



**Gobierno
de Navarra**

GUÍA GENERAL PARA EL DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DE UNA INTERVENCIÓN PÚBLICA

Tema: Evaluación de Políticas Públicas

Primera versión: 2013

Datos de contacto:

Sección de Evaluación y Calidad. Servicio de Organización y Modernización

Dirección General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías

C/Parque Tomás Caballero, 1

31005 Pamplona

 48 425 560

evaluacionycalidad@navarra.es

Depósito Legal NA 893-2013

*Ponemos a su disposición el buzón **evaluacionycalidad@navarra.es** donde podrá remitir cualquier duda, sugerencia, solicitud de información y/o petición de documentación complementaria en materia de evaluación de políticas públicas y de calidad de los servicios públicos.*

Índice

1. JUSTIFICACIÓN DE LA GUÍA	5
2. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO	6
3. OBJETIVOS DE LA GUÍA.....	7

CAPÍTULO 1

4. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	10
4.1. El ciclo de las intervenciones públicas	12
4.1.1. La formación de la agenda pública.....	14
4.1.2. Formulación.....	14
4.1.3. Toma de decisiones	15
4.1.4. Implementación	15
4.1.5. Evaluación	16
4.2. Conceptos Básicos y niveles de planificación en el sector público	16

CAPÍTULO 2

5. EL MODELO DEL CICLO DE INTERVENCIONES PÚBLICAS A DESARROLLAR EN ESTA GUÍA..	23
6. GUÍA PARA EL DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DE UNA INTERVENCIÓN PÚBLICA.....	26
6.1. Fase de preparación de la Intervención Pública	27
6.2. Fase de Diagnóstico.....	29
6.2.1. Formulación de problemas objeto de la intervención pública	31
6.2.2. Determinación de alternativas de solución	46
6.3. Fase de formulación de la intervención pública	51
6.3.1. Etapa de definición de la estrategia	51
6.3.2. Etapa de redacción del documento programático de la intervención pública ...	81
6.4. Fase de planificación de la implementación de la intervención pública.....	86

6.4.1.	¿Cómo se va a llevar a cabo la intervención pública?: definición del Plan de Trabajo Operativo	86
6.4.2.	¿Qué medios/recursos se necesitan para lograr los fines propuestos?	88

CAPÍTULO 3

7.	GLOSARIO DE TÉRMINOS	92
8.	BIBLIOGRAFÍA.....	95

ANEXO:

- *Resumen gráfico “Guía general para el diseño y planificación de una intervención pública”*

1 JUSTIFICACIÓN DE LA GUÍA

Esta Guía está dirigida a orientar a los actores públicos de la Administración Foral sobre las cuestiones a tener en cuenta y tareas a realizar durante el proceso de diseño y planificación de una intervención pública¹, para lo que se ofrecen indicaciones sobre el procedimiento a seguir desde que se identifica la necesidad u oportunidad de poner en marcha una intervención pública, hasta que se plasma en un documento de trabajo que guiará su puesta en acción.

Las personas destinatarias principales son los gestores y equipos técnicos responsables de plasmar en un documento programático las ideas políticas, independientemente de que sean o no los responsables de poner en marcha las intervenciones públicas. Para ello, se ofrece información metodológica sobre las pautas y actuaciones mínimas a realizar.

La estructura de este documento está basada en preguntas básicas y respuestas con indicaciones sencillas para intentar comprender mejor las distintas cuestiones y conceptos abordados.

Con el propósito de que las personas que vayan a utilizar ésta guía entiendan de igual forma los términos empleados, recomendamos, al igual que en otras ocasiones, utilizar el “Glosario de Términos” sobre Seguimiento y Evaluación, disponible en la web de la DGGANT.

No obstante, al final del documento se incluye un anexo de palabras clave relacionadas con el diseño y planificación de intervenciones públicas que pretenden sentar las bases conceptuales en esta materia, así como un apartado de bibliografía que puede servir de apoyo a quienes deseen profundizar en mayor medida.

Por otra parte, esta guía no es el resultado de un trabajo aislado; es parte de un proyecto global de formación y divulgación de materiales didácticos sobre seguimiento y evaluación de Políticas públicas, por lo que desarrolla y complementa el capítulo dedicado a la “calidad de la planificación” del Protocolo de Evaluabilidad de intervenciones públicas en la Comunidad Foral de Navarra, editado por el Instituto Navarro de Administración Pública en el año 2009.

¹ Al igual que en otros trabajos previos, se utiliza el término intervención pública para hacer referencia a cualquier tipo de actuación pública: política, plan, programa, medida, actuación, etc.

2 ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

El documento que a continuación se presenta se ha estructurado en tres capítulos.

Tras el apartado de justificación y objetivos de la guía, en la **primera parte**, se recoge el **marco teórico conceptual sobre el ciclo de las intervenciones públicas**, proporcionando así el aporte mínimo necesario que cualquier gestor del proceso de planificación debe conocer con carácter previo al desarrollo de sus funciones.

En la **segunda parte**, se presenta el **modelo del ciclo de planificación propuesto** por la DGGANT **para el diseño de cualquier intervención pública en Navarra**, detallando de manera expresa y en profundidad cada una de las fases y etapas. En cada apartado se ofrecen las orientaciones oportunas que permitan asegurar la calidad del proceso, resultados y productos de la planificación.

Por último, el **Capítulo 3** contiene un breve **glosario de términos** para la comprensión de la terminología específica, junto a **algunas referencias bibliográficas**.

Para una mejor comprensión y a modo de esquema metodológico de todo el ciclo de diseño y planificación de una intervención pública en Navarra, se ofrece a la finalización del documento una tabla resumen con los **actores clave** protagonistas de cada una de las fases del proceso, los **pasos a seguir en cada una de las etapas**, los **productos** orientativos que se generan y los **recursos** (básicos y específicos) que los gestores y personal técnico de la Administración Foral tienen a su disposición en la página web del Gobierno de Navarra, con el fin de asegurar la calidad del proceso de planificación.

3 OBJETIVOS DE LA GUÍA

La mejor intervención pública no es aquella que alcanza la perfección de diseño en su redacción, sino aquella que cumple tres requisitos básicos:

- Comprensible para los ciudadanos y actores clave implicados.
- Capaz de ser apropiada por la entidad pública responsable de su ejecución.
- Realizable y capaz de alcanzar metas y resultados en el tiempo planificado.

Por ello, la presente guía se constituye como un marco de referencia cuyo objetivo general se centra en establecer **un modelo común de actuación en la Administración Foral** para lograr una eficaz y eficiente formulación y diseño de intervenciones públicas.

Este objetivo general, se concreta en los siguientes **objetivos específicos**:

- **Proporcionar información relevante para una buena planificación, una buena gestión** (por parte de la institución responsable) **y control** (por parte de las entidades de supervisión interna y externa), así **como para una adecuada comunicación a la ciudadanía**, en virtud de la aplicación de los principios de transparencia y responsabilidad.
- **Definir un esquema o estructura para los documentos programáticos elaborados por los diferentes Departamentos de Gobierno de Navarra (ya sean Planes Directores, Planes Estratégicos, Programas, Proyectos....)**, de manera que tengan un referencial común en el diseño y formulación de intervenciones públicas y que facilite su lectura y comprensión por sus agentes destinatarios (personal técnico, ciudadanía navarra, representantes de entidades e instituciones clave...).
- **Disponer de un glosario de términos básico en materia de diseño y planificación de intervenciones públicas**, complementario al Glosario de Términos sobre Seguimiento y Evaluación, que ayude a clarificar conceptos y facilite el uso de un lenguaje común en la Administración Pública Navarra.
- **Promocionar la definición de sistemas de seguimiento y evaluación como un paso fundamental en la fase del diseño y formulación** de intervenciones públicas.

Es preciso matizar que los contenidos presentados en este documento están basados en la recopilación, estudio y análisis de diversos autores que han profundizado en la planificación pero, en ningún modo pretende ser un manual estricto sobre metodología de planificación de intervenciones públicas. Se ofrece, más bien, un conjunto de pautas metodológicas enfocadas hacia la práctica que sintetizan, analizan y estructuran en pasos organizados la manera de diseñar y formular una intervención. La información ofrecida está sustentada en la lectura de

actores clave, publicaciones específicas y es una síntesis de diversos modelos teóricos analizados, cuya referencia queda reflejada en el apartado de bibliografía de este documento. Es, por tanto, una propuesta abierta y flexible, que deberá ser mejorada a partir de las aportaciones y consideraciones que puedan manifestar las personas con responsabilidad en el diseño y formulación de intervenciones públicas en Navarra. Se trata de avanzar de manera consensuada en unos contenidos más adaptados a las necesidades de la propia Administración Foral y a las características específicas de cada uno de los sectores objeto de planificación.

CAPÍTULO

1

4 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Este apartado pretende ofrecer las bases teóricas mínimas necesarias a tener en cuenta antes de abordar el proceso de formulación y planificación de una intervención pública, diferenciando las herramientas de planificación y sus distintos niveles de uso así como las etapas y pasos que comprende dicho proceso.

El punto de partida requiere despejar, en un primer momento, qué es lo que se entiende por política(s) pública(s).

Con el objeto de avanzar más rápidamente hacia el propósito de delimitar lo que constituyen las políticas públicas, en éste capítulo no se contempla una extensa aproximación teórica – conceptual. La guía contiene una buena parte de la bibliografía existente por lo que puede servir de apoyo a quienes deseen profundizar en la materia.

Se puede afirmar, no obstante, que existe una importante diversidad de definiciones sobre éste concepto ya que en las últimas décadas se ha generado una gran producción académica de lo que son las políticas públicas.

Se apunta en esta guía la definición dada por Joan Subirats y otros autores en su libro **“Análisis y gestión de políticas públicas”** y que retiene los principales elementos sobre los que existe un cierto consenso en la bibliografía.

Una política pública se definiría como una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).



Existe **un elemento común** en todas las políticas públicas: el punto de partida es un **problema público** por lo que su razón de ser consiste en **ofrecer una respuesta o solución a esas determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos o sectores específicos de la realidad.**

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema o necesidad que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar, variar o dar respuesta a ese problema o necesidad².

² **TAMAYO SÁEZ, M.** (1997): *El análisis de las Políticas Públicas*, en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1997): *La nueva Administración*, Ed. Alianza, Madrid, pág. 2

Puesto que tales problemas se presentan en ámbitos específicos, el término política(s), se utiliza frecuentemente en combinación con una calificación del ámbito o sector en cuestión (por ejemplo, «política social», «política agrícola», «política sanitaria»...etc.).

En este contexto, las políticas constituyen una expresión de racionalidad política: tener una política en algún sector de actividad equivale a tener razones o argumentos que permitan comprender tanto un problema como una solución.



Tipos de actores implicados en una política pública³:

Existen diferentes tipos de actores implicados en una política pública y se pueden identificar y delimitar en función del espacio en que van a intervenir.

Se distingue entre:

- 1.- Actores de carácter público (actores político-administrativos, con estatuto de tales).**
- 2.- Actores de carácter no público (actores que pertenecen a la esfera socio-económica y socio-cultural).**

Los actores privados pueden disociarse en **grupos-objetivo** (actores cuyo comportamiento se define políticamente como la causa (in)directa del problema), **beneficiarios finales** de una política pública (actores que sufren los efectos negativos del mencionado problema y cuya situación pretende mejorarse a través de la intervención pública) y **grupos terceros**, afectados de manera indirecta por la política pública, ya sea de manera positiva (= beneficiarios), o de manera negativa (=afectados), reuniendo por tanto ambas categorías a todos los actores cuya situación personal se ve modificada por la política pública aún cuando la misma no los hubiera identificado ni como grupos-objetivo ni como beneficiarios finales.

Los tres grandes tipos de actores mencionados constituyen lo que se denomina **el triángulo de los actores**

Las relaciones de interdependencia entre estos actores estructuran un verdadero sistema que se debe identificar (mapa de actores implicados), ya que el éxito de una intervención pública depende de la calidad de las relaciones entre los distintos actores. Cualquiera de ellos puede movilizar apoyos de distinto tipo para obstaculizar o favorecer el desarrollo de una intervención pública.

³ SUBIRATS, J, KNOEPFEL P., LARRUE, C Y VARONNE, F. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*: (1997): Ed. Ariel, Barcelona, pág. 49

Los recursos

Los recursos de que dispone cada actor y todos ellos en su conjunto, influyen, desde el principio y de manera significativa, en los resultados intermedios y finales de una política pública

Tradicionalmente, los analistas identificaban como recursos únicamente el derecho (las bases legales y reglamentarias), y los recursos económicos y personales. Sin embargo, en recientes investigaciones de diversos académicos y analistas de la ciencia de la administración (en temas como teoría organizacional, recursos humanos y sistemas de información) se ha puesto de relieve que la información, la organización, las infraestructuras públicas, el tiempo y el consenso pueden considerarse también como recursos de políticas públicas.

Diferentes recursos de políticas públicas:



Hay que utilizar una perspectiva global que conduzca a una verdadera gestión de las políticas públicas. Ello conlleva la combinación estratégica, inteligente y económica de los diferentes recursos públicos a fin de obtener un resultado o producto final susceptible de resolver el problema colectivo por el que una intervención pública se pone en marcha.

4.1 El ciclo de las intervenciones públicas

Toda intervención pública en su desarrollo atraviesa varias etapas que configuran un proceso de carácter cíclico.

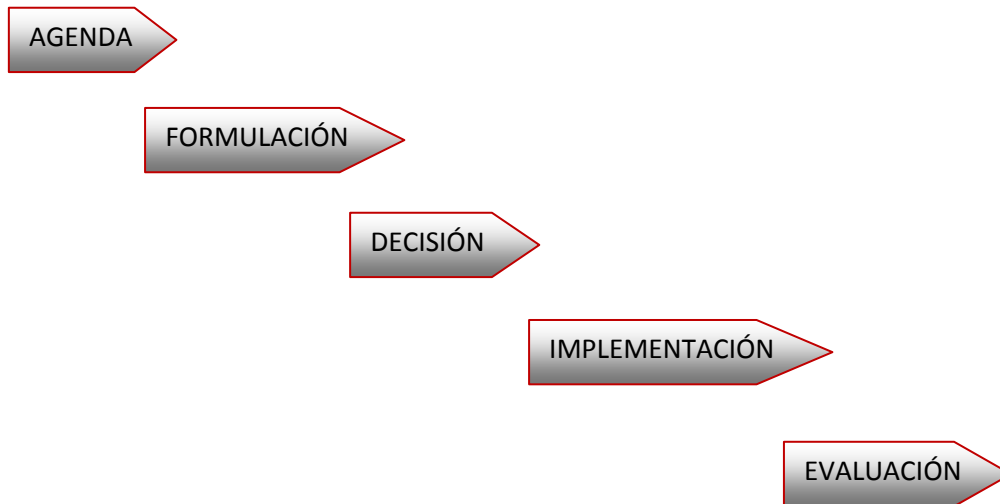
Cada una de las fases retroalimenta a las otras.

Estas etapas son:

1. Incorporación de problemáticas en la agenda pública
2. Formulación de un problema objeto de política pública
3. Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas
4. Explicitación de la política pública

- 5. Implementación y ejecución de la política pública
- 6. Seguimiento y evaluación de la política pública

La Intervención Pública como serie de etapas:



- El ciclo es un **marco de referencia** para entender el sentido del flujo (proceso) de decisiones y procedimientos que conforman una intervención pública. Esta construcción conceptual ayuda a explicar el qué, cómo, por qué, para qué, cuándo y quién del proceso de las intervenciones públicas.
- Las etapas que lo componen son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes y, eventualmente, también a las anteriores.
- Las etapas no son lineales y en la práctica es probable que en algunos casos una intervención pública pudiera haberse iniciado sin seguir la secuencia lógica del ciclo, ni necesariamente haber contemplado todas las etapas.

El ciclo se “cierra” con el proceso de retroalimentación: la intervención pública no concluye con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema/necesidad que originó el ciclo⁴.

A continuación se describe de manera resumida cada una de las etapas que, según los autores especialistas en la disciplina de Análisis de Políticas Públicas y la Ciencia Política, conforman el Ciclo de las Intervenciones Públicas.

⁴ DELGADO GODOY, L. (2009): *El enfoque de las políticas públicas*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional, págs. 8-9

4.1.1 La formación de la agenda pública

Se entiende por “agenda pública” el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que las autoridades de gobierno prestan atención en un momento dado y que, por tanto, seleccionan y ordenan como objetos de su acción.

Las problemáticas no existen por sí mismas, sino que requieren ser percibidas por un individuo, grupo o comunidad.

La incorporación de una cierta temática como parte de una intervención pública requiere de un proceso previo, el haber sido socialmente problematizada y políticamente visibilizada para así llegar a ser parte de la agenda pública.

Esta incorporación a la agenda puede considerarse por tanto como una especie de filtro de los problemas por parte de los actores públicos.

Es importante señalar que si esos determinados problemas no pasaran a formar parte de la agenda pública difícilmente esta podrá ser objeto de una intervención pública.

La **agenda** opera como un **mecanismo de selección entre las diferentes problemáticas**, y las intervenciones públicas intentan, por su parte, resolverlas (una vez que han sido conceptualizadas como problemas).

Para que un problema sea definido como público debe ser aceptado por consenso (social y político) y además debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos disponibles.

Una vez que el problema ha sido calificado de público y aceptado en la agenda de gobierno, el paso siguiente es su delimitación y jerarquización: ¿a quién afecta?; ¿cuáles son sus causas y efectos?; ¿existen sub-problemáticas derivadas del problema central?; ¿cuál es su nivel de urgencia?... La respuesta a estas preguntas, en definitiva, conlleva la realización de un Diagnóstico.

4.1.2 Formulación

Esta fase designa el trabajo mediante el cual **un problema** inscrito en la agenda gubernamental **se transforma en alternativas para la acción, en soluciones**.

La principal pregunta que guía esta fase se centra en determinar: “¿Cuál es el plan más adecuado para atajar el problema?”.

En esta fase se seleccionan los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión.

4.1.3 Toma de decisiones

Durante la etapa o fase de “toma de decisiones” se procede a la **valoración de las alternativas** formuladas en la anterior fase y a la **selección de aquella(s) considerada(s) de mayor interés y más adecuada(s)**.

Para proceder a **seleccionar una alternativa**, es preciso valorar dos aspectos: la **factibilidad política** - ¿el objetivo y la solución son admisibles para terceros, son aceptables para quiénes deben decidir? - y la **racionalidad técnica** - ¿el objetivo y la solución son pertinentes y compatibles entre sí? -.

Una vez seleccionadas las alternativas se procede a la estimación y asignación de presupuesto para poner en práctica dichas alternativas.

Las preguntas “clave” en la selección de alternativas o toma de decisiones son:

- ¿Qué riesgos, beneficios y costos acompañan a cada alternativa?
- ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?
- ¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada?, y ¿políticamente?

4.1.4 Implementación

En esta fase **se ponen en marcha y se ejecutan las alternativas o soluciones seleccionadas**.

La implementación es la secuencia programada de acciones dirigida a producir con unos medios específicos los resultados esperados. Se trata de un proceso plenamente político, en que están implicados los administradores, pero también grupos de interés y otros actores con diversos valores, que movilizan recursos para ejercer poder e influencia, forman coaliciones, elaboran estrategias y, en general, llevan acciones para lograr que su punto de vista prevalezca (modelo de Pressman y Wildavsky , 1973).

La teoría del análisis de políticas públicas distingue dos formas de llevar a cabo el proceso de implementación:

- **Implementación como un proceso de abajo-arriba (bottom-up):**
El énfasis se desplaza hacia el punto de prestación del servicio: lo que ocurre cuando la entidad encargada de prestar un determinado servicio es determinante para el éxito o el fracaso de la política pública.
- **Implementación como un proceso de arriba-abajo (top-down):**
Consiste en que una vez adoptada la decisión, ésta es ejecutada por las unidades administrativas correspondientes.

4.1.5 Evaluación

La evaluación es un **proceso que constituye una parte fundamental del ciclo integrado de la política pública** donde, **junto al seguimiento**, retroalimenta el proceso de planificación, permitiendo el incremento progresivo y continuo de la eficacia de las actuaciones públicas. (Osuna y Vélez, 2005).

En definitiva pretende determinar los resultados y los efectos de una intervención pública en términos de cambios de conducta de los grupos objetivos y en términos del grado de resolución del problema.

4.2 Conceptos Básicos y niveles de planificación en el sector público

Las Intervenciones Públicas requieren de la Planificación, y planificar significa establecer los objetivos a alcanzar, así como los métodos a utilizar, determinar las acciones, recursos y responsabilidades necesarios para lograr un resultado esperado.

El proceso de planificación se debe desarrollar en todos los niveles de la organización, sin embargo, es necesario que este se inicie desde arriba, pues los niveles inferiores requieren de las decisiones tomadas en los superiores para con base en ellas, definir su quehacer.

No obstante, independientemente del nivel donde se lleve a cabo, la planificación implica el planteamiento de objetivos, la definición de lo que se quiere lograr, dónde se desea estar en el futuro; la diferencia entre los objetivos de un nivel de planificación y otro está en su alcance, unos se refieren a una parte de la organización, otros a toda la organización⁵.

El proceso planificador se desarrolla a partir de la concreción de diferentes niveles de planificación:

- **Planificación normativa:** Se da en el más alto nivel de la organización y se trata de definir la razón de ser de la organización y sus orientaciones generales; es decir, establece la política general que incluye los valores o la ideología que será el marco para alcanzar los objetivos generales. Algunos autores incluyen la misión, la visión y los valores dentro de la planificación estratégica; sin embargo, vale la pena separarlos, pues estos no deberían ser sujetos a

⁵ LI VARGAS, J.(2005): Planificación en los Servicios de Salud: módulo VII del Curso Especial de Posgrado de Gestión Local de Salud, San José, C.R. p.109
<http://www.cendeisss.sa.cr/posgrados/modulos/modulo7gestion.pdf>

modificaciones con regularidad, ya que se espera que la razón de ser de la organización y los valores que la sustentan cambie sólo cuando ocurra un giro radical en el propósito de su existencia.

En la acción, este nivel se traduce en la política o políticas que trazan las orientaciones de la organización y se plasma en los denominados **Planes Directores**.

- **Planificación estratégica:** A este nivel se deciden las prioridades de acción y las alternativas entre diferentes orientaciones que se tomarán en el futuro. Se enmarca en la toma de decisiones que tendrá impacto en el largo plazo, a partir de la definición de dónde se quiere estar en el futuro (metas de la organización) y de las estrategias que permiten alcanzarlas.

Hace referencia a la delimitación del camino o lineamiento general de acción considerado más adecuado para llegar al objetivo(s) planteado(s) ligado a la Misión y, cuyo alcance permitirá dar respuesta a la Visión. Se plasma en los denominados **Planes Estratégicos** y su alcance son los fines.

En la Administración Foral la planificación estratégica está vinculada al **Presupuesto por Programas**, donde se detalla la distribución de los diferentes créditos y partidas presupuestados, distribuidas por capítulos de gasto. Asimismo, se explica qué objetivos se pretenden lograr con cada crédito y qué actividades debe llevar a cabo el Gobierno para la consecución de dichas metas.

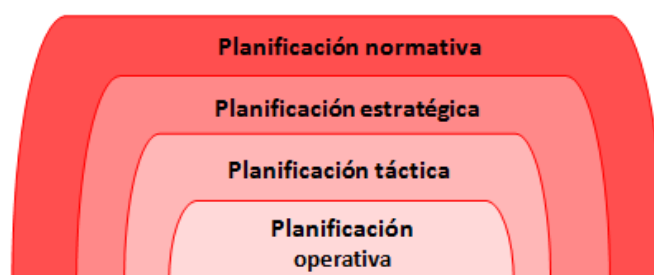
El presupuesto por programas anual viene a ser el plan operativo anual del plan económico a medio y a largo plazo. De la ejecución y control del presupuesto anual se deducen normalmente conclusiones o enseñanzas útiles para revisar las previsiones y prescripciones del plan a medio y a largo plazo, cuando ello resulta procedente.

Alinear la planificación estratégica al ciclo presupuestario constituye un insumo para la formulación de Intervenciones Públicas.

- **Planificación táctica:** este nivel se refiere al conjunto de acciones y métodos que se requieren para alcanzar los objetivos estratégicos planteados. En este nivel las alternativas ya han sido decididas en base a las estrategias. Aquí se deben definir los objetivos generales así como estructurar y programar las actividades y los recursos para alcanzarlos. El producto de este tipo de Planificación son los **Programas**.
- **Planificación operativa:** este nivel pretende concretar el logro de los objetivos y las metas de la planificación estratégica y la táctica; es decir, se trata de definir los objetivos específicos o de corto plazo que van a coadyuvar en el alcance de los de mediano y largo plazo.

Para ello en este nivel se procede a definir los medios específicos que deben ser utilizados para llevar a cabo los planes de acción y así, alcanzar las metas inmediatas o resultados específicos así como los responsables de ellos.

Se deben desarrollar las actividades, el calendario de ejecución, la gestión de los recursos. Este nivel está asociado al plan de actividades, también denominado **Plan Operativo Anual (POA)** ya que, generalmente, tiene un marco temporal anual al estar ligado al Presupuesto por Programas, el cual también es establecido de manera anual.



Los diferentes niveles constituyen una red organizada, un sistema integrado de planificación en que los elementos son interdependientes, de manera que la ausencia de uno de estos niveles debilita a todo el sistema, sobre todo si se trata de un nivel superior.

