomada a destiempo puede no tener efectos positivos o tener efectos menores a los planificados. De igual manera, la falta de atención de un problema puede generar otros, si no se atiende o no se atiende a tiempo (la falta de vacunación por ejemplo, genera mayores gastos de atención médica).

⁵ Las competencias exclusivas municipales se encuentran en el Artículo 302 de la Constitución Política del Estado. Además, los gobiernos autónomos municipales cuentan con responsabilidades en competencias compartidas (Artículo 299.I de la Constitución Política del Estado) y concurrentes (Artículo 299.II de la Constitución Política del Estado) que fueron o serán distribuidas en legislación nacional sectorial.

- Finalmente, resulta importante identificar si el problema puede ser abordado por el Gobierno Autónomo Municipal o no es su competencia. Por ejemplo, si existe un problema recurrente referido al cobro de impuestos nacionales, el Gobierno Autónomo Municipal no podrá actuar, pues no es su competencia. A pesar de ello, la legislación nacional permite que los gobiernos autónomos puedan, entre ellos o con el nivel central, concurrir en acciones (planes, programas o proyectos) que no son de su competencia mediante acuerdos intergubernativos con el titular de la competencia. Por ejemplo, el Gobierno Autónomo Municipal podría concurrir, si fuera de su interés y prioridad, en un proyecto de construcción de caminos de la red departamental con el Gobierno Autónomo Departamental.

Cada Secretaría del Gobierno Autónomo Municipal puede contar con una agenda de temas que contribuya y se consolide en la Agenda Pública del Gobierno Autónomo Municipal. Una vez identificados los problemas prioritarios, y generada una Agenda Pública, cada Secretaría, en función de sus atribuciones y priorización, deberá continuar con el ciclo de las políticas públicas:

- La caracterización del problema público, sus causas y efectos
- La formulación de objetivos, medios y resultados
- La construcción y selección de las alternativas de solución
- La comunicación de la política
- La implementación de la política
- El monitoreo y evaluación de la política

Con base en la descripción inicial del problema, las autoridades toman la decisión política de abordar el problema y continuar el ciclo de la política pública. La decisión política busca generar valor público a través de los bienes y servicios prestados, impacto en la mejora de las condiciones de vida de la población y legitimidad en sus acciones. Posteriormente, en la etapa de diseño, las autoridades pueden tomar la decisión de no continuar con las acciones específicas, si las condiciones iniciales cambiaron o si se identifica aspectos insalvables.

Tipos de Agenda Pública

Sistémica: Es la que se visualiza en el plan del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y procede a la articulación de prioridades de la población.

Institucional: Para el caso del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz es local y está referida a problemas que se aceptan resolver en el ámbito de actuación de los asuntos aceptados para una consideración seria y activa de los encargados de tomar decisiones de política pública.

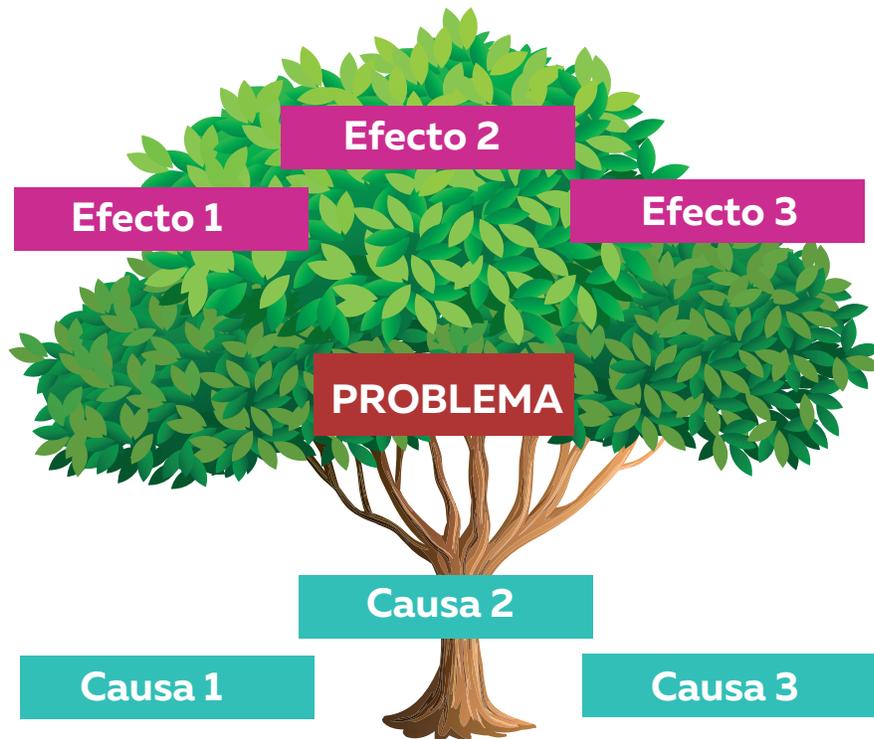
Local: Se materializan con la decisión del Alcalde.

⁶ El régimen autonómico contempla la posibilidad de que los gobiernos de los diferentes niveles puede desarrollar planes, programas o proyectos conjuntos o delegar competencias a gobiernos de otros niveles mediante acuerdos intergubernativos (Artículo 112.II, III y IV y Art. 133 de la Ley N° 031 y Ley N° 492)

2. Caracterización del problema público, sus causas y efectos

Para formular una política pública lo primero que debemos identificar, describir y caracterizar es el problema. Una herramienta muy útil, aunque no excluyente, es la elaboración del árbol de problemas considerando la metodología del marco lógico (Aldunate y Córdoba, 2011; PADEM, 2016) que responde al siguiente esquema:

Árbol de Problemas



El árbol de problemas nos ayuda a identificar: ¿cuál es el problema que se quiere resolver?, ¿a quiénes afecta?, ¿cuánto tiempo está afectando?, ¿es un problema de larga data?, ¿cuáles son las causas que están ocasionando el problema?, ¿qué efectos está generando el problema identificado?, ¿cómo está afectando el problema a la población?

La elaboración del árbol de problemas tiene una secuencia lógica que se describe a continuación, acudiendo a ejemplos cuando se considera necesario:

Identificar el problema principal

Se inicia con una lluvia de ideas para identificar todos los posibles problemas que se tiene en un determinado sector. El ejemplo citado a continuación es una simplificación de la realidad.



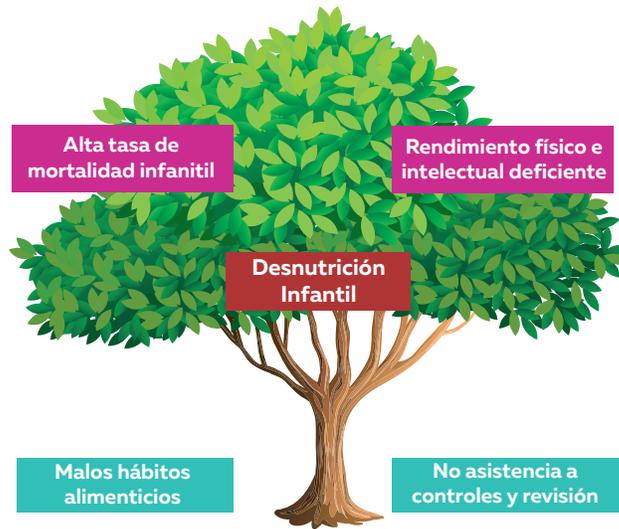
Fuente: PADEM (2016).

Un problema puede ser causa de otros o ser efecto de algún problema. Para organizar los problemas, acudimos a preguntas guía: ¿Esto es un factor que provoca un problema de los mencionados? ¿Qué problema provoca? Si no lo provoca es que pertenece a las causas de un problema.

	CAUSA	EFEECTO	
Alta tasa de mortalidad		X	Es provocado por la desnutrición infantil
Malos hábitos alimenticios (Alimentación deficiente)	X		Provoca desnutrición infantil
Rendimiento físico e intelectual deficiente		X	Es provocado por la desnutrición infantil
Carencia de centros de salud			No es problema, sino una falta de solución
Personal médico insuficiente			No es problema, sino una falta de solución
Desnutrición infantil	X	X	Tiene causas (malos hábitos alimenticios) y provoca efectos (mortalidad infantil)
Insumos y medicamentos insuficientes			No es problema, sino una falta de solución
Cultura de no asistencia a controles y revisión	X		Provoca desnutrición infantil

Fuente: PADEM (2016).