Por otro lado, es importante también referirse a la **temporalidad** como el aspecto de la planificación que define el marco o plazo de tiempo para alcanzar de los objetivos y metas propuestas. Así, se consideran tres temporalidades para la planificación:

- **Corto plazo.....1 año**
- **Medio plazo.....3 a 5 años**
- **Largo plazo.....Más de 5 años**

Los productos derivados de cada marco temporal deben estar vinculados con el siguiente, pues corresponde en la planificación de largo plazo establecer el rumbo general, el horizonte donde se quiere que llegue la organización en el futuro, mientras que para el mediano plazo se deben definir los objetivos y metas que permitirán alcanzar dicho horizonte y en el corto plazo, los objetivos y metas corresponden más bien al quehacer diario, pero dirigidos a alcanzar las propuestas de mediano y largo.

Es preciso clarificar que estos marcos temporales son orientativos y están sujetos a variaciones en función del tamaño y la complejidad de la organización, su naturaleza y si se comienza a planificar desde cero o si, por el contrario, existe una planificación e implementación previas que sirvan de orientación.

El siguiente esquema representa los distintos tipos de planificación descritos y sus diferencias en cuanto a su duración, propósito, actividades y formalización:

Tipo de Planificación	Duración	Fin/Propósito	Actividades	Formalización
Normativa	Casi permanente	Definición de la razón de ser, la ideología	Políticas generales	Política - Misión
Estratégica	5 -10 años	Determina los macro objetivos, los fines y estrategias generales	Orientaciones generales y prioridades	Plan estratégico (Líneas Estratégicas)
Táctica	3 – 5 años	Definición de objetivos generales, de medio plazo y disposición de recursos	Distribución de recursos y actividades para alcanzar los objetivos generales y, por ende, los estratégicos	Programas
Operativa	1 año	Definición de objetivos específicos de corto plazo y utilización de recursos	Desarrollo de actividades en el tiempo y espacio y asignación de recursos	(POA) Plan Operativo Anual de actuaciones/actividades - Proyectos

IMPORTANTE: Los diferentes niveles de planificación no tienen nada de dogmático y absoluto. Lo importante es seguir un orden de jerarquización y de lazos lógicos que existen entre los diferentes niveles, recordando que se trata de una sucesión de objetivos relacionados entre sí en forma lógica, secuencial, instrumental y determinante (Pineault, 1995). De esta forma, los objetivos definidos en el nivel operativo deben ir dirigidos por alcanzar los establecidos en el táctico, y estos en los del nivel estratégico, que, finalmente, llevarán a alcanzar la misión y, en última instancia la visión que se estableció en el denominado nivel normativo.

Por otro lado, algunas organizaciones separan la “visión” (entendida como la imagen que la organización pretende alcanzar a largo plazo) del resto de niveles planificadores, procediendo a su definición y concreción en los denominados **“Planes de Legislatura” o “Planes de Gobierno”**. Este tipo de documentos programáticos atienden a los ámbitos más significativos de la Acción del Gobierno, identificando las líneas de actuación fundamentales en el quehacer gubernamental. Esos ámbitos, por su relevancia político-social, generalmente, afectan o implican de forma directa y relevante a varios Departamentos o Administraciones. Su contenido se centra en la identificación de los elementos que conforman los hitos de la Legislatura y en esbozar los cauces para su materialización.

EN LA PRÁCTICA >> En la Administración Pública Navarra se distinguen los siguientes niveles de planificación

- Plan Director
- Plan Estratégico
- Programas
- Proyectos

Aunque todos estos conceptos hacen referencia a distintas herramientas para la planificación, es preciso distinguir sus principales características diferenciadoras tal y como se ofrece en el siguiente cuadro.



PLAN: Los planes son elementos instrumentales estratégicos que definen y articulan un conjunto de acciones, programas, proyectos y servicios que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos de una política. Un plan define las estrategias prioritarias, los plazos, los recursos necesarios, los objetivos y las actividades para poner en práctica dicha política.

Como ya se ha avanzado en apartados anteriores, existen diferentes tipos de Planes:

- Plan de Legislatura o de Gobierno
- Plan Director: define y recoge la estrategia de un modo más reflexivo, filosófico.
- Plan Estratégico: este documento de carácter más técnico plasma la estrategia definida por el Plan Director a seguir por la organización en el medio plazo. Aunque en muchos contextos se suelen utilizar indistintamente los conceptos Plan Estratégico y Plan Director, la definición de plan estratégico indica que éste debe marcar las directrices y el comportamiento para que una organización alcance las aspiraciones que ha plasmado en su plan director. Por tanto, y en contraposición al plan director, un plan estratégico es cuantitativo, manifiesto y temporal. Es cuantitativo porque indica los objetivos numéricos de la compañía. Es manifiesto porque especifica unas políticas y unas líneas de actuación para conseguir esos objetivos. Finalmente, es temporal porque establece unos intervalos de tiempo, concretos y explícitos, que deben ser cumplidos por la organización para que la puesta en práctica del plan sea exitosa.

- **Plan Operativo:** establece la guía de las realizaciones del período para cada área de intervención y/o año.

PROGRAMA: Son elementos instrumentales operativos en los que se despliegan los planes. En general, se trata de un conjunto de intervenciones homogéneas, agrupadas para alcanzar un objetivo concreto dentro de un plan. Se centran en aspectos específicos del problema/necesidad a la que se quiere dar respuesta, planteando intervenciones concretas y a corto plazo. Los programas definen el Plan en diferentes proyectos en los que es posible concretar y formalizar diferentes diseños de modo que sea posible realizar un seguimiento continuado de la implementación de éstos.

PRESUPUESTO: Es el elemento central en la asignación de recursos en la organización, tanto a nivel de establecimiento de planes para la misma, como a nivel de evaluar la ejecución de dichos planes. Tiene una posición privilegiada dentro del ciclo de planificación y control.⁶

PROYECTO: es el nivel más concreto de las políticas públicas. Es una operación no divisible, delimitada en cuanto al tiempo y al presupuesto. Cada uno de ellos tiene un objetivo en torno al cual se organizan y coordinan un conjunto de actividades y tareas.

ACTUACIONES: Se refiere a aquellas actividades que se encuentran vinculadas a la puesta en marcha y ejecución de los programas y proyectos. Para ello se requiere alcanzar niveles de coherencia y coordinación adecuados tanto horizontal, como vertical. Con la puesta en marcha de las actividades proyectadas se inicia la intervención en aquellos ámbitos de realidad que permitan solucionar el problema detectado

En la práctica, este despliegue de las políticas públicas no es siempre tan ordenado ni racional (Quade, 1989). Como afirma Marisa Merino en la Guía Fundamentos de evaluación de políticas públicas, la formulación política debe intentar continuamente obtener soluciones satisfactorias a través de un proceso iterativo y, a menudo, las transformaciones que se persiguen deben contentarse con la acumulación de acciones que no siempre están tan estructuradas y articuladas.

⁶ IESE Business School-Universidad de Navarra (1988): *La Empresa Pública como Organización. Documento de Investigación*, pág. 5.

CAPÍTULO

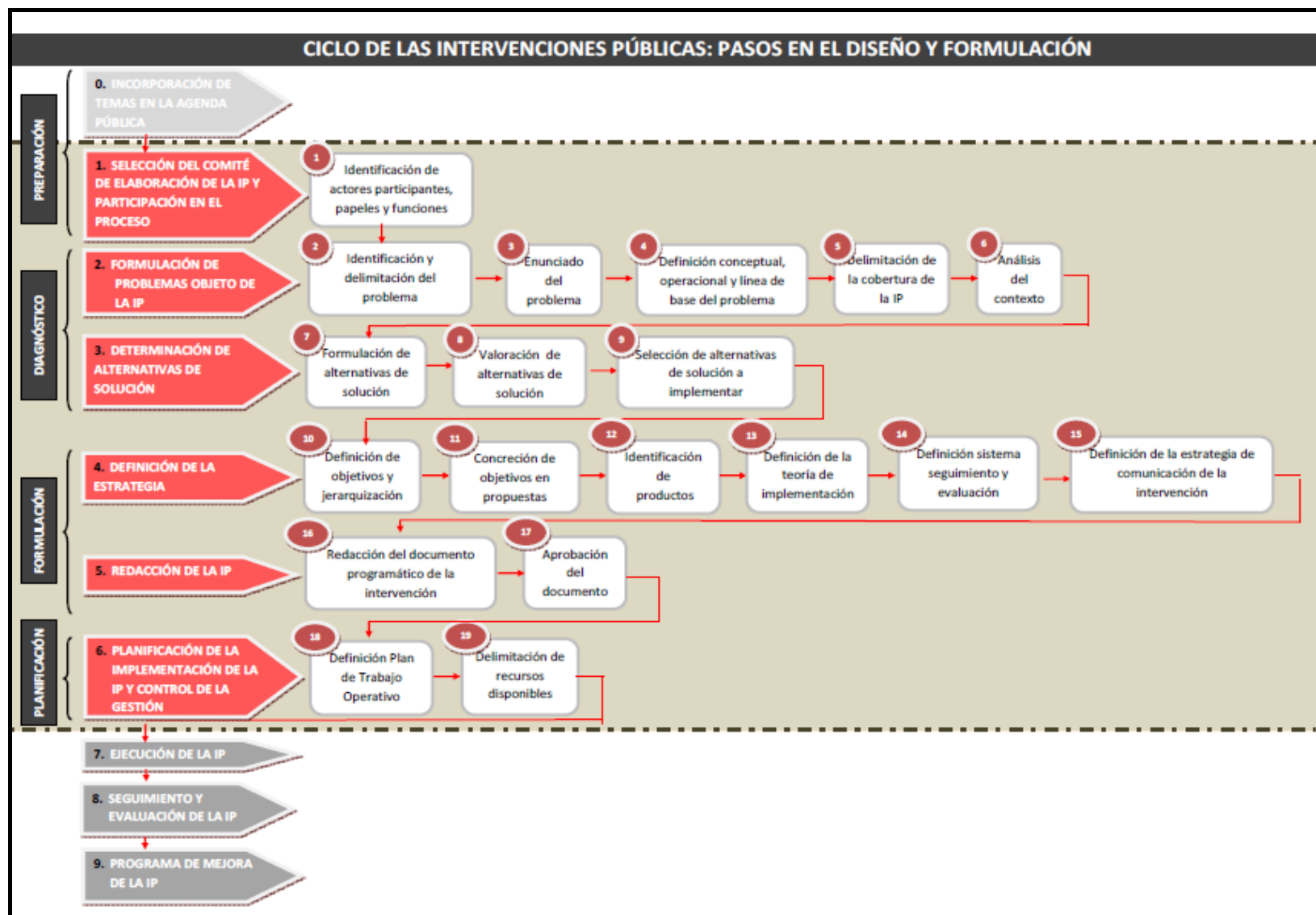
2

5 EL MODELO DEL CICLO DE INTERVENCIONES PÚBLICAS A DESARROLLAR EN ESTA GUÍA

Partiendo del modelo teórico anterior, la Guía que se presenta propone una adaptación del proceso que contempla ocho etapas, con el objetivo de facilitar al lector un conocimiento y orientaciones más exhaustivas acerca de los aspectos necesarios a analizar y revisar.

La fuente bibliográfica principal en la que se basa el contenido del itinerario que a continuación se detalla es la *“Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales”*, elaborada por la División de Políticas y Estudios del Departamento de Políticas y Descentralización del Ministerio de Interior del Gobierno de Chile.

Se presenta a continuación un cuadro resumen que sustenta este modelo teórico identificando las distintas fases, actuaciones y pasos del proceso de diseño y planificación de una intervención pública.



En el fondo de color aparecen resaltadas aquellas fases del ciclo en las que centra su atención ésta Guía (fase 2, 3, 4 y 5), mientras que el resto de las etapas del ciclo (fases 1, 6, 7 y 8) se mencionan de manera somera haciendo referencia a los recursos documentales disponibles (manuales, guías...) en el repositorio de la DGGANT, donde se puede encontrar información complementaria al respecto.

La guía centra su interés en proporcionar recomendaciones metodológicas que integran aspectos determinantes en el proceso de diseño y formulación de una intervención pública, otorgando especial relevancia a la herramienta del Plan Estratégico, puesto que como se ha señalado en el capítulo anterior, es el nivel estratégico el que da sentido al resto de niveles (programas, proyectos y actuaciones).

Destacar que, en cada apartado y/o capítulo del documento, aparecerá marcado en color “verde” el momento del proceso en que se encuentra el discurso explicativo.

Este discurso inicia, con un breve apartado donde se detallan cuestiones relativas a tener en cuenta antes de iniciar el diseño de una intervención pública, momento preparatorio en el que se debe **seleccionar el comité de elaboración de la intervención** (actores participantes en el proceso, roles y funciones), continúa con la **etapa de diagnóstico** (que contempla dos pasos: la formulación de problemas y la determinación de alternativas de solución), abordando posteriormente la **etapa de formulación** donde se ha de proceder a la elaboración y redacción del documento programático que plasmará los objetivos y estrategia de actuación de la intervención pública para, en última instancia, explicitar las tareas a realizar a la hora de definir el plan de implementación (**etapa de planificación**).

6 GUÍA PARA EL DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DE UNA INTERVENCIÓN PÚBLICA

El diseño y planificación de cualquier intervención pública debe dar respuesta a las siguientes cuestiones que, planteadas desde el inicio del proceso, facilitarán la toma de decisiones sobre su formulación así como la coordinación e implementación de la misma.

- ¿Cuál es el problema o problemas/necesidades centrales a los que se quiere dar respuesta con la intervención?
- ¿En qué grupos o áreas se focaliza o localiza?
- ¿A quién se va a beneficiar?
- ¿Cómo se van a entregar los bienes y servicios?
- ¿Cuánto cuesta la solución o los programas?
- ¿En qué tiempo se entregan los bienes y servicios?
- ¿Con quién se va a llevar a cabo la intervención?
- ¿Cuál es el esquema institucional ideal de la intervención?
- ¿Qué instrumentos se emplearán?
- ¿Qué tipo de incentivos se usarán?
- ¿Cómo se supervisará la intervención (seguimiento y evaluación)?
- ¿Qué roles y responsabilidades cumplen los actores principales?

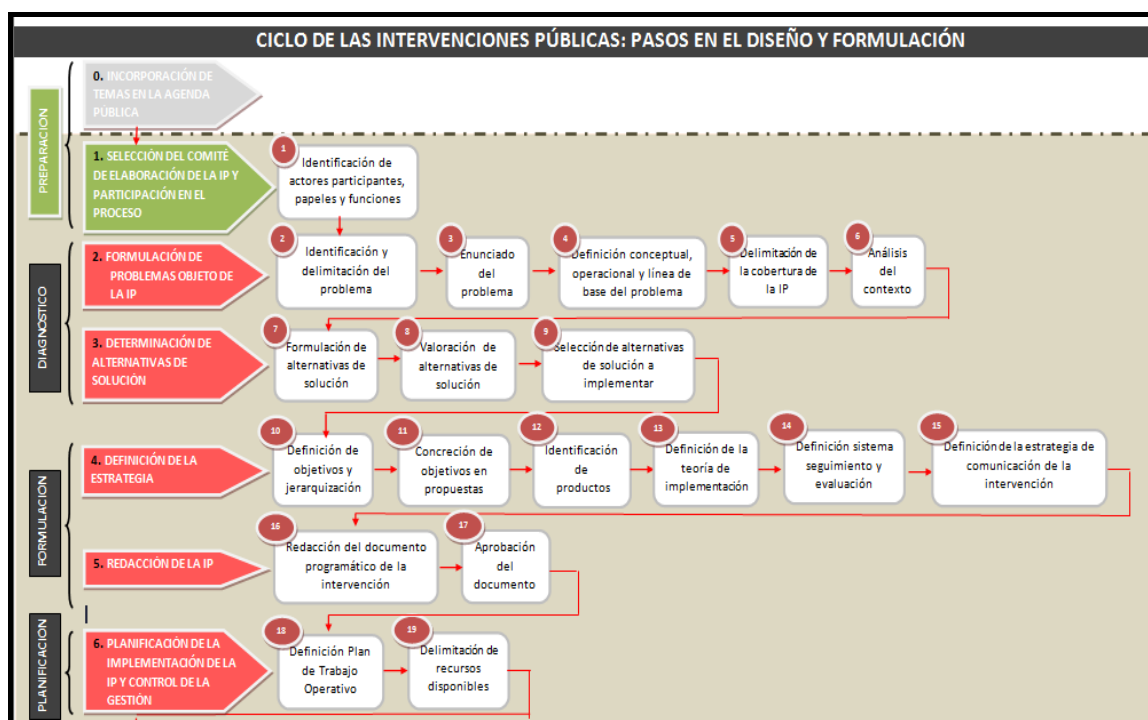
De manera complementaria es preciso plantear además una serie de preguntas referidas a los actores implicados en los procesos de formulación de intervenciones públicas:

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en estos procesos?
- ¿Cuáles son sus facultades y funciones?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?
- ¿En qué escenarios interactúan y cuáles son las características de los mismos?
- ¿Cómo son los intercambios o transacciones que emprenden?
- ¿Cómo se toman las decisiones y cómo interactúan los individuos?

En ocasiones, el diseño de muchas intervenciones públicas puede ser comparado al de verdaderas “cajas negras” en el sentido de su abstracción para comprender cómo se obtienen determinados bienes y servicios, cómo intervienen los actores, cómo se corresponden determinadas acciones con los productos y servicios que se anuncian, y cómo interactúan las partes para generar la transformación del entorno y de la población objetivo.

La Guía presentada en estas páginas trata de romper con este modelo de “caja negra”, explicitando cada uno de los pasos que deben ser abordados para definir de manera coherente, clara y realista una intervención pública pasando por los diversos niveles de planificación (normativa, estratégica, táctica y operativa). Para ello, a lo largo de las siguientes páginas se ofrecerán pautas para orientar este proceso abordando las preguntas clave anteriormente identificadas.

6.1 Fase de preparación de la Intervención Pública



En este apartado se abordan los principales aspectos que es necesario planificar como etapa previa al propio proceso de planificación.

Para su descripción se ha tomado como referencia el estudio elaborado por Francisca Rosa Álamo Vera y María Gracia García Soto de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, denominado *“Preparación de una Plan estratégico en el sector público: discusión para las Universidades Españolas”* y cuyo objetivo principal consiste en analizar los diferentes detalles a considerar antes de iniciar un proceso de planificación estratégica.

Como resultado, los autores han hallado que:

- 1.- Identificar las razones para hacer un plan,
- 2.- Manifiestar el compromiso directivo con la planificación,
- 3.- Diseñar la secuencia de etapas y tareas a realizar o
- 4.- Definir quiénes van a participar en el proceso y qué papel desempeñarán

son cuestiones comunes que se deben de llevar a la hora de planificar el proceso de diseño de un plan estratégico.

Por tanto, **se deberán identificar las razones claras para iniciar un plan estratégico**; de lo contrario, resulta más recomendable aplazarlo. Por otro lado, será imposible acometer el proceso de planificación estratégica, especialmente en el contexto público, si no se cuenta con el compromiso de los máximos responsables. **Dicho compromiso ha de ser visible y explícito, se ha de dejar claro que se está apoyando el desarrollo de la planificación estratégica.**

Además de la **asignación de recursos** -tanto humanos como materiales y financieros- al proceso, la inclusión de la necesidad de planificar en diferentes discursos y declaraciones públicas o el envío de una carta o comunicado interno indicando la importancia de que la organización inicie la planificación estratégica son acciones que ayudan a evidenciar que el/los máximo/s responsable/s de la organización está/n comprometido/s con el esfuerzo de realizar el diseño de un plan estratégico.

Por otro lado, será necesario que las diferentes **actividades que han de ser contempladas en su puesta en práctica estén organizadas y, fundamentalmente, asegurar que todo el proceso alcance el apoyo necesario de los diferentes agentes** para acometer la planificación estratégica con garantías de éxito.

Es, por tanto, en esta organización previa donde conviene **identificar quiénes van a ser los agentes participantes en el proceso y qué roles y funciones** les serán encomendados en cada momento a éstas personas y grupos **con el mayor detalle posible**. La respuesta a la cuestión de quién participará en la planificación estratégica debe señalar tanto a agentes internos como externos y resultará crucial **delimitar el espacio en el cual éstos actores van a intervenir**.

En el interior de este espacio, como define Joan Subirats en su libro *“Análisis y Gestión de Políticas Públicas”* se deberá distinguir y contar con la presencia de los actores de carácter público (político-administrativos) y de carácter no público, es decir los actores que pertenecen a las esferas socio-económicas y socio-culturales (organizaciones públicas, asociaciones representativas de los colectivos beneficiarios últimos de la intervención, colegios profesionales y ciudadanía, en general), ya que todos ellos van a tener un papel determinante tanto en la fase de diagnóstico de la intervención pública, como en la formulación de la estrategia y en la implementación del proceso.

La implicación de estos grupos de interés externos cobrará mayor relevancia cuanto más imprescindible resulte su colaboración en la implementación del plan.

✓ OTROS DETALLES OPERATIVOS DEL PROCESO

Existen otros aspectos relacionados con el propio proceso de planificación, que deberán ser comunicados a los diferentes agentes participantes, como son:

- Formación necesaria en los diferentes niveles de participación
- Calendario/cronograma de la planificación (ayudará a reforzar el compromiso), y
- Herramientas y técnicas a emplear en las diferentes etapas del proceso

En definitiva se trata de describir desde el inicio cuáles serán los resultados esperados en cada momento con la realización de las actividades relacionadas con la planificación de la intervención pública, a fin de asegurar el compromiso de todas las personas clave y grupos participantes.

6.2 Fase de Diagnóstico



La decisión de los diversos organismos públicos de llevar a cabo una intervención está basada objetivamente en la existencia de una necesidad o problema. Por ello, esta fase concreta las pautas a tener en cuenta en el proceso de identificación de dichas necesidades insatisfechas y problemas irresueltos haciendo hincapié en los posibles actores implicados y concluye estableciendo pautas para la formulación de alternativas posibles (construcción de escenarios de actuación: qué soluciones existen; a quién favorecen/perjudican; cómo priorizar y valorar las diferentes alternativas posibles).

Llevar a cabo un buen diagnóstico permite identificar, precisar y dimensionar las situaciones que se han definido como problemas, para, de ese modo, evaluar distintas estrategias y líneas de acción a desplegar para su superación.

Un diagnóstico debe contar con una descripción de cómo son y/o suceden las cosas en un determinado contexto, pudiendo explicar a su vez cuáles son las causas o factores que hacen que las cosas sucedan de ese modo, y por último, reflexionar acerca de cuáles serían las consecuencias en caso de no intervenir intencionalmente. En tal sentido, **el diagnóstico se constituye en el paso inicial del proceso de planificación.**

Del diagnóstico depende que la intervención no pierda de vista la realidad sobre la que se va actuar.

Contar desde un principio con un diagnóstico permitirá apreciar la pertinencia y dimensionar las líneas de acción planteadas. Asimismo, posibilitará la adecuación de las estrategias y modalidades de intervención en función de las características y magnitud de los problemas y su contexto.

La falta de un diagnóstico que refleje la situación inicial no sólo acarrea dificultades para la formulación de la intervención pública sino que también plantea dificultades para la fase de evaluación. En caso de que no se realice un diagnóstico de la situación inicial, no será posible contar con un parámetro que permita comparar – evaluar qué cambió, de qué manera y en qué medida de la situación inicial, al cabo de un tiempo y en función de la intervención que se está implementando. Es decir, el diagnóstico inicial es un momento importante para obtener información que se contrastará con los datos que se obtengan en los diferentes momentos evaluativos, en particular de la evaluación final, posibilitando así extraer conclusiones acerca de la eficacia de la modalidad de intervención adoptada.

El diagnóstico inicia con la identificación de necesidades insatisfechas y/o problemas no resueltos y concluye con la formulación de alternativas posibles para ofrecer solución a estas cuestiones.



No obstante, es preciso apuntar que **la elaboración de un diagnóstico está continuamente abierta a ser enriquecida y revisada** posteriormente a medida que avanza el ciclo de gestión y ejecución de la intervención, de manera que se puedan realizar ajustes al diagnóstico establecido al inicio como punto de partida, como consecuencia de la profundización en el conocimiento de la realidad en la que se interviene.

Es importante destacar que **para que un diagnóstico sea preciso y oportuno, la información recolectada debe cumplir los siguientes requisitos:**

- **Objetiva y confiable:** debe provenir de fuentes fiables; esto es, no es recomendable tomar información cuyo origen no se conoce con certeza como sucede con una conversación informal o documentos cuya fuente es desconocida, o cuyos métodos de recolección no sean seguros.
- **Oportuna:** debe obtenerse en el momento necesario para la toma de decisiones, nunca más tarde y estar referida al área, circunscripción geográfica sobre la que se desea actuar.
- **Clara:** fácil de entender y que no induzca al error, a la confusión o a la mala interpretación.
- **Relevante:** pertinente a las decisiones que se van a tomar.
- **Suficiente:** debe incluirse toda la información necesaria. En este punto hay que tener cuidado en no caer en “la parálisis por el análisis”, es decir, que sea tanta la información que se desee recolectar y analizar, que el tiempo requerido para llegar al punto de definir los objetivos y metas sea muy extenso⁷.

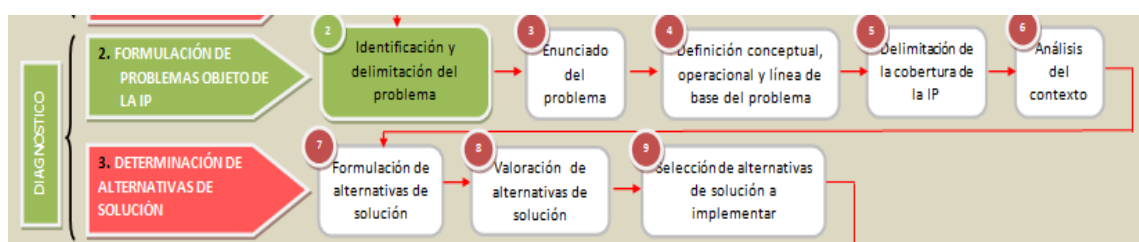
⁷ <http://www.cendeiss.sa.cr/posgrados/modulos/modulo7gestion.pdf>

6.2.1 Formulación de problemas objeto de la intervención pública

¿QUÉ OCURRE Y POR QUÉ?

En esta fase de diagnóstico es preciso clarificar los siguientes aspectos respecto al problema y/o necesidad: la correcta definición del mismo en lo que respecta a su adecuada identificación y delimitación. Para ello será preciso plantearse las siguientes preguntas: cuáles son sus causas; para quién constituye un problema; a quiénes, cuántos y de qué manera les afecta y, en última instancia cuáles son las soluciones más apropiadas para su resolución.

6.2.1.1 Identificación y delimitación del problema



Antes de proceder a determinar los pasos o aspectos a tener en cuenta para proceder a una correcta identificación y delimitación del problema sobre el que se desea intervenir parece fundamental distinguir los conceptos de necesidad y problema.

- **Necesidades:** se refiere a las carencias de una sociedad, es decir, lo que ésta requiere o precisa para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común ya sea en relación con un sector (juventud; desempleados; ,) una materia o ámbito de actuación (salud; educación; agricultura....) o un territorio o zona (ciudad; comarca; provincia...) ⁸.
- **Problemas:** son impedimentos que una Administración Pública debe resolver para que una sociedad pueda satisfacer sus necesidades. Por ejemplo, la atención de salud o de educación pueden ser necesidades mientras que las deficiencias o insuficiencias de hospitales o de escuelas pueden ser problemas. Desde esta perspectiva, la Administración debe dirigir su actuación a tratar de resolver los problemas como medio para que la sociedad pueda satisfacer sus necesidades.

Por otro lado, para abordar la identificación y delimitación del problema resulta imprescindible proceder a determinar qué actores van a participar en este proceso y cómo se va a llevar a cabo esta tarea (mecanismos de recogida de información y toma de decisiones).

⁸ GRAGLIA, E., KUNZ, D. y MERLO, I. (2005): *Modelo relacional de diseño de políticas públicas*, VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político), pág. 4 (<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/d/d6/graglia-kunz-merlo.pdf>)

Esto es así puesto que los problemas no existen como tal sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente y, por tanto, de diferente manera dependiendo del actor que se trate.

Existen una serie de aspectos comunes en la identificación y definición de los problemas:

- Los problemas que dan origen a las intervenciones públicas son interdependientes entre sí.
- Dependen de la subjetividad del analista, quien a partir de la situación problemática construye el problema (define, clasifica, explica y evalúa).
- Son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan, se hagan visibles y se resuelvan (no tienen vida al margen de quien(es) los define(n)).
- Están en constante relación con sus soluciones. Existen múltiples definiciones de un problema pero también múltiples soluciones para él⁹.

Lo ideal, por tanto, es que el proceso de elaboración del diagnóstico cuente con la participación y consulta de los diferentes actores que, de manera directa o indirecta, tengan una relación con el problema a la que quiere darse solución. Esto permitirá identificar sub-problemáticas mucho más acotadas dentro de la problemática general inicial.

⁹ http://mggp.otalca.cl/docs/taller_politicas_publicas/TALLER_POLITICAS_PUBLICAS.pdf

▪ PRIMERA TAREA: Identificación de actores

La primera tarea en esta fase es, por tanto, identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que ven el problema. Desde este punto de vista, la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto (criterios para establecer la influencia de la visión de cada actor).

La identificación y delimitación del problema requiere de: a) la elaboración de un diagnóstico (y la determinación de la línea de base) que considere los distintos actores y la participación ciudadana; b) el descarte de situaciones problemáticas; c) la jerarquización de problemáticas específicas (sub-problemáticas) que emerjan dentro de la problemática inicial general, y; d) la determinación del nivel de complejidad del problema.

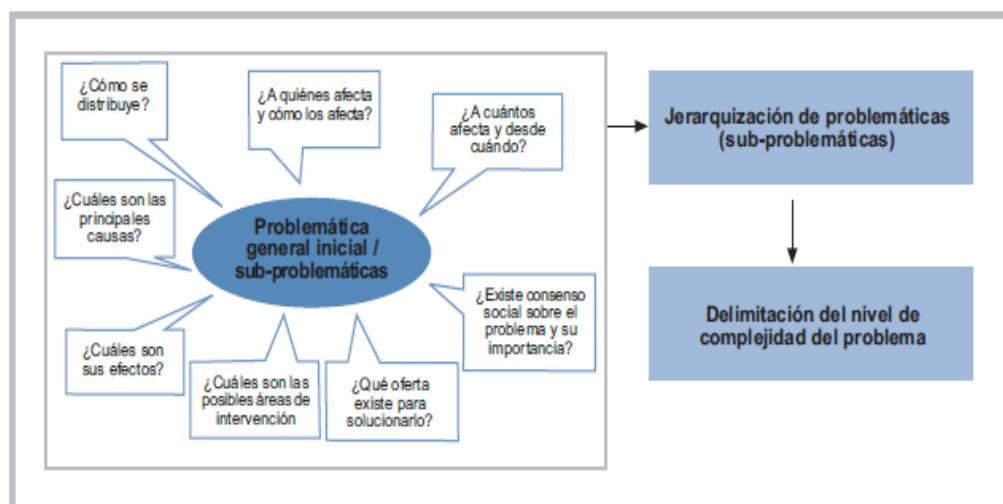
Algunas preguntas que deberían ser contestadas a partir del diagnóstico, de modo de realizar una adecuada identificación y delimitación del problema son:

- ¿Estamos realmente frente a un problema o simplemente frente a algunas de sus consecuencias o efectos?
- ¿Cuáles son las principales causas y efectos del problema?
- ¿Cómo se distribuye, a quiénes afecta y cómo los afecta?
- ¿A cuántos afecta y desde cuándo?
- ¿Cuál es su gravedad y urgencia?
- ¿Existe consenso social sobre el problema identificado y su importancia?
- ¿Qué oferta existe para solucionarlo?
- ¿Cuáles son las posibles áreas de intervención?

Sistematizar la información en la forma de diagnóstico debe permitir, entre otros, identificar y delimitar las problemáticas específicas (sub-problemáticas) al interior de la problemática general inicial. A su vez, debe permitir determinar si efectivamente dichas sub- problemáticas constituyen o no un posible problema. En muchos casos la comprensión de las problemáticas (y las eventuales acciones o soluciones a emprender) es muy limitada, razón por la cual se debe reunir y sistematizar la información disponible relevante que pueda servir de guía para la comprensión y delimitación del problema.

Por tanto, para ampliar la información sobre el problema es imprescindible actuar en tres frentes:

- preguntar a los distintos actores,
- contrastar con expertos y
- revisar estudios y publicaciones



10

En la fase de diagnóstico se debe considerar también la construcción de un registro de datos respecto de la situación problemática inicial a partir de indicadores cuantificables. Esto permitirá generar líneas de base desde las cuales sea luego posible comparar los resultados o el impacto de la política pública en relación al problema que se intenta resolver. Es decir, la línea de base del problema se constituye en un instrumento de gestión y evaluación de la situación inicial y final de una determinada intervención pública. Para tal propósito, se debe tener presente que existe una amplia gama de información secundaria, generalmente bajo la forma de indicadores o de estadísticas, que se encuentra disponible en distintas instituciones.

En el diseño de una intervención pública intervienen distintas personas, organizaciones e instituciones.

Cada uno de los actores y la ciudadanía que participa del proceso tiene una particular forma de definir el problema a abordar y una cierta imagen respecto de la realidad que se desea intervenir.

Por ello, en el diseño de una intervención pública deben contemplarse procesos participativos de diagnóstico y de debate entre los actores clave implicados y la ciudadanía en general.

No obstante, para decidir qué actores son los verdaderamente interesantes a consultar es preciso plantearse las siguientes cuestiones:

¹⁰ **FIERRO, J.** (2008): *Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas regionales*, Departamento de Políticas y Descentralización, División de Políticas y Estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile (SUBDERE, Santiago de Chile).

- **¿Quiénes son los actores (privados y públicos) claves a considerar?**

En este sentido, algunos autores clasifican a los actores en tres tipos:

- a) las autoridades político-administrativas;
- b) los grupos hacia los cuales van dirigidos las políticas públicas; y
- c) los beneficiarios finales de las políticas públicas¹¹.

- **¿Qué grado de poder tienen y qué papel desempeñan?**
- **¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?**
- **¿Quiénes podrían influir favorable y desfavorablemente en la solución del problema?**
- **¿Cuáles son los espacios/puntos de cooperación y de eventuales conflictos?**

Por lo general, el **diagnóstico suele abordar tres fases:**

1. Fase documental: revisión y análisis de fuentes secundarias (informes; estudios; publicaciones...) existentes sobre la problemática a la que se desea hacer frente.
2. Fase de contraste con agentes clave: contacto con grupos de expertos en la materia(s) sobre las que se quiere actuar así como agentes representantes de los grupos beneficiarios/as (directos e indirectos) que recibirán los productos y efectos de la intervención. En esta lista de agentes clave conviene incluir también a los decisores y gestores públicos para conocer sus percepciones.
3. Fase de consulta ciudadana: a partir de la información obtenida en las dos fases, siempre que sea posible (de acuerdo, principalmente, a variables de urgencia de puesta en marcha de la intervención y recursos disponibles) se recomienda validar las conclusiones del diagnóstico con la ciudadanía, con el objetivo principal de conocer su opinión, si se ajusta a sus necesidades, si hay cuestiones que no han sido tenidas en cuenta y, también, identificar posibles resistencias a la puesta en marcha de la intervención.

Por lo general, el **método más empleado es la encuesta de percepción realizada a una muestra determinada de la población potencialmente beneficiaria.**

Es importante señalar que, antes de proceder a la jerarquización de las problemáticas (identificación del problema central, los secundarios y sus causas) es preciso realizar otro análisis de valoración que permita descartar todas aquellas problemáticas que no se adecuen a los siguientes criterios:

- Pertenencia al ámbito competencial de la organización/entidad pública impulsora de la intervención pública en proceso de diseño >> una vez identificado el problema es preciso comprobar que el área, temática, sector y/o localización donde se circunscribe se encuentra dentro del ámbito de atribución asignado a la organización. Esto es, si la organización que intenta dar solución al problema desarrolla su

¹¹ (Knoepfel, 2007: 56-58).

actividad en el nivel autonómico y, en cambio, el problema está relacionado con una materia regulada por instancias superiores, de nivel estatal, dicha problemática debe ser descartada. De la misma forma, si mi organización es la responsable de educación, no puedo pretender resolver problemas ligados a la materia de vivienda (es posible diseñar intervenciones transversales, que impliquen ambas temáticas, pero no tratar de resolver otro problema que compete directamente a la entidad pública).

- Capacidad de la organización para resolverlas >> en ocasiones los problemas identificados requieren para su resolución de una gran cantidad de recursos (ya sean económicos, temporales y/o humanos) que implicarían esfuerzos inasumibles por parte de la organización; o, inclusive, su excesiva complejidad lleva a intervenciones poco realistas en cuanto a la posibilidad para afrontarlos de acuerdo al conocimiento, experiencia y facultades.

Es importante reseñar que existen **diferentes metodologías para llevar a cabo la identificación y delimitación de problemas**, a continuación se exponen de manera breve algunas de ellas:

- **Métodos prospectivos-Prospectiva estratégica:** se basa en la planificación estratégica por escenarios entendiendo por éstos conjuntos formados por la descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a otra futura. Estos escenarios pueden ser de tipo exploratorio (partiendo de las tendencias pasadas y presentes, conducen a futuros posibles) o anticipatorios o normativos (construidos a partir de imágenes alternativas del futuro que podrán ser deseables o por el contrario rechazables. Son concebidos de forma retroproyectiva).
- **AHP:** se trata de un proceso de Análisis Jerárquico propuesto por Tomas Saaty en 1980. Calcula los pesos o preferencias de importancia para los criterios o alternativas de decisión. El decisor establece “juicios de valor” a través de la escala numérica de Saaty.
- **Árbol de Problemas:** esta herramienta proviene del [Enfoque Marco Lógico](#) (EML).
- **Diagrama Ishikawa:** apunta a identificar los elementos esenciales de un sistema a través de sus interrelaciones¹²

▪ **SEGUNDA TAREA: Jerarquización de problemas**

Tras el diagnóstico inicial que ha llevado a la identificación de las problemáticas que se desean solventar, el siguiente paso es priorizar de manera que se

¹² http://mggp.ugal.cl/docs/taller_politicas_publicas/TALLER POLITICAS PUBLICAS.pdf

identifique cuál es el problema central, aquellos problemas que son derivados por la existencia y acción del central y sus causas.

A continuación se proponen los siguientes criterios para llevar a cabo esta tarea:

- **Gravedad:** hace referencia al grado en que el problema supone un riesgo, una amenaza en términos temporales y territoriales para los distintos actores clave. Algunas preguntas clave a plantear para dar respuesta a este criterio son: ¿Es grave en relación con otros períodos de tiempo?, ¿Es grave en comparación con otros lugares?
- **Urgencia:** representa la percepción que tienen los diferentes actores clave sobre cuál es el nivel de apremio, necesidad de resolución del problema. En este caso, las preguntas a responder son: ¿Es percibida como urgente por los gobernantes y administradores (clase político-administrativa)?, ¿Es percibida como urgente por los agentes socio-económicos más representativos?, ¿Es percibida como urgente por la ciudadanía?

Algunos autores proponen como instrumento un Índice de Jerarquización de Situaciones Problemáticas basado en la valoración conjunta de estos dos criterios, de manera que permita ordenar las problemáticas en función de su prioridad.

En este sentido, la siguiente tabla supone un ejemplo de cómo valorar cada problemática. Un opción posible sería asignar a cada problemática un valor comprendido entre 0 y 12 que permitiera visualizar rápidamente qué problemáticas presentan mayor prioridad.

Tabla 2: Resumen de jerarquización de las sub-problemáticas

Sub-problemáticas	Criterios de jerarquización						Pje. total
	Gravedad		Urgencia				
	Temporal	Territorial	Actores políticos	Actores sociales	Actores económicos	Ciudadanía / Opinión pública	
P1							
P2							
P3							
P4							
Pn							

142 En este ejercicio, se han considerado todos los indicadores con igual peso o ponderación dentro de cada dimensión del Índice de Jerarquización de Problemáticas.

Para orientar la asignación de esta puntuación se ofrecen las siguientes pautas como ejemplo:

Índice	Dimensiones	Indicadores	Valores
Índice de Jerarquización de Problemáticas	Gravedad 1/2	En términos Temporales 1/2	0 = En caso de haber disminuido las necesidades/problemas 1 = En caso de no haber experimentado mayores cambios en las necesidades/problemas 2 = En caso de haber aumentado las necesidades/problemas
		En términos Territoriales 1/2	0 = Si las necesidades/problemas han disminuido 1 = Si no se han experimentado mayores cambios en las necesidades/problemas 2 = Si las necesidades/problemas han aumentado
	Urgencia 1/2	Percepción de los actores políticos 1/4	0 = Fuera de la agenda del intendente y del CORE 1 = Dentro de la agenda del intendente o del CORE 2 = Dentro de la agenda del intendente y de la mayoría del CORE
		Percepción de los actores sociales 1/4	0 = Problemática no es percibida como urgente 1 = Problemática es percibida como poco urgente 2 = Problemática es percibida como muy urgente
		Percepción de los actores económicos 1/4	0 = Problemática no es percibida como urgente 1 = Problemática es percibida como poco urgente 2 = Problemática es percibida como muy urgente
		Percepción de la ciudadanía / opinión pública 1/4	0 = Problemática no es percibida como urgente 1 = Problemática es percibida como poco urgente 2 = Problemática es percibida como muy urgente

Es preciso indicar que este índice de jerarquización se trata de un modelo¹³ pero que cada organización puede considerar otros criterios o dimensiones, a su juicio más relevantes, para proceder a la priorización de los problemas o, inclusive, establecer un sistema de ponderación que asigne mayor/menor importancia a cada uno de los criterios/dimensiones a analizar.

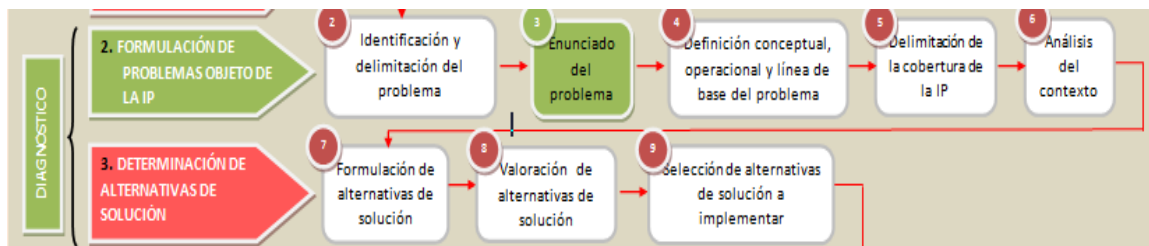
Así, otros autores proponen tener en cuenta también los siguientes criterios

- **Vulnerabilidad:** valora las posibilidades que existen, en cuanto a tecnología, métodos o modelos comprobados, para solucionar el problema.
- **Factibilidad:** qué recursos reales se pueden utilizar para solucionar el problema. Este análisis se enfoca principalmente hacia la posibilidad del cumplimiento de las intervenciones propuestas con eficacia y eficiencia.
- **Viabilidad:** qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno.
- **Permisibilidad:** qué condiciones y factores externos favorecen o entorpecen la posibilidad de una intervención pública.

En definitiva, lo importante es que cada una de las decisiones del proceso de diagnóstico y formulación se tome de manera racional y justificada.

6.2.1.2 Enunciado del problema

¹³ **FIERRO, J. (2008):** *Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas regionales*, Departamento de Políticas y Descentralización, División de Políticas y Estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile (SUBDERE, Santiago de Chile), pp. 46-47



A continuación se ofrecen algunas consideraciones que deben tenerse presentes en el momento de plasmar en una definición los diversos problemas que, tras la priorización efectuada, se ha decidido abordar para evitar errores en su estructuración.

a) El enunciado debe ser breve, claro y preciso

Muchas veces las problemáticas son enunciadas como problemas en términos muy vagos o laxos, lo cual dificulta no sólo su comprensión, ya que queda abierta a múltiples interpretaciones, sino también cómo ha de resolverse y si lo que se propone como solución efectivamente da cuenta del problema.

b) El enunciado debe contener una sola variable central (problema)

El enunciado debe dar cuenta de la variable que ha sido considerada como problema, es decir, la variable dependiente. Se debe evitar, por tanto, introducir en el enunciado otras variables adicionales. De lo contrario, se corre el riesgo de perder el foco del problema que se intenta resolver.

c) El enunciado debe evitar plantear el problema como una situación de falta de medios

Los problemas no deben ser definidos (o comprendidos) como la ausencia de una solución o la falta de un determinado bien o servicio. Si se formula un problema, por ejemplo, respecto de la calidad de educación bajo el enunciado “faltan profesores”. Dicha formulación tiende a omitir cualquier otra solución que no sea aumentar el número de profesores.

Se ha definido al mismo tiempo tanto el problema como la solución.

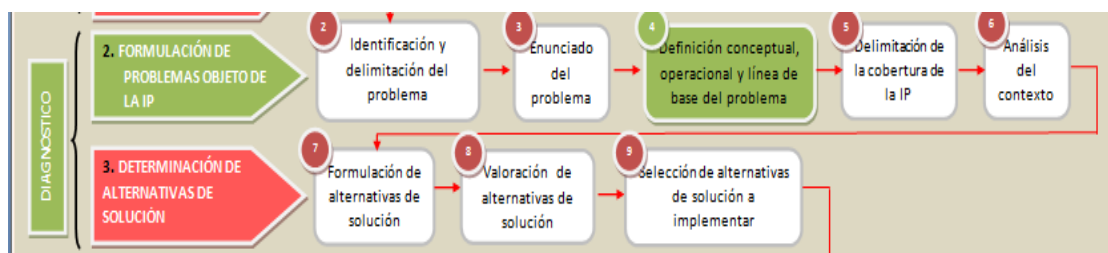
Este tipo de enunciados suelen generar una dificultad adicional: un escaso consenso en torno a la definición y, por lo mismo, un bajo apoyo a la posible solución. En el ejemplo anterior se generará rechazo entre quienes pueden compartir una preocupación en relación con la calidad de la educación, pero que no comparten la perspectiva de que el problema sea la falta de profesores y que la solución radique en contratar más profesores. Por otra parte, si bien la falta de profesores constituye un aspecto, entre otros, que afecta la calidad de la educación, es necesario no descartar a priori los otros aspectos involucrados. Lo más apropiado sería formular dicho problema como: “la baja calidad de la educación primaria en la Comunidad Foral de Navarra”.

d) El enunciado del problema debe ser el de un problema que puede ser resuelto

Definir un problema es plantearlo y estructurarlo de manera que tenga solución, y que las posibles soluciones estén dentro de las competencias y recursos de la Administración¹⁴.

6.2.1.3 Definición conceptual, operacional y línea de base del problema

Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, necesidad), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados¹⁵.



La **definición conceptual del problema** se refiere a la identificación, con claridad, de las diferentes dimensiones que componen el problema.

Por su parte, la **definición operacional** se centra en la definición de indicadores que permitirán su medición, la valoración de su evolución hacia la solución.

La **línea de base** no es otra cosa que los datos que tenemos sobre un problema, los cuales permiten estimar el estado inicial de la situación en el ámbito de realidad sobre el cual se desea intervenir. Permite comparar la situación inicial del problema que se desea solucionar respecto a la situación esperada que se desea alcanzar mediante la acción de la intervención pública. Dicha situación inicial es lo que se denomina línea de base. Constituye el referente a partir del cual se evaluará el resultado o impacto de la intervención pública.

Esta línea de base se construye a partir de la recogida y análisis de información de carácter primario y secundario (estadísticas, informes, entrevistas a agentes clave...), información que permitirá posteriormente la construcción de los objetivos y metas así como de los indicadores para su medición.

¹⁴ **ELDER Y COBB**, 1996: 93, en SUBDERE (2008): *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*, Gobierno de Chile, pág. 48.

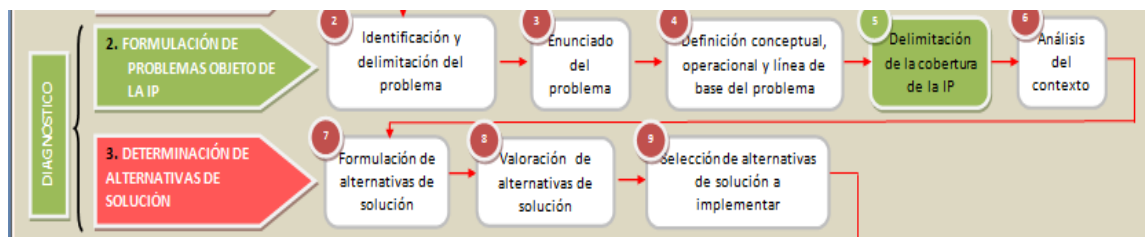
¹⁵

<http://www.iapgroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf>

Las líneas de base funcionan como una escalera, es un escalón del cual partimos (nuestro escalón cero), a partir de este, podemos argumentar si hemos avanzado o no, pero sobre todo, argumentar que se ha avanzado o no respecto a un punto inicial.

Por otro lado, para una definición completa del problema es imprescindible identificar sus causas y sus efectos.

6.2.1.4 ¿QUIÉN TIENE LA NECESIDAD/PROBLEMA?: Delimitación de la cobertura de la intervención



Una buena intervención pública debe lograr identificar, caracterizar y cuantificar la “*población carente*” actual. Es decir, lograr dimensionarla, delimitarla en una referencia geográfica, estimar su evolución para los próximos años y definir, en calidad y cantidad, los bienes y servicios necesarios para atenderla.

En el proceso de diseño de la intervención para la determinación de la demanda social, podemos identificar de mayor a menor tres tipos de poblaciones:

- *Población de referencia*: es una cifra de población global, que tomamos como marco de referencia para cálculo, comparación y análisis de la demanda.
- *Población carente*: es el segmento de la población de referencia que requiere de los servicios de la intervención pública para satisfacer la necesidad identificada. También llamada *población afectada*.
- *Población objetivo*: es aquella parte de la población afectada a la que la política, una vez examinados los criterios y restricciones, está en condiciones reales de atender.