Una vez identificadas las causas y efectos se construye el árbol de problemas. Como se mencionó, el factor que es causa de algunos problemas y efectos de otros resulta el problema principal. En el ejemplo, el problema principal es la desnutrición infantil, provocada por diversos factores que son sus causas (malos hábitos alimenticios y no asistencia a controles) y que provoca efectos (alta tasa de mortalidad infantil y rendimiento físico e intelectual deficiente):



Fuente: PADEM (2016).

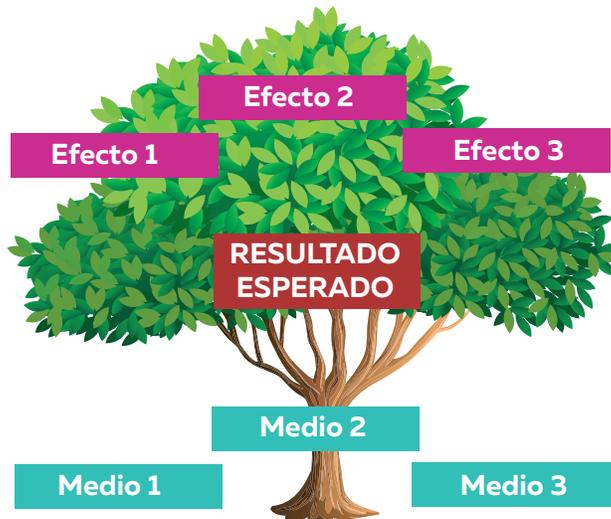
La identificación de los problemas requiere ser complementada con datos y mayor información. Por ejemplo, se requiere definir cómo se entenderá desnutrición infantil para luego saber cómo se alcanza una nutrición infantil adecuada. Se requiere saber también qué porcentaje de la población infantil sufre desnutrición y dónde está localizada.

Por otra parte, se necesita hacer un análisis de género, generacional e inclusión, pues el problema puede presentar características distintas entre hombres y mujeres, entre niños y adultos o entre personas con auto-identificación indígena y las que no. Estos elementos nos permitirán posteriormente una definición de acciones más efectiva y eficiente.

De igual manera, se requiere una descripción más detallada de las causas y efectos. Por ejemplo, comprender qué son los malos hábitos alimenticios, qué población tiene estos malos hábitos y dónde está ubicada. Estos datos nos permitirán posteriormente construir los indicadores.

3. Formulación de objetivos, medios y resultados

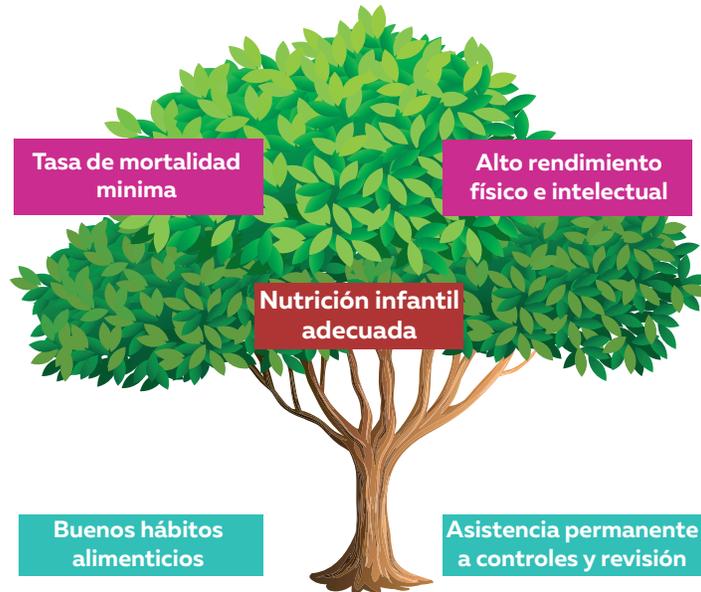
El árbol de objetivos nos ayuda a identificar ¿qué resultado deseamos obtener?, ¿Cómo voy a solucionar el problema identificado?, A través de qué medios?, ¿Qué efectos tendrá el resultado esperado?