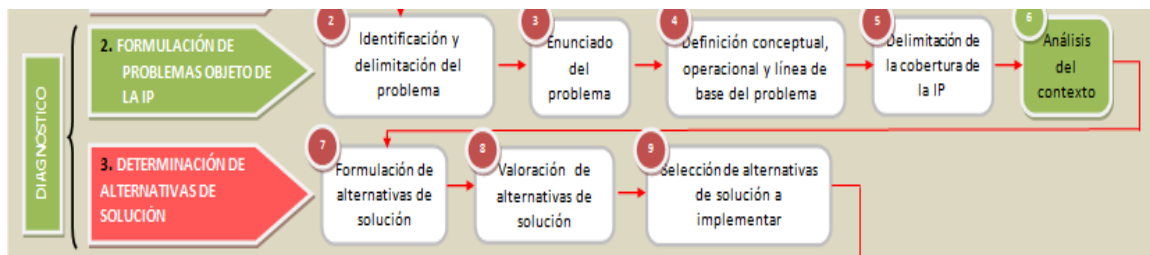
El ideal es que la población objetivo sea igual a la población afectada. En otras palabras, que la intervención pública pueda atender efectivamente a la totalidad de la población afectada. No obstante, restricciones de índole tecnológica, financiera, cultural, institucional, generalmente hacen que la demanda supere a la capacidad de atención. Esto hace que los gestores públicos tengan que aplicar criterios de factibilidad y definir prioridades para atender el porcentaje de población carente de acuerdo con los recursos disponibles (por ejemplo, preguntarse por los estratos de la población que padecen con mayor nivel de rigor o de riesgo el problema).

El porcentaje no atendido por la intervención pública se constituirá en una *población objetivo postergada*, frente a la cual las autoridades públicas deberán estar atentas para cubrirla en planes posteriores, tan pronto se prevean nuevos recursos, o mediante otro tipo de acciones. Lo importante es no dejarla en el olvido: mantenerla bajo el foco de búsqueda de soluciones. La población objetivo es la meta de la política y constituirá la base de su dimensionamiento.

6.2.1.5 ¿DÓNDE Y CUANDO SURGE EL PROBLEMA Y A QUIÉN IMPLICA PARA SU SOLUCIÓN?: Análisis del contexto

Cualquier mínimo error de apreciación en el diagnóstico puede tener como consecuencia el planteamiento de estrategias de actuación equivocadas, que no den respuestas a las necesidades y problemáticas realmente subyacentes. Por ello, los diagnósticos deben ser lo más amplios posibles abarcando los siguientes aspectos contextuales: demográfico, geográfico, temporal, económico, cultural, social, institucional, ambiental, tecnológico, normativo-jurídico...

En los siguientes sub apartados se procede a resaltar los componentes más relevantes.



➤ Dimensiones temporal, sectorial y geográfica

Una vez definido el problema central es imprescindible, así mismo, delimitarlo temporal, sectorial y geográficamente.

Esto es, será preciso abordar las siguientes cuestiones:

- ¿cuándo surge o se detecta el problema?, ¿las problemáticas se producen en un momento concreto?, ¿se repiten en el tiempo, son cíclicas?
- ¿a qué sector o ámbito de competencia afecta (vivienda, salud, educación, empleo...)? ¿incide en uno sólo o en varios?
- ¿está localizado especialmente en una zona territorial (nivel local, comarcal, autonómico // zona rural VS urbana...)?

➤ Marco legal/normativo

Esta fase de diagnóstico debe servir, así mismo, para determinar el marco legal o normativo en el que se enmarca la problemática identificada ya que este determina el alcance de las diversas estrategias así como las competencias de los diferentes actores que proponen desarrollar la intervención pública.

En lo posible, es necesario revisar las reglamentaciones internacionales, estatales, autonómicas y locales que apliquen, el marco constitucional, las leyes, normas y

reglamentos así como decretos y políticas, que orientan las acciones a llevar a cabo dentro del ámbito/sector competencial en que se enmarca el problema y, por tanto, la intervención a llevar a cabo.

NOTA: Será preciso proceder a la revisión de la normativa foral vigente al objeto de identificar posibles exigencias a cumplir por parte de las intervenciones públicas, propias o específicas del ámbito autonómico navarro.

Estas exigencias pueden ser de tipo sectorial, dirigidas a regular de una determinada forma un sector o actividad competencial o, por el contrario, tratarse de temáticas de carácter más transversal como requerimientos en materia de participación ciudadana, enfoque de género o medioambiental.

En este sentido se establece como recomendación la remisión de esta parte del diagnóstico a las Secretarías Generales Técnicas, quienes se encargaran de su revisión técnica.

➤ **Identificación de instituciones, organismos implicados en la búsqueda y provisión de una solución**

Se trata de identificar cuál es el marco interinstitucional de la intervención, determinando claramente las instituciones, organismos, departamentos...etc. tanto de ámbito público como privado interesados en la búsqueda de la solución al problema/necesidad sobre el que se desea actuar y que, además, van a participar mediante la prestación de servicios y/o realización de actuaciones concretas

➤ **Identificación de complementariedad con otras intervenciones públicas**

Los problemas públicos de un área frecuentemente afectan a problemas de otras áreas. Los problemas públicos no son independientes, son parte de un sistema de condiciones externas que producen insatisfacción a diferentes segmentos de la comunidad.

Difícilmente pueden ser resueltos usando un enfoque analítico (es decir, un enfoque que separe los problemas en diversos elementos o partes), ya que es raro que un problema pueda ser definido y resuelto independientemente de otros. Un sistema de problemas interdependientes requiere un enfoque holístico, es decir, un enfoque que vea a los problemas inseparables y no medibles de forma separada del resto del sistema de problemas del que forman parte.

De esta forma, las intervenciones públicas no se desarrollan de manera aislada sino que confluyen en su puesta en marcha con otras políticas, planes, programas para dar respuesta a este sistema de problemas.

En este sentido es preciso sacar a la luz cuáles son los nexos de unión entre ellas o sus posibles incompatibilidades, sus límites competenciales y su alineación respecto a la visión de la organización.

6.2.1.6 ANÁLISIS DAFO CONSULTA CIUDADANA (Validación del diagnóstico con los beneficiarios/as directos e indirectos)

Una vez abordado el diagnóstico, las impresiones y conclusiones obtenidas han de clasificarse utilizando la herramienta del análisis DAFO.

Es una herramienta que sirve para identificar las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de la organización y su entorno y que pueden constituir elementos facilitadores/debilitadores de cara a la puesta en marcha de la intervención pública objeto de formulación.

El principal objetivo de este tipo de análisis es ayudar a la organización a identificar los factores estratégicos críticos, para una vez identificados, usarlos y apoyar en ellos los cambios organizacionales: consolidando las fortalezas, minimizando las debilidades, aprovechando las ventajas de las oportunidades, y eliminando o reduciendo las amenazas.

Se basa en dos pilares básicos: el análisis interno y el análisis externo de una organización.

- Análisis Interno de la organización. Fija su atención en los aspectos sobre los cuales la organización tiene algún grado de control: liderazgo, estrategia, personas, alianzas/recursos y procesos, determinando:
 - Fortalezas: se refieren a aquellos elementos de carácter interno, que pertenecen al propio sector, territorio o colectivo, y que le proporcionan ventajas competitivas.
 - Debilidades: constituyen factores internos, del propio sector, territorio o colectivo (población objetivo), que limitan o reducen su capacidad de desarrollo efectivo.
- Análisis Externo de la organización. Analiza las circunstancias sobre las que la organización tiene poco o ningún control (mercado, sector y competencia) diferenciando entre:
 - Oportunidades: Circunstancias externas o del entorno de la población objetivo y que pueden implicar una ventaja competitiva. Suponen “nichos” posibles de actuación.
 - Amenazas: Factores externos que pertenecen al entorno y que reducen la efectividad de iniciativas, incrementa riesgos, aumenta costes...

Las conclusiones derivadas de la utilización de esta herramienta analítica, previa definición de unos objetivos claros, facilitarán la formulación de las estrategias o lineamiento de actuación de la intervención pública.

Por otro lado, en este punto del discurso, cabe destacar que la Ley Foral 11/2012, del 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto, establece en su preámbulo que *“una visión más completa e integradora de lo que significa un buen gobierno y una buena administración exige contemplar conjuntamente los derechos a una actuación transparente, el derecho de participación de los ciudadanos y ciudadanas y el derecho de éstos a colaborar y contribuir en la mejora de los servicios públicos”*.

La participación implica¹⁶:

- Incorporar en el diseño y ejecución de las políticas a los beneficiarios de las mismas para se sientan protagonistas del proceso y parte de las soluciones.
- Facilitar que los ciudadanos entiendan los procesos y mecanismos a través de los cuales la institución u organización responsable pretende resolver problemas y necesidades.
- Mantener al público informado acerca del estado de las intervenciones públicas y de sus implicaciones y resultados.
- Incentivar a la población para que exprese su opinión y percepciones sobre los objetivos y características de las intervenciones públicas, la utilización de los recursos, las estrategias, los avances o dificultades. Con todo esto se logra una retroalimentación entre la organización y los ciudadanos en la medida que se incorpora, informa, reciben opiniones y se adapta la marcha de las intervenciones de acuerdo con su desempeño.

En este sentido, el CAPÍTULO III de la anteriormente citada Ley de Transparencia, dedicado a los “Derechos específicos de participación y colaboración”, dispone en su artículo 42 que:

- 1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar y a colaborar en la elaboración de las políticas públicas.*
- 2. A estos efectos, la Administración Pública establecerá los medios necesarios para que los ciudadanos y ciudadanas puedan colaborar en el diseño y elaboración de programas anuales y plurianuales, en los que se definirán los objetivos concretos a conseguir, las actividades y medios necesarios para ejecutarlos, el tiempo estimado para su consecución y las personas o los órganos responsables de su ejecución.*

Por tanto, **resulta ineludible el compromiso de incorporar la [participación de la ciudadanía navarra](#)¹⁷ ya desde esta fase de diagnóstico que supone el inicio del proceso de elaboración y formulación de una intervención pública. Por ello, se recomienda establecer los mecanismos necesarios que permitan que el DAFO elaborado a partir del diagnóstico sea validado** directamente por parte de la población directamente beneficiaria de la intervención o bien, indirectamente por instituciones u organismos clave que actúen en su representación.

EN LA PRÁCTICA >> Los planes, programas y/o proyectos elaborados por los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral Navarra deben contemplar en la fase de diagnóstico un ejercicio de validación de las conclusiones obtenidas a partir de la utilización de diversas técnicas de recogida de información:

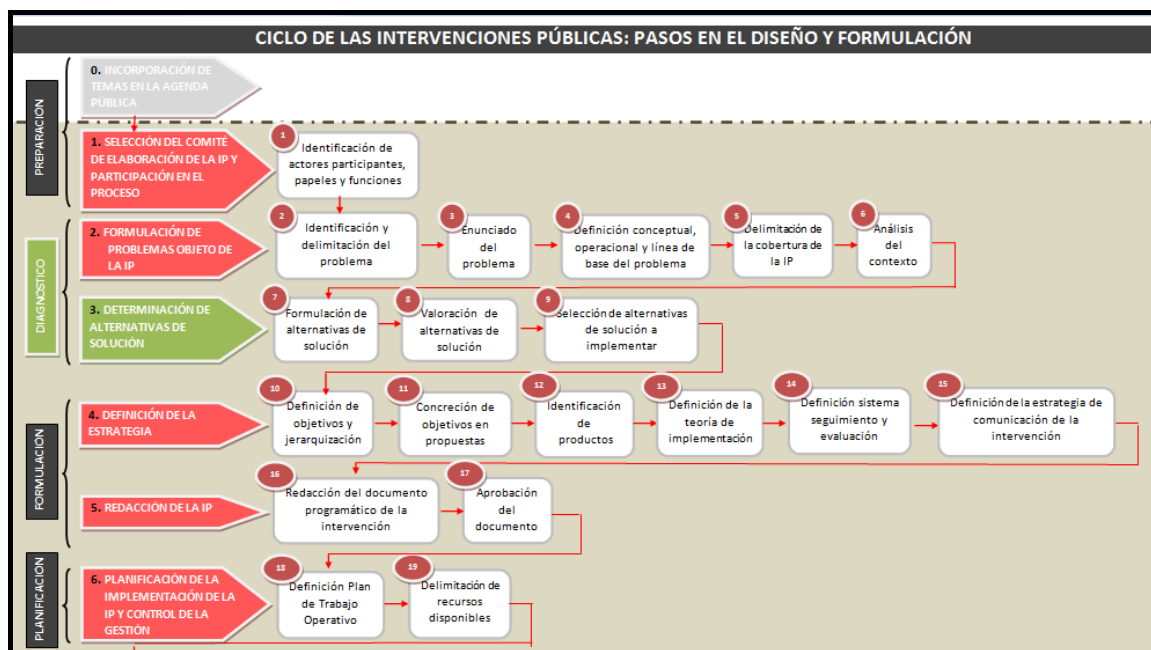
¹⁶ ORTEGÓN QUIÑONES (2008): *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*, Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), pág. 141.

¹⁷ **Grupo de Trabajo sobre Calidad en la Participación** creado en el marco del Foro para la Sostenibilidad, (2012): *Vamos por partes, una guía breve para planificar y evaluar procesos de participación*.

entrevistas; cuestionarios; grupos de discusión... con el objetivo de asegurar que se han delimitado de manera precisa las necesidades/problemas existentes así como aquellas cuestiones que pueden incidir en la puesta en marcha de soluciones.

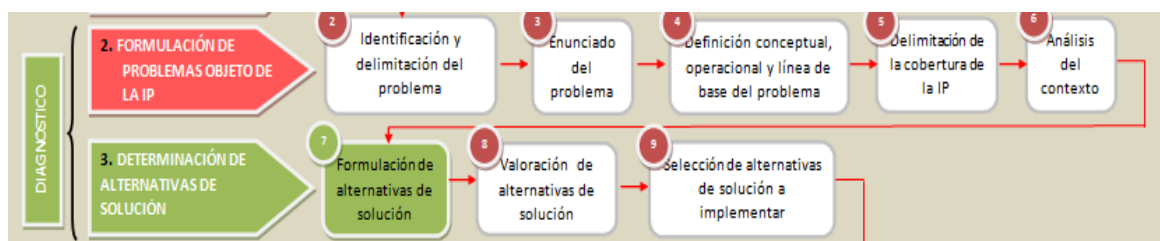
6.2.2 Determinación de alternativas de solución

La etapa siguiente en el ciclo de las intervenciones públicas, correspondiente a esta fase de diagnóstico, consiste en la determinación de la solución al problema considerada como la más apropiada entre las distintas alternativas. Esto requiere resolver tres cuestiones básicas: la formulación de las alternativas de solución; la evaluación y jerarquización de las alternativas, y; la selección de la alternativa a implementar.



6.2.2.1 Formulación de alternativas de solución

Este paso del diagnóstico se centra en establecer las variables independientes o causas asociadas al problema(s) identificado(s) anteriormente.



Muchas son las variables independientes que pueden estar asociadas a un problema determinado, pero solamente un grupo reducido de ellas lo está de un

modo causal. Esto es, no toda asociación o correlación entre las variables independientes y el problema constituye una relación causa-efecto.

Las alternativas de solución constituyen los distintos posibles cursos de acción que puede tomar la intervención en la solución del problema.

Una posibilidad para plantear las alternativas de solución es partir de la información obtenida del análisis DAFO que inspirará las decisiones y elecciones estratégicas posteriores.

Así, tras la reflexión mediante DAFO, se propone utilizar el **análisis CAME**. Esta técnica que, siempre debe ponerse en práctica tras el DAFO, tiene como objetivo identificar qué alternativa de solución es la más conveniente a seguir por la organización tras haber identificado sus debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades y, por tanto, orientará la formulación de los objetivos de la intervención pública que desea ponerse en marcha.

Está orientado a:

- Corregir las Debilidades
- Afrontar las Amenazas
- Mantener las Fuerzas
- Explotar las Oportunidades

El objetivo del CAME no es definir qué estrategia es la mejor para una organización, sino comparar las estrategias viables.

Al igual que el DAFO, el análisis CAME se plasma en la realización de una matriz que confronta las oportunidades y amenazas con las fortalezas y debilidades permitiendo identificar cuatro tipos de estrategia:

1.- Estrategias Ofensivas (O/F): indican la existencia oportunidades (O) del entorno junto con fortalezas (F) de la organización que es necesario aprovechar. Representa la E del CAME (Explotar).

2.- Estrategias Defensivas (A/F): se refieren a la existencia de amenazas del entorno junto con fortalezas de la organización que es necesario mantener. Representa la M del CAME (Mantener).

3.- Estrategias de Reorientación (O/D): combinan la existencia de oportunidades del entorno junto con debilidades de la organización que requieren de una reorientación de su estrategia. Representa la C del CAME (Corregir).

4.- Estrategias de Supervivencia (A/D): asocian las amenazas del entorno junto con debilidades de la organización que es necesario afrontar. Representa la A del CAME (Afrontar).¹⁸

¹⁸http://www.altair-consultores.com/DOCUMENTOS/PAGINA_LECTOR/21_ALTAIR25_QUE_ES_EL_ANALISIS_CAME.pdf

DAFO/CAME	Puntos Fuertes	Puntos Débiles
Oportunidades (O)	Estrategias O/F Se usan las Fuerzas (F) para aprovechar las Oportunidades (O)	Estrategias O/D Se superan las Debilidades (D) aprovechando las Oportunidades (O)
Amenazas (A)	Estrategias A/F Se evitan las Amenazas (A) con las Fuerzas (F)	Estrategias A/D Se busca reducir las Debilidades (D) y eludir las Amenazas (A)

Las alternativas de soluciones representan las distintas opciones, las diferentes políticas y medios disponibles para alcanzar los objetivos. Para ser absolutamente racional, el decisor debe identificar todas las alternativas posibles para lograr afrontar el problema/necesidad detectada en el diagnóstico. Las alternativas no tienen por qué ser excluyentes entre sí; en ocasiones, la decisión final es una combinación de alternativas.

Antes de optar entre las distintas alternativas es imprescindible valorar los efectos de cada una de ellas. Esto es, se trata de saber qué ocurrirá si se selecciona una alternativa determinada, en qué medida se dará solución al problema/necesidad y qué costes y beneficios acompañarán la elección.

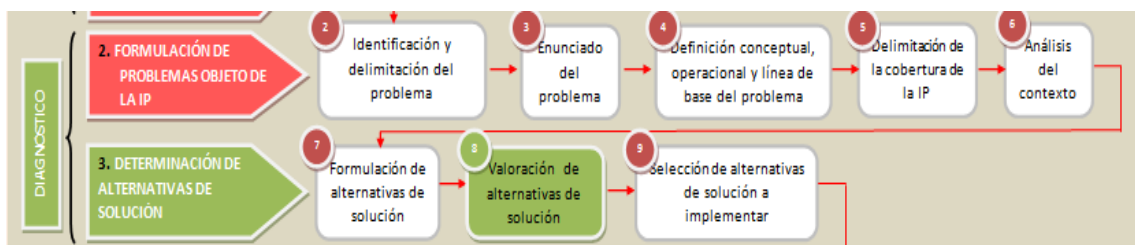
Priorizar comporta decir sí a aquello que la administración abordará y aprender a decir no a lo que no se puede o no se quiere abordar.

En este sentido se proponen cuatro preguntas básicas:

- ¿Qué puede pasar para que esto suceda?
- ¿Cuáles son las consecuencias positivas?
- ¿Qué evita que esto suceda?
- ¿Cuáles son las consecuencias negativas?¹⁹

La respuesta a estas preguntas permitirá conocer, por tanto, las consecuencias de las distintas opciones y pasar al paso siguiente: ordenar las alternativas de solución de modo que se pueda saber cuál es la más deseable.

6.2.2.2 Valoración de alternativas de solución



¹⁹ ORTEGÓN QUIÑONES (2008): *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*, pág. 214.

Para poder valorar las diferentes alternativas de solución se proponen los siguientes criterios que, a su vez, se desagregan en una serie de factores o indicadores:

- La capacidad de implementación de la solución: se determina a partir de la estimación de la disponibilidad de recursos financieros y organizacionales suficientes.
- La efectividad de la solución: se determina a partir de la eficiencia y eficacia de la solución dentro del tiempo programado. La eficiencia guarda relación con la evaluación de los costos de cada una de las iniciativas propuestas (ya sean estos físicos, tecnológicos, humanos o financieros) en función de la resolución del problema a partir de los recursos disponibles. La eficacia, por su parte, tiene que ver con la estimación de los efectos posibles de cada una de las alternativas en la solución del problema.
- La viabilidad de la solución: en términos políticos, sociales (actores sociales y empresariales) y legal-administrativa.

De esta forma, para poder valorar cada uno de estos criterios y así ponderar y jerarquizar de una manera cuantitativa las diferentes alternativas de solución, se propone emplear como ejemplo el siguiente índice:

$$IJS = \text{Capacidad de implementación} + \text{Efectividad de la solución} + \text{Viabilidad}$$

La tabla contigua puede servir como modelo²⁰, por su parte, sobre cómo establecer los valores o puntuaciones posibles a asignar a cada uno de los indicadores por cada dimensión:

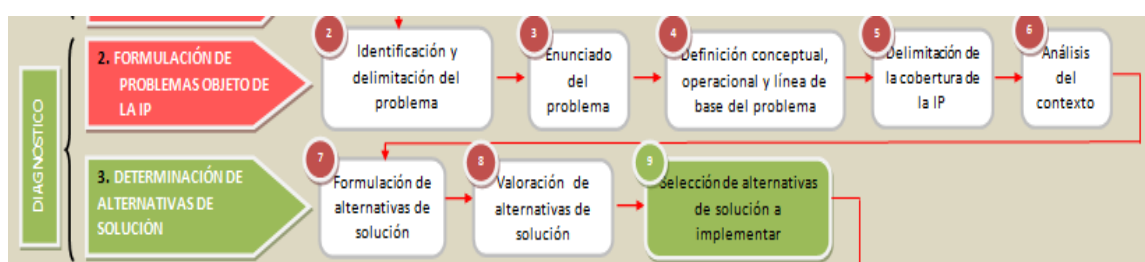
²⁰ **FIERRO, J. (2008):** *Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas regionales*, Departamento de Políticas y Descentralización, División de Políticas y Estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile (SUBDERE, Santiago de Chile), pág. 62.

Índice	Dimensiones	Indicadores	Valores
Índice de Jerarquización de Soluciones	Capacidad de implementación (1/3)	Recursos financieros (1/2)	0 = Sin recursos 1 = Insuficientes 2 = Suficientes
		Recursos organizacionales (1/2)	0 = Sin recursos 1 = Insuficientes 2 = Suficientes
	Efectividad de la solución (1/3)	Eficiencia (1/2)	0 = Gastan todos los recursos 1 = Se gastan más de un tercio y menos de dos tercios de los recursos 2 = Gastan menos de un tercio de los recursos
		Eficacia (1/2)	0 = Muy bajo impacto 1 = Moderado impacto 2 = Alto impacto
	Viabilidad (3)	Política (1/3)	0 = En desacuerdo el Intendente y el CORE 1 = A favor el Intendente, pero no la mayoría del CORE 2 = A favor tanto el Intendente como la mayoría del CORE
		Social (1/3)	0 = Rechazo sobre dos tercios de la ciudadanía 1 = Más de un tercio y menos de dos tercios de rechazo o aceptación 2 = Aceptación sobre dos tercios de la ciudadanía
		Legal-administrativa (1/3)	0 = Fuera del ámbito de intervención 1 = Dentro del ámbito de intervención, pero con algunas restricciones 2 = Dentro del ámbito de intervención

Cualquier alternativa de solución evaluada con los criterios (indicadores) anteriores, de acuerdo al Índice de Jerarquización de Soluciones, tomaría un valor mínimo de “0” y un valor máximo de “14”. De este modo se tendría una rápida visualización del orden de prioridad de cada una de las alternativas de solución.

Sin embargo, en caso de quedar priorizada una alternativa de solución que tomara valor igual a “0” en alguna de las tres dimensiones consideradas debería ser cuidadosamente reformulada (o simplemente descartada).

6.2.2.3 Selección de alternativas de solución a implementar



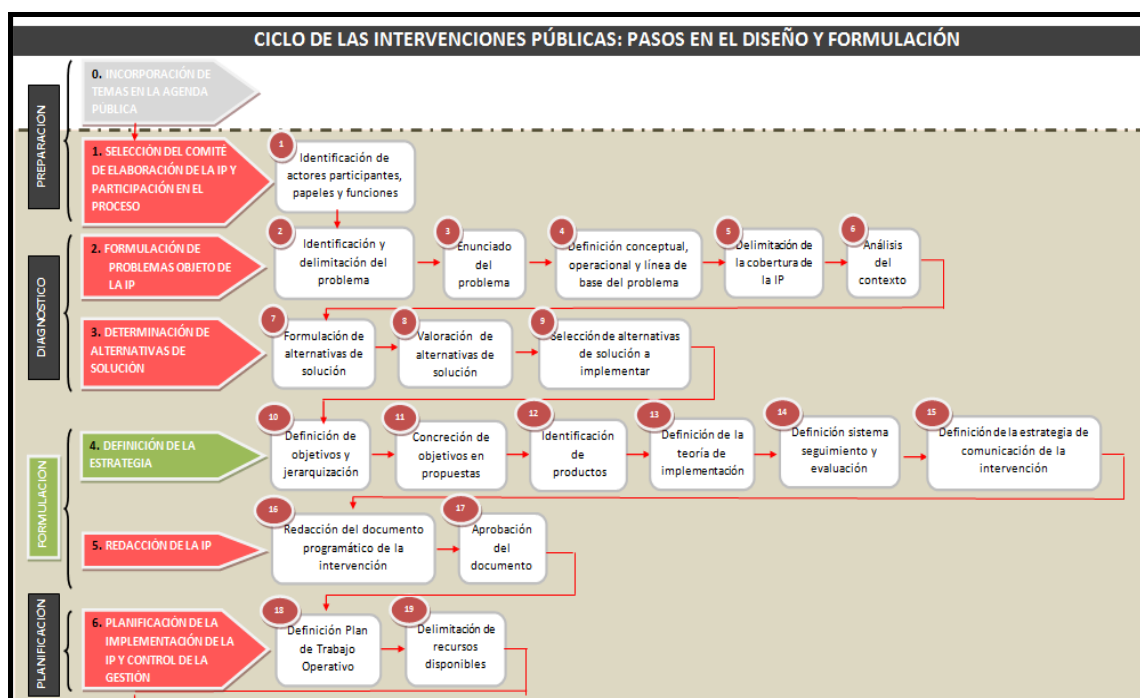
La decisión final sobre la alternativa (s) de solución a implementar tiene un carácter más político que técnico. Esto es, la priorización de alternativas realizada por los gestores técnicos debe ser ascendida al nivel político para su validación definitiva.



ANTES DE PASAR A LA SIGUIENTE FASE DE FORMULACIÓN, SERÁ PRECISO VALIDAR EL DIAGNÓSTICO REALIZADO MEDIANTE LA FICHA Nº 1 (CALIDAD DEL DIAGNÓSTICO) DEL PROTOCOLO DE EVALUABILIDAD

6.3 Fase de formulación de la intervención pública

Esta fase designa el proceso mediante el cual el problema o problemas inscritos en la agenda pública se transforma en alternativas para la acción, esto es, donde se establece la estrategia o modo para poner en marcha la solución(es) seleccionada(s) en el paso anterior.



Esta fase, como puede verse en el gráfico anterior, comprende dos etapas: la definición de la estrategia y la redacción del documento programático de la intervención pública.

6.3.1 Etapa de definición de la estrategia

Comprende las siguientes actividades:

- Establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar por la intervención pública
- Detección y formulación de las estrategias de actuación posibles que permitirán alcanzar dichos objetivos
- Comparación, valoración y priorización de las diferentes estrategias
- Selección de una opción o combinación de ellas.

El primer paso de esta fase, por tanto, comprende la definición de los objetivos de la intervención. No obstante, dado que la presente Guía tiene un carácter amplio que abarca la formulación y planificación de cualquier tipo de intervención pública (ya sea un Plan Estratégico, Operativo, Programa, Proyecto...), es preciso ofrecer unas pautas teóricas básicas sobre cómo abordar la definición de la misión, visión y valores de la organización ya que si nos encontramos en el nivel de planificación estratégica donde lo que se quiere es formular un Plan Estratégico, es fundamental determinar estos aspectos como paso imprescindible a la delimitación de objetivos.

Sin embargo, en el caso de que se esté siguiendo ésta Guía como cuaderno de trabajo para la elaboración de cualquier otra intervención de nivel inferior al Plan Estratégico, se insta pasar directamente al apartado 6.3.1.1.

PAUTAS PARA DEFINIR LA MISIÓN, VISIÓN Y VALORES DE LA ORGANIZACIÓN

➤ La misión

La misión es una descripción de la razón de ser de la organización, establece su “quehacer” institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia.

Una correcta definición de la Misión debe contener, al menos, los siguientes aspectos:

- *Identificación de la institución y de su propósito* (quién es y para qué debe existir esta institución/organización).
- *Qué hace*: descripción de los Productos Finales (Bienes y servicios que entrega)
- *Para quiénes*: identificación de los Usuarios o beneficiarios a quiénes van dirigidos los productos finales (bienes y servicios)
- *Cuál es el efecto que se espera lograr*: (resultado final) en la población objetivo a la que se dirige su acción, a través de los productos provistos. El quehacer de la institución que genera el valor público de la entidad y el plazo en que se espera proveer

Además, hay autores que indican que idealmente tampoco debiera faltar en esta declaración la delimitación del *ámbito territorial de acción de la organización* (nivel central, nacional, local, internacional).

Por otro lado, hay otros aspectos que no deben ser incluidos en la visión:

- Los subproductos o productos intermedios (resultan de los procesos y/o actividades, necesarios para la realización del “producto final”. Son en general productos de gestión interna)
- Los usuarios internos de la entidad
- Los mejoramientos que la entidad piensa realizar para ser más eficiente o eficaz (estos deben quedar registrados como objetivos estratégicos)²¹

En general, se puede decir que la misión suele estructurarse a partir de la intersección de las respuestas dadas a tres interrogantes²²:

²¹ **ARMIJO, M.** (2009): *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores del Desempeño en el Sector Público*, CEPAL, págs. 27-29.

²² **MEDIANERO BURGA, D.:** *Guía Metodológica para el diseño de Planes Estratégicos en el Sector Público*. Un enfoque participativo. Pág. 7.



Sin una misión/marca de valor definida y asumida por todo el equipo humano de la Administración es absolutamente imposible que funcione como organización de servicios.

Respecto de su redacción, la misión puede ser tan larga o tan breve como el equipo a cargo de su definición lo crea conveniente. Sin embargo, su lectura debe permitir a todos los interesados (propia institución, los usuarios, ciudadanos, etc.) comprender cuál es la esencia o especificidad del quehacer institucional (que le confiere identidad) y que justifica públicamente su existencia.

La misión/valor de marca de una Administración debe revisarse cada cuatro años. Cada ocho debe reinventarse. Cada doce debe plantearse de nuevo.

La experiencia demuestra que muchas Administraciones plantean su misión/valor de marca de una manera inconcreta, como un deseo de buena voluntad en servicios para todo y para todos. Estas administraciones se pueden definir como “totalitarias en servicios” pero la realidad demuestra que esto tiene graves consecuencias: quien mucho abarca, poco soluciona, nada propone; nada ofrece; nada hace. Nada innova. O sí: repite servicios, burocráticamente.²³

➤ La visión

La visión corresponde a la imagen que la organización quiere tener en el futuro, sobre la realidad sobre la cual trabaja y sobre sí misma. Se refiere a cómo quiere ser reconocida la entidad; representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público. La visión se estructura alrededor de tres preguntas clave:

²³ **PUIG I PICART, T.(2004):** *Marketing de servicios para administraciones públicas con los ciudadanos. En red, claves y entusiastas.* Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Dirección General de Administración Local (Coria Gráfica), pág. 194.

¿Cuál es la imagen deseada?	Se refiere a la situación futura deseada para los usuarios/as o población objetivo.
¿Cómo será la organización en el futuro?	Establece cuál será la posición futura de la organización en relación con otras organizaciones.
¿Qué hará la organización en el futuro?	Principales proyectos y/o actividades que se quieren desarrollar a futuro.

Su redacción puede ser más amplia que la misión, y debe contener aspectos que permitan a los usuarios ciudadanos identificar que pueden esperar de la entidad, institución y organización en cuanto a valores, creación de oportunidades, proyección, etc.

Así mismo, debe tener dos características esenciales:

- Debe ser realista y retadora al mismo tiempo.
- Ha de ser compartida por todos los agentes implicados en el proceso de planificación para que pueda ser llevada a la práctica con el impulso y respaldo necesario.

La definición de la visión ayuda a que todos los objetivos estén encaminados en una misma dirección.

Para analizar si se ha definido correctamente la visión, los principales aspectos a verificar tienen que ver con la respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿Se establece un escenario a futuro?, ¿qué tipo de política pretende llevarse a cabo en materia objeto de la intervención pública?, ¿qué cambios se buscan?
- ¿Se identifican actitudes, valores que han de guiar la actuación futura?
- ¿Qué otras necesidades futuras se buscará satisfacer?
- ¿Qué otros segmentos de población y/o ámbitos futuros de atención?
- ¿Nuevos productos y/o servicios a brindar?
- ¿Nuevas competencias necesarias a desarrollar?
- ¿En cuántos años?

La declaración de la visión tiene una gran importancia para la gestión institucional por las siguientes razones:

- Compromete públicamente las aspiraciones institucionales, dando un efecto de cohesión a la organización.
- Permite distinguir y visualizar el carácter público y cómo la intervención institucional se justifica desde el punto de vista de lo que entrega a la sociedad

- Complementa el efecto comunicacional de la misión y enmarca el quehacer institucional en los valores que la sociedad espera de la entidad/organización pública.

➤ Valores

Además de la misión y la visión, es fundamental que la organización defina el conjunto de valores, principios y creencias que han de compartir los miembros de la organización y/o que se desea promover en dicho periodo. Los valores son los conocimientos y expectativas que describen cómo se comportan las personas en la organización. Orientan la forma en que se debe actuar ante las distintas situaciones; describen como quiere la organización que sea la vida cotidiana del personal, mientras se procura la visión y se practica la misión²⁴.

Algunos ejemplos de definición de valores podrían ser:

- Transparencia: información a la ciudadanía sobre los procesos de toma de decisiones y ejecución del gasto público.
- Responsabilidad: disposición de informar y rendir cuentas a los ciudadanos sobre los resultados de la gestión.
- Flexibilidad: capacidad para adaptarse rápidamente a las circunstancias para lograr un mejor entendimiento con los demás y adoptar las decisiones más convenientes para la organización.
- Accesibilidad
- Equidad
- (...)

¿CÓMO SE VA A DAR RESPUESTA AL PROBLEMA/NECESIDAD?

La experiencia demuestra que, por lo general y de manera específica en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral Navarra, son pocas las intervenciones públicas que disponen de un documento en el que se detalle adecuadamente sus objetivos y fundamentos teóricos, y al preguntar a las personas que participan en la formulación e implementación de una dichas intervenciones, no es extraño que expresen distintas interpretaciones sobre los objetivos a conseguir y sobre cómo y por qué creen que el curso de implementación de la intervención los logrará.

Las intervenciones públicas pueden ser concebidas como un conjunto de hipótesis sobre cómo y por qué se supone que lograrán sus objetivos, es decir, solucionarán o mitigarán el problema/necesidad que les da razón de ser. Esto es lo que algunos autores han convenido en denominar: «teoría del cambio» o «teoría del programa».

²⁴ MEDIANERO BURGA, D.: *Guía Metodológica para el Diseño de Planes Estratégicos en el Sector Público*. Un enfoque participativo. Pág. 9.

¿PARA QUÉ SIRVE DESCRIBIR LA “TEORÍA DEL CAMBIO” EN UNA INTERVENCIÓN PÚBLICA?

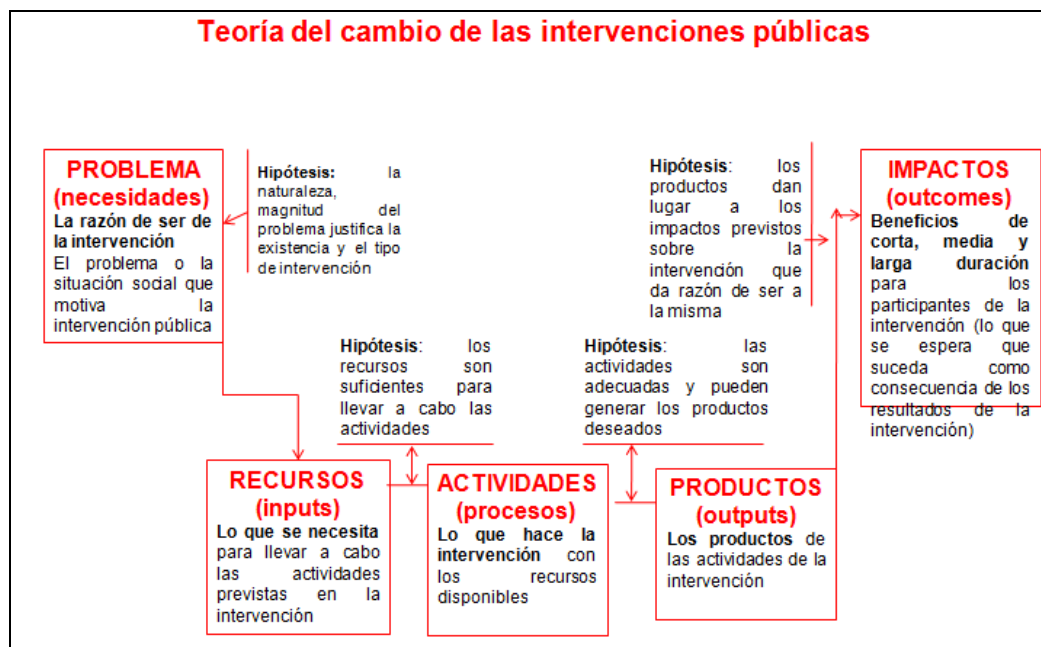
Describir y evaluar la solidez de los fundamentos lógicos de una intervención pública es un requisito imprescindible para ponderar el potencial que tiene una propuesta de diseño de una intervención pública para resolver el problema que la motiva y sugerir mejoras en su diseño (corregir defectos en la determinación de sus objetivos y/o en los fundamentos lógicos sobre cómo espera conseguirlos)

Hace explícitas las hipótesis sobre cómo se supone que debe funcionar una intervención pública y por qué se espera que se generen los impactos deseados.

¿CÓMO SE CONSTRUYE ESTA “TEORÍA DEL CAMBIO”?

Consiste, fundamentalmente, en una descripción explícita y precisa de los fundamentos lógicos sobre los que se estructura y gestión la intervención.

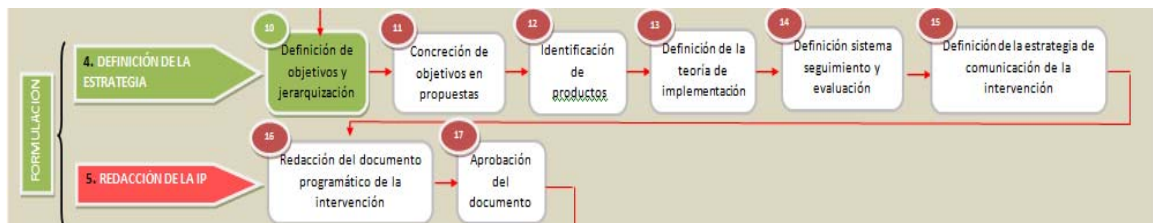
Para ello, mezcla dos concepciones: se trata de desagregar la hipótesis causal general de una intervención pública (si la ponemos en práctica, solucionaremos un problema) en el conjunto de hipótesis parciales que configuran el proceso a través del cual se espera que la intervención pública solucione el problema (si disponemos de determinados recursos, podremos hacer determinadas actividades, si hacemos determinadas actividades, generaremos determinados productos; y si generamos determinados productos, conseguiremos determinados impactos que, en último término, solucionarán o mitigarán el problema para el que se concibió la intervención pública).



Fuente: IVALÚA (2009): Guía práctica 3. Evaluación del Diseño, Colección Ivalúa de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas, (Cevagraf, Barcelona), pág. 11

Para comenzar a conceptualizar la teoría del cambio el primer paso es identificar qué es lo que la intervención pública trata de conseguir, a dónde se quiere llegar; esto es: sus objetivos.

6.3.1.1 Definición de objetivos



Como ya se ha señalado con anterioridad, las intervenciones públicas tienen su razón de ser en un problema o necesidad que ha motivado el planteamiento de su formulación e implementación.

Por tanto, los objetivos de la intervención deben estar relacionados con este problema a resolver o la situación a mejorar, y debe existir una conexión realista entre lo que hace la intervención y la mejora que desea obtenerse²⁵. Los objetivos describen cuál será la situación futura que prevalecerá una vez hayan sido resueltos los problemas.

Su definición parte de los puntos críticos identificados en el diagnóstico, esto es, surgen de la reconversión de un problema o situación negativa.

Por tanto, en una primera fase de análisis sería preciso tratar de relacionar cada objetivo a las debilidades y amenazas contempladas en el diagnóstico y expresadas en la matriz DAFO.

Así mismo será preciso retomar la definición de problemas/necesidades llevada a cabo en el diagnóstico tratando de transformar sus causas y efectos en medios y fines.

La diferencia entre problema y objetivo se puede entender claramente con el siguiente ejemplo:

- Problema: “B es causado por A”
- Objetivo: “Y es el medio para lograr X”

➤ Pautas para formular objetivos claros, concisos y medibles

En cuanto a la calidad de de definición de los objetivos, existen algunas reglas prácticas útiles a la hora de su valoración. Se trata de revisar²⁶:

- **Que las expresiones y verbos utilizados indiquen claramente los compromisos asumidos** por los poderes públicos sobre la base de una

²⁵ **IVALÚA (2009):** *Guía práctica 3. Evaluación del Diseño*, Colección Ivalúa de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas, (Cevagraf, Barcelona) pág. 14

²⁶ **OSUNA, J.L. y MÁRQUEZ, C. (2000):** *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universidad, Sevilla.

conducta, en principio, medible y observable. Los objetivos que se definen en términos de "impulsar", "fomentar", "promover", etc., son susceptibles de varias interpretaciones por lo que no indican con claridad su contenido. Igual ocurre con la expresión "mejorar", a pesar de que supone un incremento respecto a la situación inicial no contiene ningún parámetro de valoración para cualificar esa mejora. En contraste, "aumentar", "abastecer", "disminuir", etc. son acciones específicas orientadas a comportamientos mensurables.

- **Que se haya establecido una sola meta o fin.** Los planes o documentos programáticos pueden tener múltiples objetivos pero deben responder a una única meta o fin último. Estos se establecen habitualmente de forma amplia y general. Son los objetivos los que traducen estos fines en términos operativos y concretos. Un objetivo que establezca dos o más fines requerirá diferentes estrategias de actuación, dificultando su determinación y su evaluación.
- **Que los objetivos sean claros y concretos.** No debe quedar ninguna duda sobre su auténtico significado, por lo que, en algunos casos, se recomienda la alusión a una o más variables cuantificadas. Cuando los objetivos no están definidos de forma clara y concreta, sino que por el contrario se pueden interpretar de diversa forma, son los resultados más directos de las acciones a realizar los que deben ayudar a resolver la ambigüedad para dar mayor funcionalidad a la estrategia.
- **Que se haya especificado un sólo resultado o producto para cada actuación concreta.** No sólo debe estar claro el propósito o fin último buscado, sino que también deben indicarse los resultados inmediatos o productos a obtener, para poder valorar la actuación. Es aconsejable establecerlos separadamente, especialmente cuando afectan a diferentes niveles de planificación, ya que el logro de un objetivo puede verse condicionado, en parte o totalmente, por el logro de resultados de niveles inferiores o superiores.
- **Que se hayan previsto unas fechas de consecución de los objetivos.** En cualquier planificación es conveniente especificar el tiempo esperado para el logro de los objetivos, sobre todo si lo demandan las actividades que se van a realizar.

El propósito de las reglas anteriores es responder a las siguientes cuestiones:

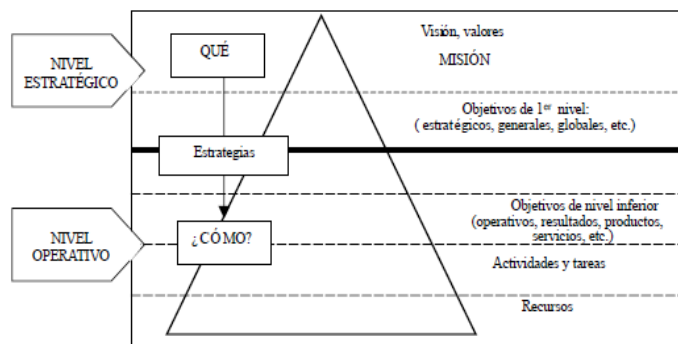
- ¿Podría alguien que lee el objetivo, con o sin conocimiento del proyecto, saber cuál es el fin o propósito del mismo?
- ¿Qué resultados visibles o medibles estarán presentes como evidencia de que los objetivos se han conseguido?

➤ Jerarquización de objetivos en niveles

La planificación responde a una jerarquía en cascada que distingue dos niveles principales: el estratégico y el operativo, siendo el primero de ellos el que se refiere a la formulación del Plan Estratégico y el segundo a la definición del

Plan operativo dirigido a concretar y operativizar de forma anual la estrategia estableciendo cómo, quién y con qué ponemos en marcha las líneas de actuación.

Figura 15: Esquema de planificación en cascada. Jerarquía de objetivos



Es importante tener en cuenta que la ordenación responde a una lógica instrumental. Los objetivos de cada nivel indican qué es lo que queremos lograr y la estructura de objetivos que están en los niveles inmediatamente inferiores indica el cómo, es decir, las posibles estrategias para lograrlos. Así cada objetivo es en sí mismo un fin, pero también a la vez un medio entre otros para el logro de los objetivos de nivel superior.

Un proceso de planificación estratégica relaciona por lo tanto los objetivos de cada departamento y de cada programa o servicio con los objetivos estratégicos de la organización y todos ellos subordinados a la misión y consistentes con ella²⁷.

En este sentido se puede decir que, teniendo en cuenta las orientaciones ofrecidas por guías metodológicas de planificación estratégica de referencia, se recomienda que el número de objetivos estratégicos generales se encuentre entre 5 y 10 como máximo²⁸.

Por otra parte, la consecución de los objetivos raramente se concibe como una consecuencia automática e inmediata de las actividades del programa o la política.

A menudo se prevé que las intervenciones públicas tengan una secuencia temporal de impactos intermedios hasta la consecución del impacto final. Hay autores que se refieren a esta secuencia con el nombre de «**estructura de impactos de la política pública**» (McLaughlin y Jordan, 2004), la cual suele incluir

²⁷ CIDEAL (2005): Planificación Estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral, en: http://www.kalidadea.org/kompartiendo/kompartedocumentos/calidad/3.planificacion_estrategica%20CIDEAL.pdf

²⁸ MEDIANERO BURGA, D.: Guía Metodológica para el diseño de Planes Estratégicos en el Sector Público. Un enfoque participativo ([http://www.pnuma.org/agua-miaac/REGIONAL/MATERIAL%20ADICIONAL/BIBLIOGRAFIA-WEBGRAFIA%20\(2\)/Guia%20metodologica%20planes%20estrategicos%20sector%20publico.pdf](http://www.pnuma.org/agua-miaac/REGIONAL/MATERIAL%20ADICIONAL/BIBLIOGRAFIA-WEBGRAFIA%20(2)/Guia%20metodologica%20planes%20estrategicos%20sector%20publico.pdf))

impactos a corto plazo directamente causados por la intervención, impactos intermedios que resultan de los anteriores e impactos a largo plazo o finales que son fruto de la acumulación de los impactos intermedios. En la práctica, la estructura de impactos refleja que el impacto final sobre el problema que da razón de ser a la intervención pública a menudo está condicionado por la consecución de otros impactos previos²⁹.

Esta estructura de impactos es lo que otros autores han denominado también como “articulación en cascada”³⁰. Al igual que en el proceso de delimitación de problemas, el establecimiento de objetivos debe hacerse siguiendo una jerarquía que permita distinguir entre los diferentes niveles en la estrategia de intervención planificada.

Según esta aproximación, los objetivos pueden clasificarse en los siguientes niveles:

- Resultados: hace referencia a los efectos directos e inmediatos producidos por la ejecución de una actuación (concretan los productos, bienes o servicios derivados de la puesta en marcha de las actividades en que se concretan los Programas o Proyectos). También denominados como **objetivos operativos**.
- Objetivos específicos o intermedios: tienen una naturaleza más indirecta, haciendo referencia al nivel táctico y se configuran como metas parciales de medio plazo cuya consecución total supondrá el logro de los objetivos generales. Suponen fines inmediatos.
- Objetivos globales, denominados así mismo **objetivos generales**. Se refieren a los logros o cambios esperados a largo plazo (impactos). Tienen un carácter más estratégico; la suma del cumplimiento de los objetivos definidos en este nivel supondrán el alcance de la misión de la organización.
Así mismo, el cumplimiento de la misión facilitará la consecución de la visión, o imagen futura deseada para la organización.

➤ Criterios de selección de objetivos

Una vez formulados los objetivos, en ocasiones se hace preciso seleccionar parte de ellos puesto que existen condicionantes para poder abarcar la consecución de todos ellos.

Algunos criterios posibles para seleccionar los objetivos son:

- Conveniencia: un requisito, aparentemente obvio pero que conviene recordar es que el logro de un objetivo debe apoyar los propósitos y misión definida para la organización. Un objetivo que no hace ninguna

²⁹ IVÁLUA (2009): *Guía práctica 3. Evaluación del Diseño*. Colección Iválua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas, (Cevagraf, Barcelona) Pág. 10.

³⁰ OSUNA, J.L. y MÁRQUEZ, C. (2000): *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*, Instituto de Desarrollo Regional (IDR), Fundación Universitaria, Sevilla, págs. 40- 45.

contribución al propósito, no es productivo, y uno que se opone al mismo es peligroso.

- Factible: debe ser posible de lograr y, por tanto, establecerse en vista de lo que se considera que pasará.
- Mensurable a través del tiempo: hasta donde sea posible debe establecer en términos concretos lo que se espera que ocurra y cuando.
- Aceptable: en cuanto a que las personas que integran la organización lo apoyen y estén de acuerdo en incurrir en costos (temporales, financieros, de personal...etc.) necesarios para su logro.
- Flexible: debe ser posible su modificación en caso de surgimiento de contingencias inesperadas, aunque no debe ser inestable, sino lo suficientemente firme para asegurar la dirección.³¹

➤ **Agrupación de objetivos en líneas estratégicas o temáticas**

Se entiende por línea estratégica una línea de trabajo que organiza la misión de la organización de cara a alcanzar la visión.