Fuente: Elaboración propia.

La identificación adecuada de los problemas, sus causas y efectos es una base sólida para el planteamiento de las soluciones. Para alcanzar ello, se requiere volver positivos los problemas identificados: un bajo rendimiento, ahora será un rendimiento adecuado o alto.

Siguiendo con el mismo ejemplo, el problema principal en su versión positiva será el resultado esperado, las causas se convertirán en los medios (buenos hábitos alimenticios y asistencia permanente a controles y revisiones) y los efectos serán los fines de la política pública (tasa de mortalidad mínima y alto rendimiento físico e intelectual).



Fuente: PADEM (2016).

En el árbol de objetivos, el resultado esperado nos permite directamente determinar el Objetivo General y de éste determinamos los Objetivos Específicos. La redacción de los objetivos debe realizarse en infinitivo, es decir, con los verbos rectores terminados en ar, er, ir, como: analizar, proponer, determinar, examinar, plantear, entre otros.

Por tanto, una vez que tengamos el problema, el resultado esperado y los objetivos estamos en condiciones de efectuar una propuesta que, en este caso, será la Política Pública. No debemos olvidar que la formulación de políticas públicas debe hacerse siempre desde una perspectiva inclusiva y de género.



En el caso trabajado hasta ahora, la Política Pública podría ser, por ejemplo: Cero niños y niñas con desnutrición en el municipio de La Paz.

4. La construcción y selección de las alternativas de solución

El árbol de objetivos es la referencia principal en el desarrollo de las propuestas de solución del problema identificado. Siguiendo el ejemplo, debería generarse o fortalecerse un Programa de "Nutrición infantil adecuada", que tenga acciones dirigidas a: 1) generar buenos hábitos alimenticios en las familias y 2) conseguir una asistencia permanente a controles y revisiones por parte de la población infantil.

Al igual que en otros procesos de formulación, la lluvia de ideas es una herramienta eficaz en la enumeración de las alternativas de solución. Resulta importante en este punto identificar las acciones más adecuadas, eficaces y eficientes para resolver el problema. En la identificación del problema se plantearon elementos suficientes para poder proponer acciones efectivas y que no tengan rechazo de la población pues se conoce las causas del problema.

En el ejemplo que seguimos: la población infantil no acude a controles médicos y para reducir la desnutrición se pretende que la población infantil acuda de manera permanente a estos controles. Si se investiga a profundidad las causas, en la exploración del problema se puede identificar, por ejemplo, que los padres de familia no acuden a los centros de salud por un mal trato de los médicos y que otra parte la población no conoce la existencia de un centro de salud o piensa que será muy costoso.

Para conseguir que la población infantil acuda a los centros de salud, entonces, podría plantearse que exista al menos un proceso de capacitación del personal médico sobre atención con calidad y calidez, relaciones interpersonales y otros, y una campaña de comunicación sobre la gratuidad de los servicios y sus beneficios, como la otorgación de vitaminas.

Como se puede ver, la identificación de alternativas de solución requiere un conocimiento profundo de los problemas y sus causas. En este punto es que varias acciones no son efectivas pues presentan resistencia en los beneficiarios o no apuntan a resolver las causas reales de los problemas.

En algunos casos, los grupos focales, entrevistas a actores clave y otras modalidades de recopilación de información serán útiles para conocer si, de manera preliminar, las acciones planteadas tendrían éxito y el efecto esperado. Se podría consultar a los posibles beneficiarios si, según su experiencia, la acción planteada tendrá resultado y una acogida positiva. De igual manera, en el marco de la planificación participativa, los posibles beneficiarios pueden ser parte de la construcción participativa, guiados a partir del análisis previo de las secretarías municipales.

De manera general, Aldunate y Córdoba (2011) plantean la consideración de los siguientes factores en la identificación de las mejores alternativas de solución: 1) viabilidad técnica para la implementación, 2) aceptabilidad por parte de la población, 3) disponibilidad de presupuesto, 4) capacidad institucional actual y 5) impacto ambiental. Aguilar (2012) plantea que la priorización deberá atender a tres factores: racionalidad económica, viabilidad política y factibilidad administrativa, cuidando de no olvidar en el análisis los tres criterios, pues uno de ellos puede inviabilizar la alternativa planteada.

5. Comunicación de la política

La fase de comunicación resulta fundamental pues tiene como objetivo: “informar, explicar, aclarar, justificar, defender la política decidida para llegar a los públicos interesados en el asunto, a la población objetivo y al público en general” (Aguilar, 2012). Esta fase, además, deberá planificarse considerando los medios y tecnologías más adecuadas para comunicar de manera eficiente y efectiva antes de la implementación para que la población considere los efectos en su vida diaria, y durante la implementación para conocer los efectos que se está logrando con la misma.

6. Implementación de la política pública

A partir de este punto se materializa lo antes trabajado para transformar la situación, condición, problemática o potencialidad considerada como objeto de la política pública.

Se inicia la implementación con un proceso de discusión y diseño de programas, planes, proyectos y servicios que materializan los objetivos y acciones planteadas en la formulación, para lo cual es necesario habilitar espacios de participación social que, por su contenido y enfoque, deberían integrarse a la política en proceso y que pueden aportar insumos para el logro de su objetivo.

Para la implementación de la política pública es necesario considerar el marco normativo vigente, la concertación efectuada y los recursos financieros, humanos, físicos, entre otros.

	ACCIONES ESTRATÉGICAS
IMPLEMENTACIÓN	*Coordinación y concertación con los sectores involucrados sobre las acciones a realizar. * Diseño del Plan de Acción. * Posible armonización de planes, programas o proyectos, como contribución a los objetivos del Plan Territorial de Desarrollo Integral.

“Valorar la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política, en determinar si tienen una división apropiada del trabajo (sin confusiones, traslapes, redundancias de los roles y responsabilidades de los agentes participantes), si cuentan con el equipo adecuado, personal competente y motivado, y si sus procesos operativos cuentan con estándares de insumo, desempeño, producto y resultado. Asimismo hay que examinar los patrones de dirección o gerencia que practican las autoridades encargadas del seguimiento, acompañamiento, medición, control de la gestión y evaluación de los actores participantes” (Aguilar, 2012).

Un buen marco de evaluación previa de la política pública consiste en la verificación de tres aspectos:

1) Recursos: Se trata de evaluar si los recursos (económicos, humanos, tecnológicos y otros necesarios) están disponibles para ser plasmados en los planes, programas o proyectos.

2) Organización: Se evalúa si existe una organización, dependencia u oficina con atribuciones para el desarrollo de la política o si es necesaria su creación mediante norma.

3) Normas: Se refiere a si existe competencia del Gobierno Autónomo Municipal para el desarrollo de las acciones. De manera concreta, puede realizarse una verificación en el Artículo 302 de la Constitución Política del Estado sobre competencias exclusivas o la normativa sectorial para competencias concurrentes y compartidas. Luego de ello, es necesario conocer si existe normativa emitida respecto a la política e identificar si es un marco normativo suficiente o requiere ser modificado o reglamentado.

7. El monitoreo o seguimiento de la política pública

Es un proceso continuo destinado a proporcionar información a los gestores sobre el avance o cumplimiento de las actividades relacionadas con la provisión de un bien o la prestación de un servicio público en relación a las actividades planificadas.

Es un insumo de los procesos de evaluación y tiene como propósito el 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 el ejemplo trabajado, el seguimiento o monitoreo nos puede reportar que existe un avance físico del 50% de los proyectos planificados y un avance financiero del 40%.

8. Evaluación de la política pública

La evaluación es un procedimiento para la valoración sistemática de los resultados de una política. Asimismo, se entiende como un instrumento de referencia que permite valorar la acción pública de forma objetiva, veraz y eficiente.

En un proceso de evaluación de políticas públicas las respuestas estarán relacionadas con el proceso de formulación y deberán responderse en el ámbito del mismo sentido en que se elaboraron los principios de cumplimiento de metas y objetivos.