Constituyen los grupos temáticos o rutas por los que la organización va a trabajar durante los años de implementación de un Plan Estratégico.

Hacen referencia a las alternativas de solución determinadas a partir de la visualización de los puntos fuertes y débiles, oportunidades y amenazas, agrupándolas por bloques temáticos.

Identifican los retos o resultados más a largo plazo, ligando lo establecido en la Misión con la Visión y permiten, en definitiva, agrupar los objetivos definidos de un modo coherente.

La experiencia aconseja que sean pocas y que centren perfectamente los temas fundamentales. Tendrán siempre carácter de concepto general que guiará la estrategia.

Es recomendable que se definan con un verbo, no como un concepto. Para ello, una vez tengamos el concepto, por ejemplo: “Enfermedad mental”, la siguiente pregunta a plantear será: “¿qué se va a hacer con la enfermedad mental en esta intervención pública?”. La respuesta a esta pregunta proporcionará el verbo buscado.

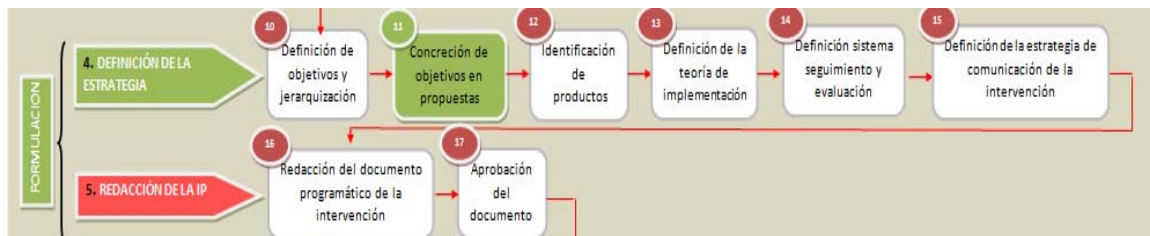
Por tanto, las líneas estratégicas deben ser formuladas en términos más globales mientras que los objetivos ayudan a concretar y entender estos conceptos.

³¹ http://www.ingenieria.unam.mx/~jkuri/Apunt_Planeacion_internet/TEMAIV.3.pdf



ANTES DE PASAR AL SIGUIENTE PASO, SERÁ PRECISO VALIDAR LA DEFINICIÓN DE OBJETIVOS REALIZADA MEDIANTE LA FICHA Nº 2 (DEFINICIÓN DE OBJETIVOS) DEL PROTOCOLO DE EVALUABILIDAD

6.3.1.2 Identificación de las actuaciones a realizar para lograr los fines previstos: concreción de objetivos en propuestas



Tras fijar y seleccionar los objetivos habrán de estudiarse las estrategias necesarias, posibles y más convenientes para lograrlos. Las estrategias son los caminos, vías o enfoques posibles de actuación para alcanzar los objetivos. Responden a la pregunta *¿QUÉ POSIBILIDADES EXISTEN PARA ALCANZAR LA SOLUCIÓN? ¿CUÁL ES LA MÁS ÓPTIMA?*

Una estrategia se define como la forma en que se utilizan y potencializan los recursos humanos, físicos y financieros, con el fin de lograr un resultado propuesto dentro de los objetivos planteados, a través de la realización de diferentes acciones, actuaciones, programas y/o proyectos, es decir, **define la forma de alcanzar un objetivo planteado**³².

Para K. J. Halten (1987) la estrategia “Es el procedimiento a través del cual una organización formula objetivos, y está dirigido a la obtención de los mismos. Estrategia es el medio, la vía, es el cómo para la obtención de los objetivos de la organización. Es la destreza de entremezclar el análisis interno y la sabiduría utilizada por los dirigentes para crear valores a partir de los recursos y habilidades que ellos controlan”.³³

³² DIRECCIÓN DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS (DEEPP) (2005): *Guía Metodológica para la definición de Políticas Públicas* en el Departamento de Cundimarca, Bogotá, pág. 7.

³³ CUELLAR, E. y DÍAZ, J.M. (2011): *Planificación; un vínculo entre el conocimiento y la acción en el ámbito público*, REI en Calidad de la Administración Pública, Agencia de Evaluación y Calidad, nº 9, pág. 31.

Una adecuada selección de estrategias requiere tener en cuenta las prioridades y competencias, la probabilidad de éxito, la disponibilidad de recursos, los beneficiarios logrados en comparación con los costos y la necesidad de coordinación y cooperación entre las diferentes entidades (departamentos, instituciones, agentes clave) responsables de su puesta en marcha.

La propia estructura jerárquica de objetivos (es útil plasmarla en un árbol de objetivos) ofrece ya un esbozo del conjunto de las estrategias posibles para la consecución de los objetivos. No obstante, una vez determinados los objetivos será necesario contemplar todas las posibles estrategias o vías para alcanzar cada uno de ellos, valorando las diferentes alternativas de intervención y procediendo a un ejercicio de priorización entre las mismas.

Existen multitud de estrategias posibles para cada objetivo por lo que conviene tener en cuenta esta serie de **preguntas clave para seleccionar la(s) estrategia(s) más apropiada(s)**:

- ¿Las estrategias definidas llevan al cumplimiento de todos y cada uno de los objetivos?
- ¿Qué procesos se usarán para asegurar que las estrategias conduzcan a la consecución efectiva de los objetivos?
- ¿Aprovechan los puntos fuertes de la organización y compensan las debilidades clave?
- ¿Son factibles y realizables tomando en cuenta el análisis DAFO?³⁴

Por otro lado, la teoría indica que **son las acciones o líneas de acción las herramientas que ayudan a desarrollar y llevar a la práctica estas estrategias**. Estas actuaciones, medidas, acciones, deberán definirse con la máxima precisión, especificando claramente su coste, los agentes e instituciones implicados y un cronograma que describa el tiempo necesario para su realización. Las acciones aparecen determinadas a través de los denominados Programas o Proyectos específicos³⁵.

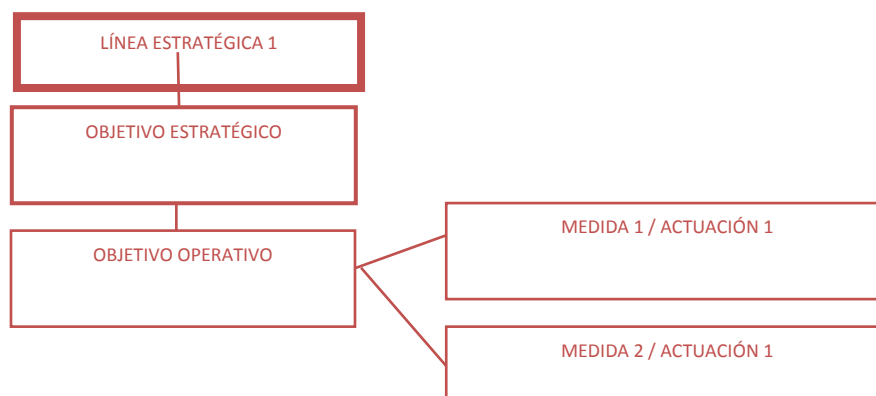
Así, se entiende por Programas el conjunto de actividades interrelacionadas y cronológicamente ordenadas, que describen las actividades que se tienen que realizar, quiénes las van a realizar y cuándo van a terminarse.

Los planes de acción o el conjunto de tareas que la organización establecerá para alcanzar los resultados, tiene que facilitar el cierre de las brechas que existan entre la situación actual y la situación deseada.

A continuación se muestra un ejemplo que permite observar el encadenamiento de todo el proceso aplicado a un “Plan Estratégico”:

³⁴ http://biblio3.url.edu.gt/Libros/plan_estr/7.pdf

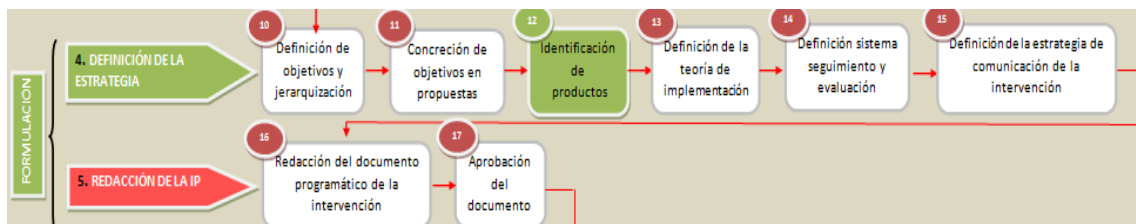
³⁵ DIRECCIÓN DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS (DEEPP)(2005): *Guía Metodológica para la definición de Políticas Públicas* en el Departamento de Cundimarca, Bogotá, págs. 7-8.



Así mismo es preciso determinar en este paso las **metas** entendidas como el resultado o logro medible del cumplimiento de cada acción en un período de tiempo determinado. La meta define a dónde se quiere llegar al igual que ayuda a plantear los resultados esperados en términos cuantitativos o cualitativos descritos de manera puntual.

6.3.1.3 Identificación de productos (bienes o servicios) que va a generar la intervención pública

Se entiende por **producto** el elemento material que se origina una vez se ha llevado a cabo la realización de una actividad o actuación.



Son el conjunto de bienes o servicios proporcionados por la intervención pública a sus beneficiarios directos (por ejemplo: subvenciones otorgadas; personas atendidas; informes realizados; edificios rehabilitados....etc.).

Su delimitación es fundamental para poder evaluar a posteriori el grado de eficacia de la intervención (esto es, hasta qué punto la puesta en marcha de la intervención ha sido capaz de generar efectos directos) y su potencial para lograr los impactos deseados (beneficios o cambios producidos como consecuencia directa de las actividades y resultados de la intervención: reducción de la tasa de pobreza; mejora de la calidad del servicio de atención ciudadana; reducción de la contaminación atmosférica en un territorio determinado....etc.).

En este proceso de identificación de productos es muy importante haber completado la etapa de concreción de la **población objetivo o diana** en la fase de diagnóstico ya que se trata del componente intermedio entre los productos e impactos y que, por tanto, influirá en el paso de un estadio a otro.

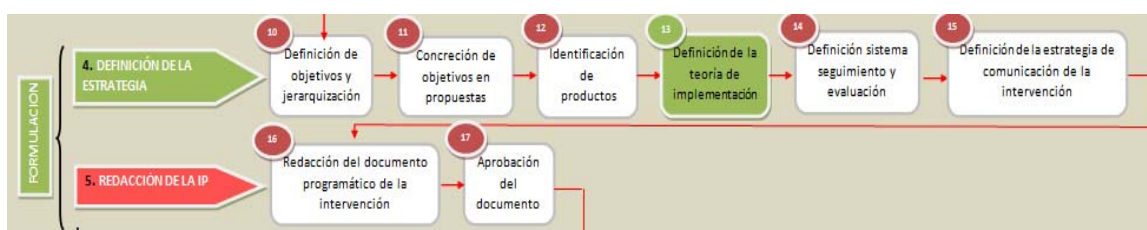
En este punto, será necesario analizar las siguientes cuestiones:

- qué personas/agentes van a beneficiarse de los servicios/productos generados por la intervención;
- si todos los productos están dirigidos a toda la población objetivo o sólo a una parte de los actores;
- cómo se espera que reaccionen ante la existencia de estos nuevos productos que se espera generar (si se han previsto medidas/actuaciones especialmente dirigidas a captar a la población potencialmente beneficiaria para asegurar la cobertura de la intervención y también para facilitar el conocimiento y acceso de la población objetivo a estos productos);
- considerar si la teoría de implementación de las actividades/actuaciones/medidas programadas en la intervención puede funcionar de manera diferente en función de la existencia de diferentes subgrupos de población diana.

En definitiva, se propone re-considerar la hipótesis que establece que gracias a la puesta en marcha de unas determinadas actividades/actuaciones, la intervención pública diseñada, logrará generar unos determinados productos, con la intención última de comprobar la existencia de posibles factores que impidan hacer realidad esta suposición y poder reducir su incidencia.

6.3.1.4 Definición de la teoría de proceso de la intervención (¿cómo funciona para desarrollar las actividades y generar los productos previstos?)

Llegados a este punto del ciclo es preciso trazar el **funcionamiento de la intervención**, esto es, unir todas las piezas del “puzzle” visto hasta el momento estableciendo cómo se debe organizar una intervención para desarrollar sus actividades/actuaciones de modo que éstas generen los productos previstos.



Esto se conoce como teoría del proceso o de la implementación y según Rossi y otros autores contemporáneos (2004) integra dos componentes:

- **El plan de utilización del servicio**, está constituido por el conjunto de hipótesis sobre cómo se supone que la intervención pública detectará la población diana, proporcionará el servicio previsto y concluirá la prestación del servicio una vez que ya no sea necesario o adecuado.
- **El plan organizativo**, por su parte, describe los recursos, personal, administración y organización general del programa o la política pública, y responde a las siguientes hipótesis: si la intervención

pública dispone de determinados recursos, personal, instalaciones, etc., si se organiza y administra de determinada manera y si desarrolla determinadas actividades y funciones, entonces podrá proporcionar el servicio y generar los productos (outputs) previstos. Los recursos y la organización adecuados son, en este esquema, los factores que hacen posible que el plan de utilización del servicio funcione para hacer llegar los servicios/productos/bienes previstos a la población diana.

➤ **Identificación de los factores que pueden influir en el correcto desarrollo de la intervención pública**

De manera complementaria a la definición de los resultados e impactos pretendidos por la intervención pública así como del plan de actuación o estrategia a seguir para poder alcanzarlos, es fundamental identificar qué factores del entorno pueden influir en el proceso de implementación y en la generación de los impactos deseado.

Esto es, la coherencia de la teoría que sustenta la intervención no sólo depende de sus características internas (de qué recursos dispone, cómo se gestiona, etc.) sino de una buena comprensión de los factores externos que permita determinar si la forma en que la política trata de mitigar un problema es razonable o está mal fundamentada.

Algunos ejemplos de posibles factores externos pueden ser:

- la presencia de otras políticas o programas que pueden llegar a complementar, competir o, inclusive, interferir en el curso de la intervención que se pretende llevar a cabo;
- la influencia del ciclo económico en el problema al que la intervención intenta poner solución;
- existencia de una mala relación entre las administraciones, instituciones u organismos que han de cooperar para poder implementar la intervención;
- las dimensiones políticas del problema que pueden implicar la existencia de una alta volatilidad de las propias intervenciones y sus objetivos en función de los cambios de gobierno.



ANTES DE PASAR A LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, SERÁ PRECISO VALIDAR LA TEORÍA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INTERVENCIÓN FORMULADA MEDIANTE LA FICHA Nº 3 (COHERENCIA INTERNA) DEL PROTOCOLO DE EVALUABILIDAD

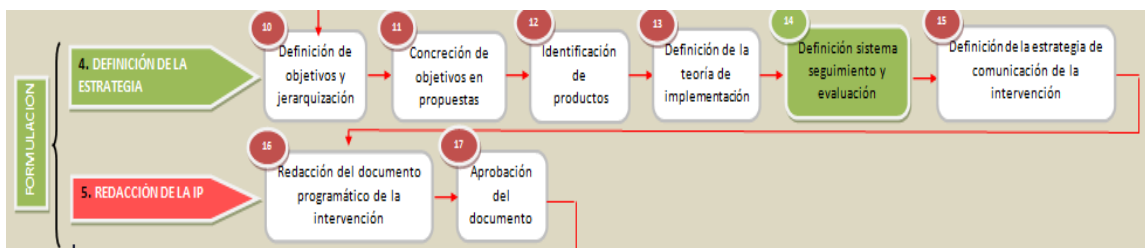
6.3.1.5 ¿CÓMO SE VA A MEDIR EL ALCANCE DE RESULTADOS?:

Definición del sistema de seguimiento y evaluación

Una vez formuladas las cuestiones principales que componen el grueso del diseño de una intervención pública (objetivos; propuestas de actuación; productos e hipótesis sobre cómo va a funcionar la intervención para poder lograr los efectos e impactos deseados) el último paso de la fase de formulación, pero no por ello menos importante, es definir cómo se va a llevar a cabo el control de su puesta en marcha para evitar posibles desviaciones respecto a la teoría de la implementación ideada así como para conocer y medir su grado de eficacia (resultados), eficiencia (recursos empleados) y realización (cumplimiento del cronograma y actividades/medidas previstas) desde el minuto primero del inicio de su puesta en escena.

Es muy importante tener en cuenta el diseño del sistema de seguimiento y evaluación de la intervención desde la fase de formulación de la intervención pública, principalmente, por las siguientes razones:

- El seguimiento y la evaluación son herramientas que requieren la previsión de importantes cantidades de recursos (económicos, temporales y humanos) para su realización;
- Las características y funcionalidades de estas herramientas las convierten en excelentes instrumentos al servicio de la planificación y la gestión pública puesto que son capaces de generar información útil, de valor, precisa, fiable que proporciona a gestores y decisores públicos un mayor conocimiento sobre la intervención pública diseñada y facilita, en consecuencia, la toma de decisiones sobre la necesidad de reformulación de la misma, introducción de nuevas actividades/medidas, mejora de sus procedimientos o reasignación de recursos.



En base a este razonamiento los siguientes apartados proporcionan las orientaciones mínimas a tener en cuenta para abordar el diseño de estas herramientas así como la información mínima que el documento programático de la intervención debe contener sobre estas materias y que orientará, por tanto, su redacción.

NOTA: como ya se ha señalado anteriormente, este Guía no tiene por objetivo ser una “Guía para el diseño de sistemas de seguimiento” ni para “el diseño de la evaluación” ya que, al menos en el caso de la evaluación, la Administración Pública de la Comunidad Foral Navarra ya cuenta en su repositorio con dos documentos específicos sobre esta materia: el “[Cuaderno de Gestión de la Evaluación](#)” y el “[Protocolo de Evaluabilidad](#)”.

➤ **Pautas para definir un sistema de seguimiento**

La teoría establece que **un sistema de seguimiento consiste en la recopilación sistemática de información sobre lo realizado y sus resultados**, tanto en su vertiente física como financiera, para comprobar el avance de un proyecto, programa o estrategia.

¿POR QUÉ ES NECESARIO DEFINIR UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO?

Básicamente porque la planificación, la ejecución y la evaluación de las intervenciones plantean **preguntas que requieren de información** para responderlas.

Se necesitan datos de calidad, organizados y estructurados adecuadamente, para poder conocer quién hace qué, cómo y cuándo; así como los elementos clave en el desarrollo de la intervención que pueden motivar sus resultados y efectos.

Esto es, toda la información relevante sobre la intervención que no se vaya recabando y sistematizando durante su aplicación dificultará, por una parte, la toma de decisiones y, por otra, encarecerá (en término de recursos materiales, económicos, humanos y temporales) la evaluación, puesto que deberá recopilarse *a posteriori* a través de otros procedimientos.

La principal característica de esta herramienta es que se trata de una **tarea que debe llevarse a cabo de manera continuada**; esto es, no se lleva a cabo en un momento determinado de la implementación de la intervención pública (una vez ha finalizado la misma, por ejemplo) sino a lo largo de toda su “vida”.

La importancia de abordar la definición de un adecuado sistema de seguimiento reside en que esta herramienta permite:

- Conocer quién hace qué y cómo y determinar los procedimientos que se han institucionalizados para la gestión y ejecución de las actuaciones
- Obtener la información con la calidad, agregación organización y estructuración que, al inicio, a medio camino y una vez finalizado el programa de actuaciones, será necesaria para evaluar el impacto, eficacia y eficiencia de la intervención. Esto es, el seguimiento es uno de los principales condicionantes de la viabilidad y alcance de la evaluación es la disponibilidad de información sobre la intervención a evaluar.
- Describir la evolución de las actividades previstas, estableciendo criterios sobre la marcha de la intervención a través de índices y ratios de acuerdo con un esquema y secuencia predeterminados (ruta de análisis).
- Identificar los puntos críticos en la gestión y ejecución, permitiendo detectar problemas y alertar a los/las responsables sobre los riesgos de implantar un programa distinto del diseñado, facilitando la toma de decisiones sobre las acciones correctivas a emprender.

Por otro lado, un adecuado sistema de seguimiento:

- Debe considerar las necesidades informativas de los agentes que participan o están afectados por la intervención pública.

- Debe abarcar todos los aspectos (ámbitos y niveles) de la intervención.
- Debe utilizar herramientas adecuadas para su instrumentación que aseguren la fiabilidad de información suministrada así como su emisión “a tiempo”. Por tanto, debe ser ágil, oportuno y eficaz, de manera que contribuya a la gestión diaria de los proyectos y actuaciones
- Deber estar integrado coherentemente con la estructura organizativa de los órganos gestores y ejecutores de la intervención pública puesto que es: una labor eminentemente administrativa y existe un estrecho vínculo con las labores de gestión de proyectos/programas/planes.
- Debe contar con los recursos necesarios (humanos, materiales y financieros) para que se realice en tiempo, coste y calidad.

A la hora de diseñar un sistema de seguimiento existen una serie de aspectos clave que deben ser definidos y que pueden resumirse en las siguientes preguntas:

¿Qué?	Se refiere a la delimitación de los aspectos y dimensiones (diseño, proceso y/o resultados) de la intervención sobre los que va a recogerse información ya que dependerá de si se sigue un enfoque orientado a medir la forma en que se está llevando a cabo la ejecución de la intervención y/o también, un enfoque centrado en conocer el progreso en cuanto a la consecución de los resultados. Así mismo estos aspectos varían de una intervención a otra en función del nivel de planificación (normativo/estratégico/táctico/operativo). La opción por uno u otro enfoque va a depender de las necesidades informativas (inquietudes, requerimientos de datos) formuladas por los actores implicados en la intervención pública (internos: gestores y decisores públicos así como externos: beneficiarios/as directos/as e indirectos/as de los efectos e impactos generados por la intervención). Algunos aspectos de la intervención sobre los que suele requerirse información que debe ser aportada por el sistema de seguimiento son: • Participación y cobertura de la población objetivo • Gestión del programa • Cumplimiento de la normativa • Evolución del contexto socioeconómico donde se inserta la intervención • Ejecución del programa de actuaciones/medidas/actividades, sus resultados directos y costes (desempeño) • Desvíos o atrasos respecto a los plazos previstos
¿Para quién y para qué?	Un buen sistema de seguimiento tiene en cuenta la tipología de los usuarios/as que van a recibir la información recopilada por dicho sistema así como el uso que van a hacer de la misma. Por ello es preciso retomar de nuevo en esta fase del proceso de formulación el estudio realizado en la fase de diagnóstico sobre agentes implicados en la intervención (instituciones, departamentos, personas

	beneficiarias...etc.) con la intención de formular la lista de preguntas clave a las que deberá darse respuesta a partir de la información recopilada por el sistema de seguimiento.
¿Cuándo?	Es imprescindible determinar la frecuencia de recolección de la información, con la idea de tener en cuenta los ritmos de trabajo así como garantizar la disponibilidad de datos en los momentos necesarios para la toma de decisiones sobre la intervención. Las tareas de seguimiento consumen un tiempo considerable que es preciso prever.
¿Cómo?	Existen diferentes métodos y técnicas para llevar a cabo las tareas de recogida, registro y análisis de la información por ello resulta necesario seleccionar aquellas más adecuadas en función de los recursos disponibles, el tipo de datos requeridos (cuantitativos/cualitativos) así como las fuentes (primarias/secundarias) de provisión de la información. Así mismo, es preciso considerar si va a requerirse de algún tipo de herramienta (base de datos informática, por ejemplo) que agilice las tareas de registro e interpretación de la información recogida ya que esto supone la necesidad de destinar parte de los recursos a esta cuestión así como prever su tiempo de configuración, puesta en funcionamiento y necesidad de formación a los usuarios/as de la misma.
¿Quién?	Delimitación de las personas/instituciones responsables de llevar a cabo las tareas de recopilación, registro y análisis de la información proporcionada por el sistema de seguimiento. Por lo general, el seguimiento suele ser una tarea interna, llevada a cabo por los gestores de la intervención, no obstante, puede llegar a externalizarse si así se considera conveniente todos o parte de los trabajos en los que se desagrega el seguimiento.

Fuente: elaboración propia a partir del modelo propuesto por Florencio Gudiño³⁶.

Planteadas estas cuestiones fundamentales a tener en cuenta en el diseño de un sistema de seguimiento y retomando el objeto de la presente Guía –establecer orientaciones para el diseño, formulación y planificación de una intervención pública – es fundamental recordar la **importancia de incorporar un apartado específico en la redacción del documento programático de la intervención** que, al menos, **establezca las condiciones y características mínimas que sirvan de base para abordar el desarrollo e implementación de un sistema de seguimiento.**

De esta forma, habrán de quedar clarificadas las siguientes cuestiones:

- **Batería de indicadores**

Los indicadores constituyen el instrumento por excelencia para poder llevar a cabo el del sistema de seguimiento.

³⁶ Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

Los indicadores son expresiones cuantitativas o cualitativas de una variable que permiten describir algún aspecto de la intervención pública y ayudan a valorar lo alcanzado en relación con un parámetro de referencia³⁷.

Muestran sólo aspectos parciales de las variables que se pretenden medir; por ello, ningún indicador resulta completo ni perfecto y se recomienda en consecuencia la elaboración de una “batería de indicadores” que recoja exhaustivamente todos los aspectos de la intervención pública y aporte una visión global de la misma.