Con la evaluación se obtiene:

- Medición de las respuestas a las necesidades y problemas detectados con el objetivo de producir un impacto o cambio de esa realidad.
- Verificación de la eficiencia del gasto en relación al logro de los objetivos de las políticas.
- Identificación de fortalezas y debilidades en la implementación de las políticas.
- Construcción de una Línea base para las posibles acciones futuras.

La evaluación es importante, ya que evidencia problemas en los diferentes ciclos de la política pública, tales como: deficiencias en la gestión, incapacidad para adecuarse a condiciones cambiantes, excesivas instancias de decisión, conflictos de intereses, entre los más recurrentes.

Tipos de Evaluación

La selección del tipo de evaluación dependerá de los objetivos concretos que se busque y de los recursos disponibles. Por ejemplo, si se busca evaluar durante la ejecución debido a que existen dudas razonables de la efectividad, se puede realizar una evaluación intermedia, que permita reconducir o reformular procesos.

EVALUACIÓN	POR LA POSICIÓN DEL EVALUADOR		
	Interna		Externa
	Realizada por personas que gestionan o ejecutan la política, la cual presenta como ventaja el conocimiento de la política y sus acciones, pero que presenta problemas de sesgo de subjetividad.		Realizada por especialistas externos, instituciones, entidades, organismos, sociedad civil, entre otros, teniendo a su favor la objetividad e independencia de la evaluación.
	POR SU HORIZONTE TEMPORAL		
	Ex Ante	Intermedia	Ex Post
	Se realiza después de la identificación del problema y la formulación de las alternativas de solución. Antes de la implementación.	Se realiza durante la ejecución de la política.	Busca obtener la información sobre el costo de oportunidad de los recursos, la importancia de alcanzar las metas y su reconocimiento e importancia de los resultados generados por la ejecución de la política.
POR SU CONTENIDO			
De proceso		De Resultado e Impacto	
Tiene el objetivo de evaluar la implementación de una acción, problemas, buenas prácticas y lecciones aprendidas.		Contrasta los resultados obtenidos en relación a los resultados esperados. En el caso de la evaluación de impacto, busca conocer el cambio cuantitativo o cualitativo en la población beneficiaria.	

Técnicas e instrumentos de evaluación

La evaluación cuenta con técnicas cuantitativas y cualitativas que pueden ser utilizadas para la contrastación o verificación de los efectos producidos por la implementación de una política pública:

Técnicas cuantitativas	Técnicas cualitativas
Encuestas	Estudios de caso
Medición directa (recopilación de datos o registros)	Entrevistas a profundidad
Análisis económico (análisis costo-beneficio o costo mínimo)	Grupos focales
	Delphi o Panel de expertos
	Revisión documental

Estos instrumentos nos permiten obtener una referencia para sustentar el cambio de una situación durante o luego de implementada la política pública.

La evaluación debería servir para reconducir procesos durante la implementación de una política o brindar insumos para la implementación de la política en otro contexto (replicabilidad) o en una dimensión mayor (escalabilidad).

ALGUNAS DEFINICIONES DE INTERÉS

Gestión Pública

Es el conjunto de procesos, procedimientos, actividades que se desarrollan a través de los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación mediante las cuales el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz busca el logro de sus objetivos y cumplimiento de metas a objeto de cumplir de manera eficiente las necesidades de la población.

Gobernanza

Es el conjunto de procesos políticos e institucionales a través de los cuales se toman e implementan decisiones. La gobernanza es más eficaz cuando estos procesos son participativos, responsables, transparentes, eficientes, incluyentes y cuando respetan el estado de derecho. La buena gobernanza es particularmente importante en el ámbito local, donde los gobiernos interactúan con los ciudadanos y las comunidades sobre una base diaria. (<https://www.uclg.org/es/accion/descentralizacion-gobernanza>)

Valor Público

Es el valor creado por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz a través de la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía y el ejercicio de creación de Políticas Públicas que buscan el bienestar y satisfacción de las necesidades propias de la población.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis F. (2010), Política Pública 01, México: Biblioteca Básica de Administración Pública/Siglo XXI.