Como regla de oro, será preferible un sistema oportuno y práctico a uno sofisticado y abundante de indicadores cuya utilización no sea clara³⁸ pero que, de manera imprescindible, incluya indicadores de tres tipos³⁹:

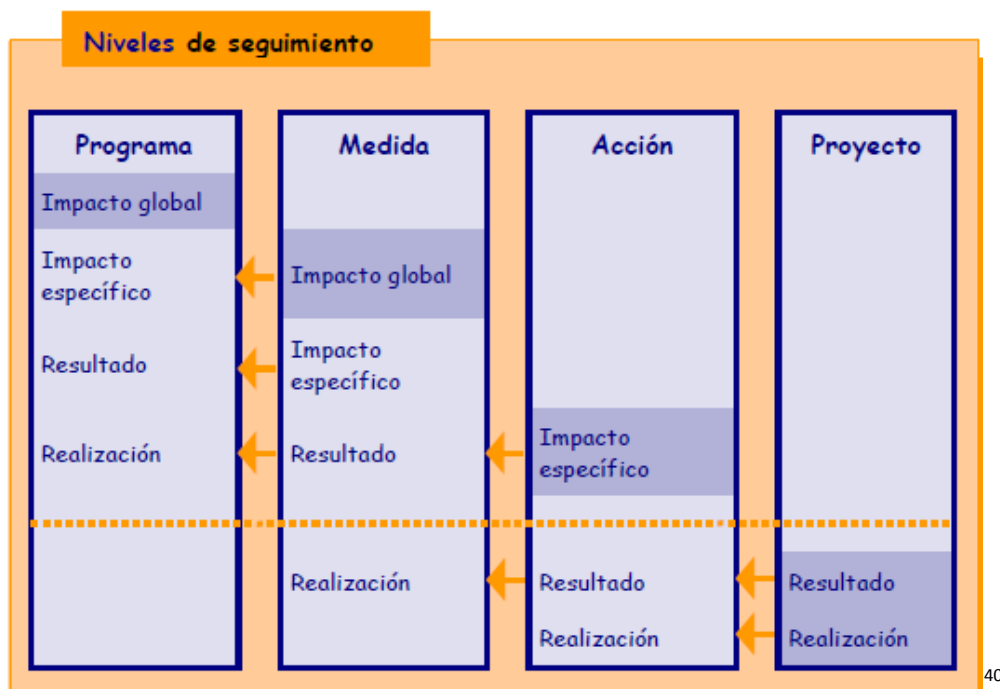
- **Indicador de impacto:** Se utilizan para medir las consecuencias de los programas, más allá de los efectos inmediatos sobre sus beneficiarios directos.
- **Indicador de realización:** Se emplea para medir la ejecución física y financiera de las distintas medidas que encuadran un programa.
- **Indicador de resultado:** Se emplea para medir los resultados (directos o indirectos) obtenidos en la realización de las actuaciones; pudiendo hacer referencia a aspectos físicos o financieros.

Y que además tenga en cuenta todos los niveles de planificación de la intervención (programa, medida, acción, proyecto), tal y como aparece reflejado en el siguiente cuadro sintético:

³⁷ **INAP** (2008): *Glosario de Términos relacionados con el seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas*, Gobierno de Navarra, pág. 18.

³⁸ **ORTEGÓN QUIÑONES** (1995): *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*, Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), pág. 267.

³⁹ **INAP** (2008): *Glosario de Términos relacionados con el seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas*, Navarra, pág. 18.



A partir de estos tres tipos de indicadores, denominados “**indicadores de base**” se calculan los llamados “**indicadores complementarios**”⁴¹ que se determinan en relación con lo planificado en la intervención, si existen previsiones, o con unos parámetros de referencia (llamados también comparadores) sobre lo que debería alcanzarse con la ejecución de las medidas/actuaciones/actividades programadas por la intervención. Los indicadores complementarios son de dos tipos:

- **Indicadores de eficacia.** La eficacia hace referencia al logro de los objetivos previstos sin tener en cuenta los costes. Estos indicadores pueden enunciarse en relación con las previsiones sobre las realizaciones, resultados e impactos.
- **Indicadores de eficiencia.** La eficiencia de una actuación es la relación existente entre los objetivos alcanzados y sus costes. Los indicadores, en este caso, permiten medir las realizaciones, resultados e impactos obtenidos en relación con los recursos movilizados.

De manera adicional, pueden añadirse a la batería de **indicadores** otros dos tipos **adicionales**:

⁴⁰ OSUNA, J.L. y MARQUEZ, C. (2000): *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*, Instituto de Desarrollo Regional (IDR), Sevilla, pág. 84.

⁴¹ OSUNA, J.L. y MARQUEZ, C. (2000): *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*, Instituto de Desarrollo Regional (IDR), Sevilla, pág. 92.

- **Indicadores de gestión**, recopilan información sobre las distintas esferas del proceso de gestión de las intervenciones públicas: recursos humanos, temporales y materiales y los indicadores relativos a los mecanismos de publicidad y tramitación de solicitudes para participar en la intervención (como ejemplo de estos últimos: grado de cobertura de la población objetivo; número, tipo y coste de las acciones de promoción y difusión....)
- **Indicadores de contexto socioeconómico**: recogen datos exógenos a la intervención pública pero que influyen en ella. Definen una realidad en un momento del tiempo que es la que determina el entorno en el que se formula y ejecuta la intervención (relacionados con la demografía; empleo; producción y renta, principalmente) y toman como fuentes de información estadísticas existentes (locales, regionales, nacionales y supranacionales).

Independientemente de qué tipologías se decidan finalmente incorporar en la batería de indicadores inicial de la intervención, **estos indicadores deben tener los siguientes requisitos:**

- **Pertinentes** >> deben guardar relación con los objetivos definidos y estar ajustados a las necesidades de información expresadas por los diversos actores clave implicados en la intervención.
- **Relevantes**>> que midan lo que se necesita conocer; es decir, deben servir al usuario efectivamente para la toma de decisiones.
- **Válidos** >> Deben reflejar y medir los efectos y resultados de la intervención y los factores externos a éstos.
- **Precisos**: en cuanto a especificar tiempo (cuánto); beneficiarios/as (para quiénes); cantidad; calidad (cómo) y lugar (dónde).
- **Oportunos**: deben permitir obtener información en tiempo real, de forma adecuada y oportuna y medir con un grado aceptable de precisión los resultados alcanzados y los desfases con respecto a los objetivos propuestos, que permitan la toma de decisiones para corregir y reorientar la gestión antes de que las consecuencias afecten significativamente los resultados o estos sean irreversibles.
- **Fiables**: la información que sirva de base para su elaboración debe tener la garantía de confiabilidad necesaria en el sentido de que las mediciones que se realicen, aunque sean ejecutadas por diferentes personas deben arrojar los mismos resultados.
- **Fáciles de obtener**: sencillos de generar y recolectar.
- **Fáciles de interpretar**: comprensibles tanto para quienes los desarrollen como para quienes los estudien o los tomen como referencia, de manera que sean sencillos a la hora de procesar su información de cara a obtener conclusiones que aporten valor para la toma de decisiones.
- **Procesos y procedimientos de recogida de la información**, respecto a esta cuestión será preciso delimitar a los siguientes aspectos:
 - los actores responsables de llevar a cabo estas tareas
 - las técnicas y herramientas que se determinan más convenientes para recopilar y procesar los datos

- o fuentes de verificación >> los indicadores son variables empíricas que necesitan extraer la información de la realidad, por ello, para cada indicador es imprescindible definir la forma y el cómo se obtendrán los datos. Estas fuentes de extracción de información pueden ser secundarias o primarias, es decir, puede extraerse la información a partir de documentos, encuestas, bases de datos previamente existentes o, por el contrario, elaborar técnicas o herramientas ad-hoc que permitan extraer la información desde “cero”.
 - o la periodicidad de recogida de la información o, al menos, establecer un cronograma mínimo que determine en qué momentos deberá estar disponible cada informe de seguimiento
 - o los órganos/actores responsables de su análisis e interpretación así como los mecanismos previstos para el tratamiento de las conclusiones obtenidas y su utilización
 - o la periodicidad de reunión del denominado Comité de Seguimiento, órgano responsable de coordinar y dirigir las tareas de seguimiento así como proponer las reprogramaciones que se consideren pertinentes a la luz de los progresos en la ejecución y gestión de las actuaciones. La configuración y composición también debe estar, al menos, esbozada en el documento programático de la intervención.
- Recursos asignados al sistema de seguimiento: económicos, humanos y materiales (bases de datos, por ejemplo). Deberá establecerse una partida específica del presupuesto destinado a la gestión de la intervención al sistema de seguimiento. Antes de poner en marcha la intervención debe realizarse una estimación lo más aproximada del coste de los trabajos intrínsecos a esta actividad.
- Valores referenciales: los indicadores van a servir para comparar la situación inicial y posterior (a una determinada fecha) tras la implementación de la intervención pública por ello para poder verificar el grado de avance en función de los objetivos previstos debe haberse realizado una labor de definición de “valores meta” (resultados que se estiman obtener en un determinado período de tiempo) y “valores iniciales” (estos parten del diagnóstico elaborado).
- Otros instrumentos de seguimiento⁴²: además de definir un conjunto de indicadores que ofrezca una visión global de la intervención es preciso contemplar el uso de otros instrumentos de seguimiento que valoren aspectos más cualitativos de dicha intervención:
 - o *Informes periódicos de seguimiento* >> son estudios ad-hoc sobre aspectos determinados de una intervención que exigen un análisis particular y exhaustivo.
 - o *Observación directa* >> en ocasiones para poder valorar hasta qué punto se están produciendo cambios en las condiciones socioeconómicas de una determinada área es precisa la interacción

⁴² OSUNA, J.L. y MARQUEZ, C. (2000): *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*, Instituto de Desarrollo Regional (IDR), Sevilla, pág. 95.

personal de los analistas con dichas variables para poder efectuar un seguimiento efectivo de las mismas.

- o *Encuestas y entrevistas en profundidad* >> permiten conocer directamente a través de la población objetivo en qué medida las intervenciones que se desarrollan en un área están modificando las condiciones de la misma, así como su satisfacción con estos cambios.



ANTES DE PASAR A LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN, SERÁ PRECISO VALIDAR EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO MEDIANTE LA FICHA Nº 4 (CALIDAD DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN) DEL PROTOCOLO DE EVALUABILIDAD

➤ ¿CÓMO EVALUAR?

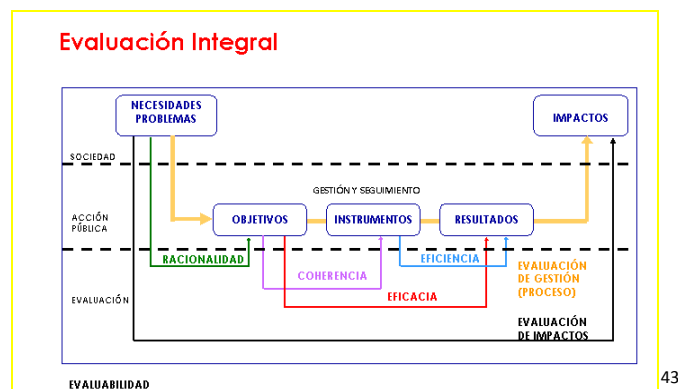
La evaluación de programas y políticas públicas es una herramienta que se apoya en un **método sistemático** basado en la recopilación y análisis de información para valorar el diseño, gestión, resultados y efectos de una actuación pública, en base a ciertos **criterios de valor** previamente establecidos, para **determinar si se han conseguido o alcanzado los objetivos** propuestos, con el fin de **tomar decisiones** que lleven a mejoras futuras en la planificación y gestión de los recursos públicos.

La evaluación es un **proceso que constituye una parte fundamental del ciclo integrado de la política pública** donde, **junto al seguimiento**, retroalimenta el proceso de planificación, permitiendo el incremento progresivo y continuo de la eficacia de las actuaciones públicas. (Osuna y Vélez, 2005).

Permite satisfacer las exigencias de información y transparencia de cuantos agentes participan en el proceso socioeconómico y, a su vez, informa a la sociedad en su conjunto, como destinataria última de las intervenciones implementadas por el sector público y de las evaluaciones realizadas; y, de forma específica, a los órganos representativos del poder ejecutivo en las Administraciones Públicas, que a través del ejercicio evaluatorio pueden enjuiciar el efecto conjunto y la eficacia de sus actuaciones. Por otra parte, y dentro de las Administraciones Públicas, informa al conjunto de los Centros Gestores del gasto, que tienen a su disposición un poderoso instrumento de ayuda en la gestión de las políticas. De este modo, entendemos que planificación y evaluación son conceptos que deben ir intrínsecamente unidos.

Debe ser entendida como un proceso de aprendizaje y formación; un instrumento para mejorar el conocimiento de los implicados en sus propias intervenciones. Los responsables de éstas aprenden a administrarlas, gestionarlas y adaptarlas a las necesidades del momento y del entorno, que se modifica constantemente. A la luz de los resultados de las evaluaciones, si se revela como necesario, los decisores pueden ir introduciendo modificaciones en la planificación y actuaciones de cara a conseguir los objetivos propuestos, o incluso reformular los objetivos si se ha detectado que las necesidades de la población objetivo han ido evolucionando en otra dirección.

Por tanto, la evaluación **debe entenderse de manera integral, como una fase transversal dentro del ciclo de intervenciones públicas**, de forma que sus tareas deben iniciarse desde el mismo momento del diseño y formulación de la intervención pública cuando se tratará de identificar y corregir aquellos aspectos que puedan influir, a posteriori, en el grado de evaluabilidad de dicha intervención.



43

Evaluación como mecanismo legitimador de esa nueva intervención, donde transparencia y eficiencia son sus expresiones más inequívocas y como herramienta de retroalimentación en el proceso de elaboración de políticas, planes y/o programas públicos, donde sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras, en un intento de introducir racionalidad en la toma de decisiones.

Los aspectos clave sobre el diseño de la evaluación que deben ser abordados en el proceso de formulación de una intervención pública pueden resumirse en las siguientes preguntas:

BATERÍA DE PREGUNTAS DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN		MOMENTO DE FORMULACIÓN
1	¿Por qué evaluar?	PERÍODO DE PREPARACIÓN DE LA EVALUACIÓN
2	¿Qué evaluar?	
3	¿Para qué evaluar?	
4	¿Cómo evaluar?	
5	¿Es posible evaluar?	
6	¿Quién evalúa?	PLANIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN Y PUESTA EN MARCHA
7	¿Qué debo hacer como gestor de la evaluación durante el despliegue del Plan de Trabajo?	
8	¿Cómo comunico el proceso de evaluación y sus resultados?	

⁴³ PLANTE (1991), citado por Osuna y Márquez (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. IDR. Sevilla

Puesto que el objeto del presente Guía es establecer orientaciones para el diseño, formulación y planificación de una intervención pública – no una “Guía para el diseño de la evaluación”⁴⁴ - es fundamental recordar la **importancia de incorporar un apartado específico en la redacción del documento programático de la intervención** que, al menos, **establezca las condiciones y características mínimas que sirvan de base para abordar el desarrollo e implementación de un sistema de evaluación.**

De esta forma, el apartado dedicado al sistema de evaluación deberá delimitar como mínimo las siguientes cuestiones:

- Recursos asignados a la evaluación de la intervención y actores responsables: económicos y humanos principalmente. En el caso de optarse por una evaluación de tipo externo, llevada a cabo por un equipo experto ajeno a la organización deberá establecerse una partida específica del presupuesto destinado a la gestión de la intervención al diseño y desarrollo de las tareas de evaluación. De manera orientativa puede afirmarse que debiera destinarse a la evaluación entre un 2 y un 5% del presupuesto total previsto para llevar a cabo la intervención pública.

Si, por el contrario, se opta por una evaluación interna, gestionada y realizada por personal interno de la organización, antes de poner en marcha la intervención debe realizarse una estimación lo más aproximada del coste temporal de los trabajos de evaluación con la idea de estipular el personal necesario así como su dedicación.

- Momento de realización de la evaluación: ya desde el momento de formulación de la intervención debe preverse en qué momento será llevada a cabo la evaluación, lo cual marcará la tipología de la misma así como las preguntas y necesidades de información: diseño, implementación, resultados o impactos, en función de si se plantea como una herramienta paralela que acompañará el desarrollo y ejecución de la intervención, nutriendo en todo momento a sus gestores con información de valor para la toma de decisiones o, por el contrario, centrará su análisis en un determinado aspecto: resultados alcanzados, impactos generados, mecanismos de implementación....

Esta cuestión es de fundamental importancia porque ayudará a delimitar los ritmos de trabajo y cronograma de desarrollo de la intervención pública en el sentido de prever en qué momento deberá estar disponible el informe de evaluación para que sea útil de cara a la toma de decisiones sobre la intervención.

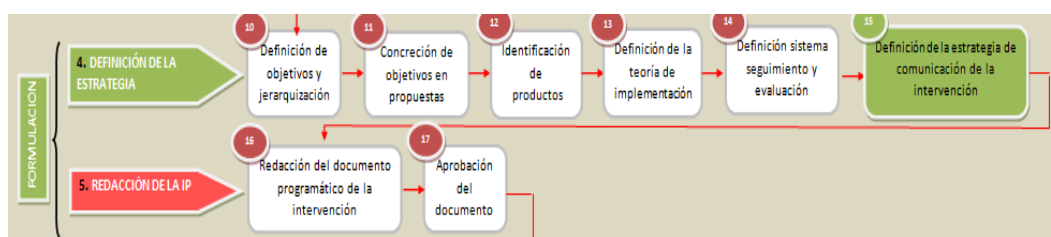


ANTES DE PASAR A LA DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN SERÁ PRECISO VALIDAR EL SISTEMA DE EVALUACIÓN MEDIANTE LA FICHA Nº 5 (CLARIDAD EN LOS PROPÓSITOS DE LA EVALUACIÓN) Y FICHA Nº 7 (IMPLICACIÓN EN LA EVALUACIÓN) DEL PROTOCOLO DE EVALUABILIDAD

⁴⁴ Para ampliar la información sobre esta cuestión se remite al lector al [Cuaderno de Gestión de la Evaluación](#).

6.3.1.6 ¿CÓMO DIFUNDIR LA INTERVENCIÓN PÚBLICA?: Definición de la estrategia de comunicación de la intervención pública

El último paso de la fase de “definición de la estrategia” se centra en la formulación de la estrategia a seguir para dar a conocer la intervención pública tanto de manera interna (dentro de la propia organización) como externa (a la ciudadanía navarra en general, beneficiarios/as directos/as y otras entidades o instituciones de ámbito público y privado que puedan tener interés en dicha intervención).



La función de la comunicación dentro del proceso de formulación de una intervención pública es, principalmente, la de establecer una relación de diálogo entre los actores involucrados para que pongan en común sus ideas, demandas y expectativas.

Esta comunicación ha de cumplir tres funciones:

- Difundir información acerca del proceso de formulación de la intervención.
- Ayudar a generar valores y actitudes ciudadanas para ejercer el compromiso de participar activamente en los asuntos públicos.
- Generar compromiso con las propuestas de intervenciones públicas que buscan modificar una realidad problemática.

Tal y como se expresa en la Guía: “¿Cómo planificar la comunicación desde una Institución Pública?”, *“es obligación de la Administración generar una sociedad informada y promover la cultura de la información comunicando su gestión a la ciudadanía desde todos los ámbitos. La comunicación institucional ha de responder de esta manera antes esa necesidad de satisfacer el derecho a la información de la ciudadanía. Pero la comunicación pública satisface también otras necesidades, como la de informar sobre lo realizado (...)”*⁴⁵.

Resulta de extrema importancia elaborar un Plan de Comunicación de la intervención pública antes de proceder a su implementación por las siguientes razones:

- **Cumplir con los principios** establecidos en el art.4 de la [Ley Foral 11/2012, de 21 de Junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto](#):
 - o **Principio de transparencia**: *“La Administración ha de introducir la transparencia en todas las actividades que gestiona y en su propia organización, de forma que los ciudadanos y ciudadanas puedan*

⁴⁵ DGGANT (2011): *¿Cómo planificar la comunicación desde una Institución Pública? Metodología para el diseño de planes de comunicación*, Gobierno de Navarra, pág. 9.

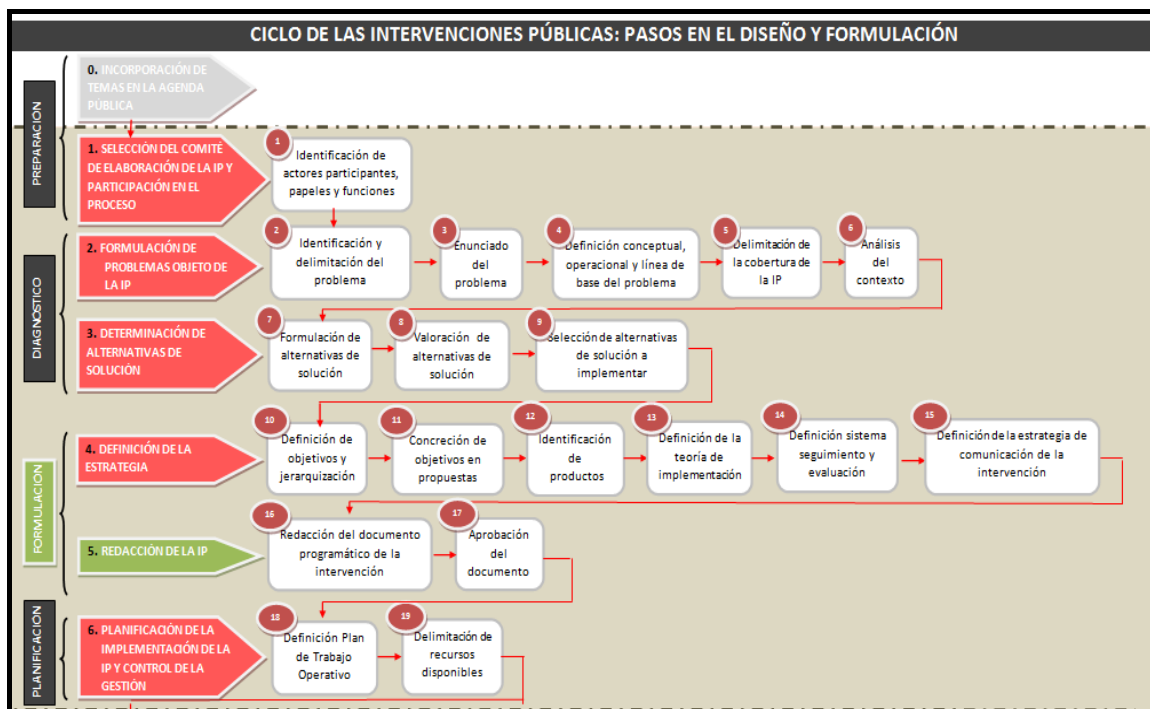
conocer sus decisiones, cómo se adoptan las mismas, cómo se organizan los servicios y quiénes son las personas responsables de sus actuaciones”.

- o Principio de publicidad activa: *“La Administración debe proporcionar y difundir constantemente, de una forma veraz y objetiva, la información que obra en su poder y la relativa a su actuación”.*
 - o Principio de participación y colaboración ciudadanas: *“La Administración Pública en el diseño de sus políticas y en la gestión de sus servicios ha de garantizar que los ciudadanos y ciudadanas, tanto individual como colectivamente, puedan participar, colaborar e implicarse en los asuntos públicos”.*
- **Generar compromiso en la implementación**: es preciso que tanto el personal interno de la organización como el resto de entidades, instituciones, actores que vayan a verse implicados en la implementación de la intervención conozcan desde el momento de su diseño y formulación todos los detalles con la intención de que puedan expresar sus aportaciones, se sientan desde el inicio comprometidos con su ejecución y, así, evitar posibles resistencias.
 - **Legitimar la actuación pública**: ya se ha comentado en el apartado dedicado al diagnóstico que es de vital importancia que todos los actores que puedan verse implicados en la intervención, bien sea porque son beneficiarios (indirectos o indirectos) de la misma o tengan un interés en la misma, validen la intervención pública desde su diagnóstico y formulación de estrategia(s) para resolver los problemas/necesidades identificados hasta el plan de trabajo de implementación.

El documento programático de la intervención pública, por tanto, deberá dedicar un apartado a desarrollar el “Plan de Comunicación”. Para su elaboración se remite al lector a la ya citada guía: [“¿Cómo planificar la comunicación desde una Institución Pública? Metodología para el diseño de planes de comunicación”](#) disponible en el repositorio de recursos documentales de Gobierno de Navarra y que ofrece todas las pautas metodológicas necesarias para poder abordar el diseño de un instrumento de estas características.

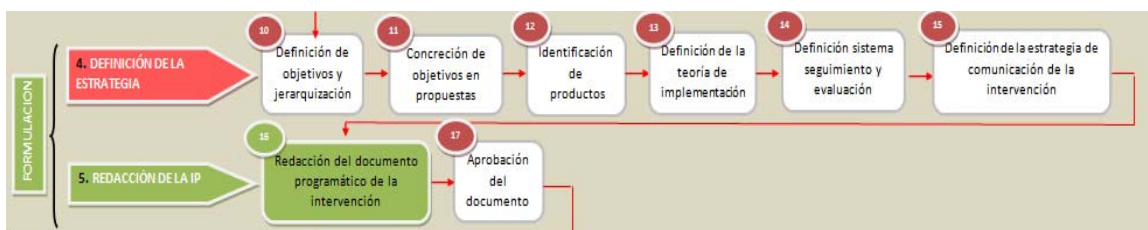
6.3.2 Etapa de redacción del documento programático de la intervención pública

Una vez que se ha definido la estrategia a seguir por la intervención (en todos sus aspectos) para dar solución de manera efectiva a los problemas y/o necesidades identificados en el diagnóstico, la siguiente tarea es plasmar en el “papel” esta reflexión y teoría de la implementación de manera comprensible y utilizando un lenguaje claro para que pueda ser asumida por los actores responsables de su ejecución y, a su vez, pueda ser difundida a los actores beneficiarios directos así como a otras entidades, organizaciones y/o instituciones que tengan algún tipo de interés.