----- (2012). Política Pública Una Visión Panorámica. PNUD, Bolivia.

GARCÍA GUZMÁN, Maximiliano. "Paradigmas novedosos de las políticas públicas: hacia un enfoque de interconectividad" en: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2021) ¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública

PASTOR ALBALADEJO, Gema (2014). "Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas". En Pastor, G. Teoría y Práctica de las Políticas Públicas. Valencia.

PROGRAMA DE APOYO A LA DEMOCRACIA MUNICIPAL (2016). Planificación estratégica y operativa municipal. Cooperación Suiza en Bolivia

SEGEPLAN (2015). Guía para Formulación de Políticas Públicas. Costa Rica.

TAMAYO, Manuel; CARRILLO, Ernesto (2005). La formación de la Agenda Pública. Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 658-681. Distrito Federal, México.

TORRES MELO, Jaime (2013). Introducción a las Políticas Públicas. Santander Jairo Colombia UNFPA (2013). Manual de Formulación de Políticas Públicas. Guatemala.

UNICEF (2012). Planificación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales. Argentina.

SENPLADES (2009). Manual para Formulación de Políticas Públicas Sectoriales. Ecuador.

Anexo: Casos de políticas públicas exitosas

1. Agua y saneamiento en la Ciudad de Panamá (Panamá):

Es el principal proyecto de inversión en saneamiento ambiental que se está ejecutando en el país. Su objetivo es mejorar la salud pública y la calidad de vida de la población, a través de dos estrategias: disminuir la contaminación de los cauces y ríos urbanos en las ciudades de Panamá, Arraiján y La Chorrera, mediante la ampliación y construcción del sistema de alcantarillado sanitario; y recuperar ambientalmente la Bahía de Panamá, por medio de la construcción y puesta en operación de toda la infraestructura de saneamiento en las áreas mencionadas. Con esta iniciativa acompañada por CAF, en la que se han invertido más de USD 400 millones, se benefician 400.000 habitantes que ahora reciben agua tratada.

2. Desarrollo, regeneración urbana y vivienda en Guayaquil (Ecuador):

Las iniciativas para normalizar la tenencia de la tierra y reubicar a las familias que residen en zonas de riesgo están vinculadas con la recuperación de los esteros en la ciudad. Las riberas con asentamientos fueron intervenidas, se crearon corredores de espacio público para contener la expansión y proyectos de alcantarillado para mitigar la contaminación del agua con aguas servidas. Además, se construyeron escuelas de primera infancia, centros de asistencia de salud, espacios recreativos y públicos, incluyendo parques de agua y zonas deportivas. En todo el proyecto se han invertido USD 540 millones.

3. Transporte y conectividad en Lima (Perú):

Con 10 millones de habitantes, la ciudad de Lima registra una de las tasas más altas de motorización en América Latina, lo que genera un fuerte impacto ambiental y un problema de movilidad urbana. El Metro de Lima, proyecto en el que CAF aportó USD 600 millones, comenzó operaciones en 2012 y brinda una solución a estos desafíos. Día tras día, 315.000 limeños transitan por sus 26 estaciones de forma rápida, eficiente y segura. La Línea 1 del Metro forma parte de un sistema de trenes urbanos que el Gobierno del Perú está desarrollando. Su longitud es de aproximadamente 34,5 kilómetros y tiene la capacidad de atender a más de 4 millones de personas.

4. Resiliencia en Manaus (Brasil):

El Programa Socio Ambiental de los Igarapés de Manaus tiene como objetivo promover el crecimiento sostenido, con estabilidad y sustentabilidad ambiental para reducir la pobreza, apoyar la inclusión social y lograr una mayor equidad social y regional. El proyecto, en el que CAF aportó USD 52,5 millones, busca mejorar las condiciones de vida de una parte importante de la población de la ciudad, integrando acciones de combate a la pobreza urbana y mejoras de la habitabilidad, calidad ambiental, y fortalecimiento de las instituciones del Estado de Amazonas.

5. Educación y formación de competencias en Buenos Aires (Argentina):

Con los Programas de Infraestructura Universitaria I, IIA y IIB, en los que CAF ha invertido USD 185 millones, se pretende incrementar el acceso a la educación superior, expandiendo la infraestructura universitaria y optimizando el uso del espacio; mejorar la calidad de la instrucción a través de equipos para laboratorios, bibliotecas, centros de investigación y otras instalaciones dirigidas a ese fin; fortalecer el funcionamiento y los servicios que prestan las universidades, mejorando las instalaciones administrativas, los servicios comerciales; y optimizar el uso de la infraestructura a través de un adecuado funcionamiento de sus equipos. En total hay ocho obras en distintas etapas en la ciudad, todas ellas para la Universidad de Buenos Aires, en sus distintas facultades y en el edificio central.

6. Equidad de género en Quito (Ecuador):

La inclusión del enfoque de género en la planificación del sistema de transporte público es fundamental para incrementar las oportunidades económicas de las mujeres y con ello la inclusión social. CAF y la Fundación FIA iniciaron un estudio sobre transporte, movilidad y género para recopilar datos sobre el uso y la seguridad personal de las mujeres en el transporte público en las ciudades de Quito, Santiago de Chile y Buenos Aires. El estudio permitirá ampliar el conocimiento, construir una sólida base de la situación actual y proporcionar herramientas que puedan ser utilizadas por las agencias de desarrollo y financiación para ayudar a mejorar la planificación del transporte público tomando en cuenta el enfoque de género.

7. Productividad e innovación tecnológica en Medellín (Colombia):

El Programa Regional de Apoyo a la Innovación Empresarial tiene como objetivo fortalecer capacidades de empresas innovadoras, centros de investigación y ecosistemas de innovación para impulsar la productividad regional. CAF llevó a cabo un ejercicio que buscó alinear a los actores del sistema de innovación alrededor de una agenda común. Participaron representantes del sector privado, agentes de conocimiento (universidades y centros de investigación) y representantes del gobierno. A través de cuatro talleres, se detallaron proyectos específicos con base en las necesidades de las empresas. El proyecto logró desarrollar 50 iniciativas concretas.

8. Espacio público y cohesión social en Fortaleza (Brasil):

Para mejorar la recolección de desechos, solucionar los problemas de sedimentación y contaminación que presentan las lagunas de la ciudad y posteriormente construir nuevas viviendas, áreas deportivas y de esparcimiento, se diseñó un sistema denominado Ecopuntos, que pertenece al Programa de Recolección Selectiva para Fortaleza. Se sembraron, además, 3.000 mudas de árboles. Esta iniciativa, en la que CAF aportó USD 240 millones, es el resultado de largas discusiones en las que participó activamente la sociedad civil.

9. Seguridad Ciudadana en Bogotá (Colombia):

Mediante una intervención integral se promueve el control social de los residentes. Un equipo municipal se encarga de la reparación de alumbrado público, poda de árboles, limpieza de graffiti no artístico y de la recolección de basura. Por otra parte, se incrementa la presencia de la policía en los puntos en los que usualmente se cometen más delitos. Esto representa un gran esfuerzo por medir rigurosamente el impacto de la intervención sobre el crimen. La iniciativa se lleva a cabo en dos etapas: la primera es una visita de diagnóstico en la que se identifican las actividades necesarias en cada punto, mientras que la segunda consiste en la intervención real que está programada y organizada por la Alcaldía de Bogotá.

10. Huella de carbono en La Paz (Bolivia):

El Proyecto Huella de Ciudades de CAF, CDKN (Alianza Clima y Desarrollo) y la Fundación Futuro Latinoamericano tiene como principales objetivos calcular las huellas de carbono e hídrica de los gobiernos municipales y de las ciudades de América Latina, definir planes de acción para la reducción de huellas, desarrollar acciones piloto e incluir a la población y al sector privado en estos procesos. La implementación de esta cooperación técnica en La Paz contribuye a la identificación de medidas de mitigación al cambio climático e incremento de la resiliencia y su área de influencia.

Fuente: Corporación Andina de Fomento. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2016/10/10-intervenciones-exitosas-en-ciudades-de-america-latina-que-se-podrian-replicar/>.