Esta etapa comprende dos pasos; por un lado, la propia redacción del documento programático de la intervención y, la validación de dicho documento mediante la aprobación por parte del nivel político (Parlamento).

6.3.2.1 ¿CÓMO ABORDAR LA REDACCIÓN DEL DOCUMENTO PROGRAMÁTICO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA?



Realmente no existen unas reglas fundamentales, cerradas sobre cómo debe ser redactada una intervención pública ya que cada organización establece sus propios criterios y formato. No obstante, puesto que uno de los objetivos de esta guía es: **“definir un esquema o estructura para los documentos programáticos elaborados por los diferentes Departamentos de Gobierno de Navarra (ya sean Planes Directores, Planes Estratégicos, Programas, Proyectos....),** de manera que tengan una especie de “marca de la casa”, que facilite su lectura y comprensión por sus agentes destinatarios (personal técnico, ciudadanía navarra, representantes de entidades e instituciones clave...)”, en este apartado se ofrecen una serie de orientaciones, criterios y esquema mínimo de la estructura que ha de seguirse para lograr este propósito, diferenciando entre los diferentes niveles de planificación.

A diferencia de los pasos anteriores del proceso, en los que es imprescindible asegurar la participación y el acuerdo entre los principales implicados, la redacción del documento final programático de la intervención pública debe encargarse a un equipo técnico muy reducido que, recogiendo la información generada en el proceso, la sistematice y presente de forma ordenada.

A continuación se ofrece el esquema o estructura de contenidos mínimos que deben contener las diversas intervenciones públicas en función de su nivel:

- **Estructura básica de los Planes Estratégicos**

Generalmente, el esquema aproximado de un documento de planificación es el siguiente:

- Introducción y elementos metodológicos
- Diagnóstico organizacional
- Misión, Visión y Valores
- Líneas estratégicas y objetivos
- Plan anual
- Sistema de Seguimiento y Evaluación

Tras proceder a la revisión de la diversa bibliografía existente al respecto y, siempre con el objetivo de lograr la homogeneización de los diversos Planes Estratégicos redactados en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se recomienda incluir una serie de apartados de manera **que el esquema o índice de cualquier plan debe explicitar los siguientes apartados:**

- Introducción >> en este apartado se dejará constancia de la motivación que justifica la elaboración del Plan (existencia de una Ley que determine su necesidad; política pública en la que se enmarca; planes estratégicos anteriores...) así como de una breve “historia” de la organización: recorrido hasta el momento de redacción del presente Plan; ámbito competencial; foto fija del presente...

- o Metodología >> explicar cómo se ha llevado a cabo el proceso de diseño y formulación del Plan especificando duración, etapas y actores intervinientes -en este sentido se insta a detallar si se ha llevado a cabo de manera participativa contando con la intervención de los actores beneficiarios/as últimos/as de los resultados o con representantes de los mismos y qué mecanismos y/o herramientas se han empleado para lograr su colaboración -.
- o Diagnóstico >> en este apartado es importante detallar el punto inicial de partida (líneas de base de los problemas/necesidades detectados) para que después puedan ser comparados con los valores meta pretendidos una vez finalice la ejecución de la intervención. Debe incluirse el DAFO como resumen del análisis de problemas/necesidades realizado indicando qué problemas/necesidades se consideran prioritarios.
- o Misión, visión y valores
- o Líneas estratégicas y objetivos estratégicos >> Cada línea debiera contener, en primer lugar, una justificación, o, mejor dicho, una explicación del problema o reto al que esa línea busca dar solución. En definitiva, se trataría de alinear el DAFO con cada una de las líneas estratégicas planteadas.

Para cada línea estratégica deberán plantearse los objetivos estratégicos y éstos a su vez se estructurarán a través de programas y proyectos, cada uno de los cuales tendrá un objetivo al cual se organizarán y coordinarán un conjunto de actividades y tareas.

En lo que respecta a los objetivos estratégicos es importante reflejar “en papel” la priorización realizada y en base a qué criterios se ha llevado a cabo.

- o Definición de las bases del sistema de seguimiento y evaluación del Plan >> procedimientos, herramientas, presupuesto y responsabilidades.
- o Definición de la estrategia de comunicación del Plan
- o Cronograma y presupuesto >> de manera general y total ya que después se concretarán estas cuestiones en el Plan Operativo Anual.
- o Cuadro de mando >> definición de indicadores a nivel de la consecución de resultados y metas estratégicas, con la intención de poder valorar
- o Órganos de gestión del Plan >>
- o Glosario de términos empleados >>

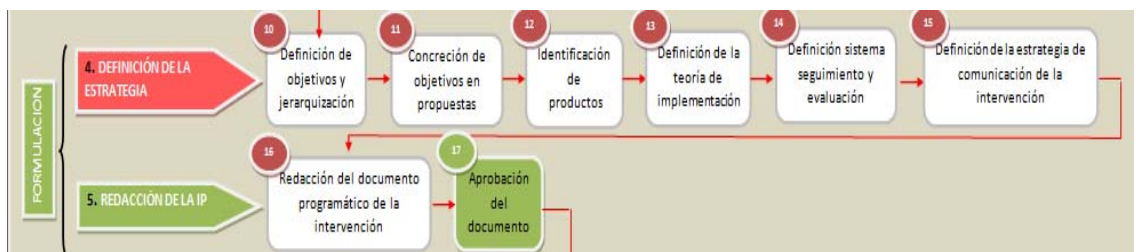
- **Estructura básica de los Planes Operativos**

Una vez aprobadas las grandes líneas estratégicas de actuación, definidos objetivos y programas de acciones, es el momento de comenzar a planificar cada año de actuación. Eso supone dar un salto **hacia la planificación operativa, que es la que va a concretar cómo, quién y con qué ponemos en marcha esas tareas**. Un plan estratégico sin plan de acción no sirve de mucho, pues aunque es importante tener una orientación de largo plazo que sirva como horizonte y guíe la actuación de la organización de forma ordenada, eso debe concretarse en el día a día.

Los Planes Operativos descienden la estrategia definida en el Plan Estratégico y, por tanto, su estructura debe incluir, al menos los siguientes contenidos:

- Objetivos operativos: general y específicos del período anual, cuya consecución permitirá el alcance de los objetivos estratégicos. Esta relación entre objetivos operativos y estratégicos deberá quedar claramente establecida.
- Actuaciones, medidas y/o actividades a realizar en el periodo anual >> deberán identificarse los programas y proyectos que se tiene previstos ejecutar en cada periodo anual así como concretar los productos (bienes y servicios) que se tiene previsto generar así como la población objetivo destinataria de los mismos.
- Cronograma y presupuesto
- Responsables de ejecutar cada actuación, medida y/o actividad
- Sistema de seguimiento
- Órganos de gestión del Plan Operativo

6.3.2.2 APROBACIÓN DEL DOCUMENTO PROGRAMÁTICO

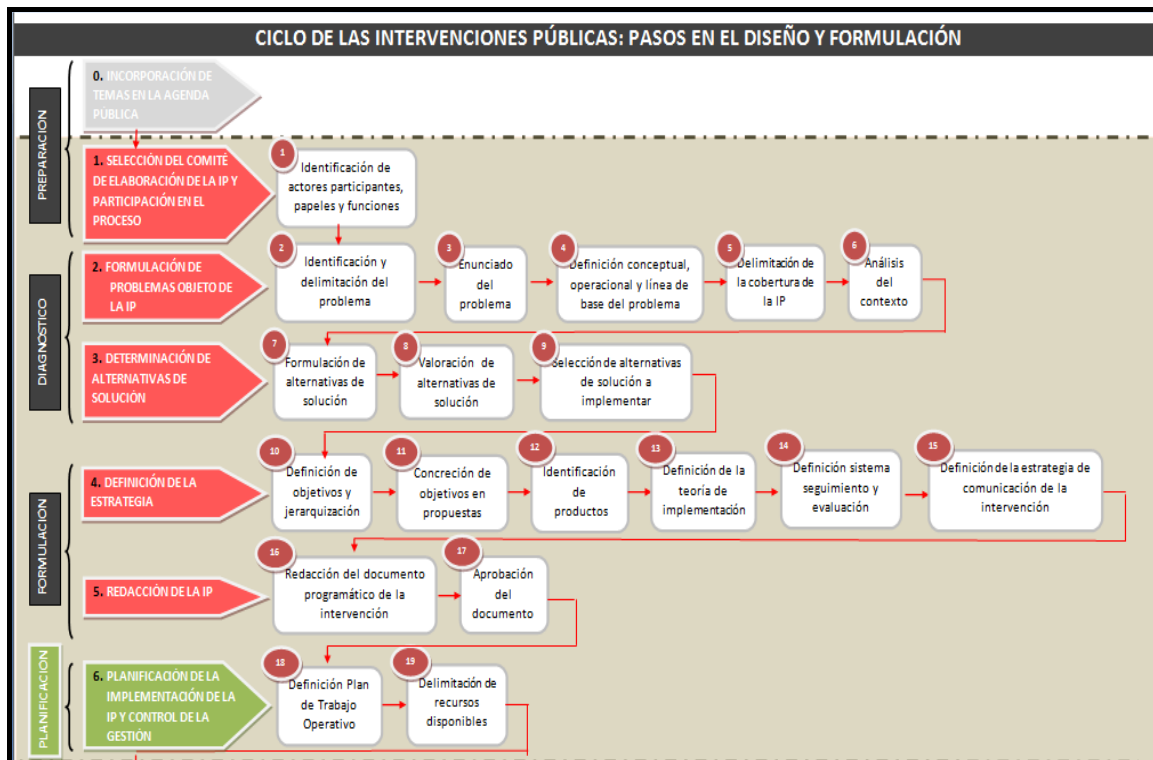


Una vez elaborado, este documento programático debe volver a circular con el fin de que sea revisado, analizado críticamente y para recoger las opiniones de los distintos miembros de la organización antes de proceder a su redacción en una versión definitiva. Además, el mismo debe comunicarse a todos los niveles de la organización y explicarse en detalle.

En caso de que dicha intervención pública se trate de un Plan Estratégico la aprobación definitiva del texto es realizada por el Parlamento previo trámite de información pública pudiendo las personas y entidades interesadas formular alegaciones dentro de dicho periodo.

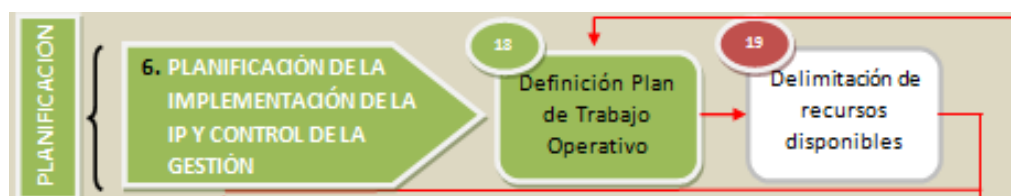
6.4 Fase de planificación de la implementación de la intervención pública

En este apartado se procede a identificar las cuestiones que han de plantearse los gestores públicos una vez que la intervención ya ha sido diseñada y se encuentra en disposición para ser implementada, esto es, proceder a descender la estrategia formulada en un plan de trabajo.



El equipo de trabajo encargado del diseño y formulación de la intervención pública puede liderar un taller para recoger ideas sobre cómo concretar la estrategia con sus líneas y objetivos priorizados (muy urgentes, urgentes e importantes), para ir las concretando en acciones para el año 1, año 2 y año 3. Existen organizaciones que prefieren ir perfilando cada año su plan de trabajo, mientras que otras determinan de una vez, un perfil anual para los 3 años, para poder visualizar la carga de trabajo y tratar de equilibrarla.

6.4.1 ¿Cómo se va a llevar a cabo la intervención pública?: definición del Plan de Trabajo Operativo



6.4.1.1 Plan de trabajo operativo: cronograma (¿cuándo?) y priorización de líneas de actuación (identificación de las relaciones existentes entre las diversas líneas de actuación)

La primera cuestión a tener en cuenta en el proceso de definición del Plan de trabajo operativo es que éste ha de permitir proyectar y organizar el trabajo en función de las necesidades y posibilidades de la organización así como de aquellas necesidades/problemas que se consideren de atención prioritaria.

Por ello, la tarea primordial debe ser clasificar las diversas líneas de actuación, asignándoles un orden de prioridad en cuanto a su ejecución atendiendo a criterios como:

- las posibles dependencias o conexiones existentes entre las diversas actuaciones que pretenden ejecutarse. Esto es, puede ser que la ejecución de la actuación 2 de la línea de actuación nº 3 sea condición sine qua non para que pueda comenzar a implementarse la actuación 1 de la línea 2 (ej.: la actuación 2 de la línea 3 contempla la creación de un centro de atención a la tercera edad mientras que la actuación 1 de la línea 2 pretende incrementar el personal destinado a la atención residencial de personas mayores).
- el tiempo necesario para su ejecución
- los recursos disponibles (presupuestarios) para el ejercicio en curso
- impactos o efectos inmediatos previstos

De esta forma, el cronograma de ejecución del plan vendrá determinado por la priorización necesaria de las líneas de actuación.

Cada actuación/actividad debe tener estipulado un tiempo de ejecución (fecha prevista de inicio y fin) así como un resultado o producto inmediato previsto el cual permitirá definir el indicador correspondiente para su seguimiento.

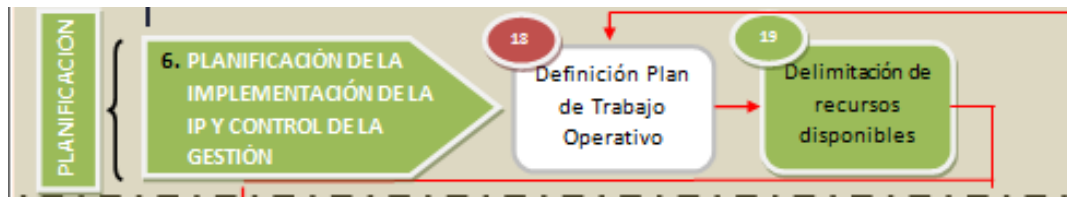
Esto es, el plan de trabajo debe estar ligado ineludiblemente al sistema de seguimiento.

6.4.1.2 Definición de responsabilidades (¿quién?)

El Plan de trabajo operativo ha de establecer con claridad los actores responsables de ejecutar cada una de las actividades previstas para ese período: instituciones y unidades administrativas implicadas y, en caso de ser posible, casi indicando con “nombres y apellidos” a las personas directas que participan en ese proceso de implementación y sus funciones.

Este paso, además, permite conocer si los recursos humanos disponibles se ajustan a las necesidades requeridas para llevar a cabo cada actuación con éxito o, si por el contrario, es preciso incorporar nuevos recursos, delegar o subcontratar.

6.4.2 ¿Qué medios/recursos se necesitan para lograr los fines propuestos?



6.4.2.1 Delimitación de recursos humanos y materiales

En lo que respecta a la delimitación de recursos humanos, es preciso contemplar diferentes perfiles:

- Recursos necesarios para dirigir, coordinar e informar sobre la ejecución del plan operativo
- Recursos necesarios para ejecutar las actuaciones previstas
- Recursos necesarios para controlar el proceso de implementación y productos resultantes
- Recursos necesarios para llevar a cabo las tareas de evaluación del Plan

Además, para cada uno de estos perfiles deberá tenerse en cuenta las funciones y competencias de cada actor dentro de estos grupos.

6.4.2.2 Delimitación de recursos económicos: Presupuesto por Programas

El presupuesto, con sus reglas formales e informales y los patrones de comportamiento de los actores responsables de su negociación, programación, ejecución y control, es una de las instituciones centrales del Estado.

El Presupuesto siempre es el reflejo financiero de un Plan (Shack, 2006) por lo cual, en última instancia, éste incide significativamente en la asignación de los recursos en el marco de las restricciones que impone el primero⁴⁶.

La programación presupuestaria responde a un proceso técnico de programación y a un proceso político de coordinación.

El presupuesto como tal es un documento que plasma la toma de decisiones y que recoge la totalidad de las políticas públicas y en este sentido contempla tanto ingresos como gastos.

⁴⁶ SHACK, NELSON (2006): Serie Gestión Pública N°58. CEPAL / ILPES. Santiago, Chile (http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/36341/Articulacion_Plan_PresupuestoNSY.pdf).

Los objetivos del ejercicio presupuestario se pueden agrupar en tres categorías:

- Objetivos macroeconómicos de estabilidad y consistencia entre la disponibilidad de recursos y el nivel del gasto: *el cuánto del presupuesto*.
- Objetivos respecto a la asignación sectorial o regional de los recursos, es decir, la equidad en la distribución: *el qué del presupuesto*.
- Objetivos de eficiencia en la ejecución en cuanto a la utilización de los recursos públicos: *el cómo del presupuesto*⁴⁷.

Los planes operativos anuales son herramientas utilizadas en el Presupuesto por Programas y constituyen un conjunto de actividades que valorizan los insumos que se requieren para la realización de éstas.

El Plan Operativo supone concretar lo planificado en función de las capacidades y la disponibilidad real de recursos. Los resultados de los Planes Operativos deben contribuir a la consolidación de la Planificación Estratégica.

La técnica de presupuesto por programas se orienta a determinar producción final en volúmenes físicos y valorizarla desde el punto de vista de los recursos financieros y programarla anualmente en los planes operativos anuales.

El plan operativo anual es la base para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto, de ahí la importancia que haya una adecuada sintonía con las prioridades establecidas a nivel de la Planificación Estratégica.

La Planificación estratégica debe ser realizada, tanto a nivel Institucional (o sea Ministerio o Entidad Descentralizada), así como a nivel de las Unidades Ejecutoras de los Programas.

El Plan Operativo Anual, es un instrumento que debe sistematizar los aspectos “operativos” relacionados con las actividades que permiten materializar los productos en una expresión anual. Para ser coherente con los objetivos y metas de la Institución y del Programa, debe recoger en su programación justamente las prioridades establecidas en términos de la calendarización de las actividades, identificar los insumos necesarios para la generación de los productos finales, y los procesos que conlleven inversiones, contrataciones, etc.

Las Unidades Ejecutoras de Programas deben estimar cual es el volumen preliminar de la producción final o intermedia, o las prestaciones que se deberán cumplir anualmente para satisfacer los requerimientos determinados por el Plan Estratégico, específicamente a nivel de los Objetivos Estratégicos. Los proyectos de inversión debieran quedar claramente determinados en esta fase.

Para que haya una expresión monetaria de los planes establecidos en la PE y traducidos en el POA, las Unidades de Planificación y las de Presupuesto debieran trabajar estrechamente y en forma coordinada entre los Programas y la institución.

⁴⁷ ORTEGÓN QUIÑONES, E. (2008): *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*, Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos.

En la práctica sucede lo siguiente:

- Las instituciones elaboran su POA sin referencia del PE institucional.
- La Unidad de Presupuesto está desvinculada de la Unidad de Planificación.
- No siempre los Programas Presupuestarios⁴⁸ tienen Unidades Ejecutoras, con claras responsabilidades directivas, por lo que no hay un traslado de los compromisos establecidos a nivel institucional, con la parte ejecutora.

⁴⁹

Los planes estratégicos se plasman en el proceso de la elaboración de la Programación Económica, consistente en una planificación de gastos e ingresos con proyección cuatrienal, a partir del ejercicio en el que se inicia su elaboración. A esta Programación Económica se le dota de un seguimiento, consistente en incluir las modificaciones de las cifras iniciales de la Programación y del control de los gastos plurianuales que se aprueben a lo largo del ejercicio en curso⁵⁰

⁴⁸ **PRESUPUESTOS ANUALES DEL GOBIERNO DE NAVARRA** : *Memoria y descripción de programas* ([Presupuestos Generales de Navarra - navarra.es](http://www.navarra.es/Presupuestos-Generales-de-Navarra))

⁴⁹ **ARMÍJO, M.**(2009): *Planificación estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), págs. 21-23.

⁵⁰ **GOBIERNO DE NAVARRA** (2008): *Manual de la programación económica* (<http://intranet/manualesDGSI/Documentos/GE21/Manual%20Programacion%20Economica%20Departamental%20Marzo%202008.pdf>)

CAPÍTULO

3

7 GLOSARIO DE TÉRMINOS

El glosario de términos presentado en este apartado pretende unificar terminología. La idea es que en cualquier plan, programa, actuación llevada a cabo en el ámbito foral navarro se usen de manera unificada conceptos como: acción, actuación, objetivo general...etc.

- **Actividad o actuación:** Se refiere a aquellas actividades que se encuentran vinculadas a la puesta en marcha y ejecución de los programas y proyectos constituyendo el conjunto de acciones necesarias, programadas y ejecutadas, que buscan obtener, a partir de un conjunto de insumos o recursos, los componentes y el producto final en un período determinado. Responden a la pregunta: ¿Qué debemos hacer para lograr los resultados?.
- **Análisis DAFO (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas):** Metodología de análisis proveniente de la planificación estratégica centrada en los aspectos críticos o relevantes de la situación actual. La metodología FODA surge como reacción a los procedimientos metodológicos de la planificación normativa de los años 1960 -1970, la cual resultaba muy lenta y costosa al poner demasiado énfasis en abarcar de manera cuasi científica el máximo de detalles de la realidad.
- **Estrategia:** es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y a la vez, establece la secuencia coherente de acciones a realizar⁵¹.
- **Meta:** es un resultado concreto que la institución se propone lograr y que le permite alcanzar sus objetivos. Las metas emergen de las actividades, al término de las mismas y deben ser específicas, coherentes, medibles y cuantificables.
- **Misión:** La misión es una descripción de la razón de ser de la organización, establece su “quehacer” institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia.
- **Objetivo:** Es el beneficio que se entrega a la sociedad y a cada uno de los ciudadanos a través de la prestación de bienes y servicios públicos⁵².
- **Objetivo general:** es un enunciado que orienta de manera global el diseño del plan, éste debe formularse en términos de cambios esperados en la situación general de la población.
- **Objetivo específico:** es un enunciado que desagrega un objetivo general.
- **Plan de comunicación.** Documento de planificación para la difusión de los resultados de la evaluación entre todos los actores implicados, señalando los canales y mensajes más adecuados satisfacer las necesidades de información.
- **Planeación prospectiva:** metodología que tiene por objeto anticipar los futuros posibles, probables y deseables, a través de la elección de escenarios identificados, lo

⁵² MINTZBERG, H. (1997): El proceso estratégico. Concepto, contextos y casos. México en EYZAGUIRRE ROJAS, N. (2006): Ponencia: “La Planificación Estratégica como metodología integrada en el Sector Educación”; XIX Seminario de Política Fiscal – CEPAL-ILPES, Perú, pág. 10.

⁵³ <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/12097/sgp32.pdf>

cual implica tener una mirada al futuro cercano (porvenir) enfocándose en esclarecer acciones presentes⁵³.

- **Población de referencia:** es una cifra de población global, que se toma como marco de referencia para cálculo, comparación y análisis de la demanda.
- **Población carente:** es el segmento de la población de referencia que requiere de los servicios de la política para satisfacer la necesidad identificada. También llamada *población afectada*.
- **Población objetivo:** es aquella parte de la población afectada a la que la política, una vez examinados los criterios y restricciones, está en condiciones reales de atender.
- **Política Pública:** curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado⁵⁴. Es el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Deben ser consideradas como un “proceso decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo.
- **Presupuesto por programas:** técnica presupuestaria que se orienta a la identificación de las actividades desarrolladas por una entidad económica. Pone especial atención a las acciones que se realizan, más que a los bienes y servicios que se adquieren. Es un instrumento de administración financiera que presupone la interpretación de los lineamientos que influyen de la planeación. Contiene un conjunto armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo y que permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas. Así mismo, permite identificar responsables de programa y establecer las acciones concretas para obtener los fines deseados.
- **Programa:** se trata de un conjunto de intervenciones homogéneas, agrupadas para alcanzar un objetivo concreto dentro de un plan. Se centran en aspectos específicos del problema/necesidad a la que se quiere dar respuesta, planteando intervenciones concretas y a corto plazo. Los programas definen el Plan en diferentes proyectos en los que es posible concretar y formalizar diferentes diseños de modo que sea posible realizar un seguimiento continuado de la implementación de éstos.
- **Proyecto:** el nivel más concreto de las políticas públicas. Es una operación no divisible, delimitada en cuanto al tiempo y al presupuesto. Cada uno de ellos tiene un objetivo en torno al cual se organizan y coordinan un conjunto de actividades y tareas.

⁵⁴ DEEPP (2005): *Guía metodológica para la definición de políticas públicas* en el Departamento de Cundimarca, Gobernación de Cundimarca, Secretaría de Planeación Departamental, Bogotá, págs. 3-4.

⁵⁵ SENPLADES (2011): *Guía metodológica de Planificación Institucional*, Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas, Quito (<http://www.pnud.org.ec/art/frontEnd/images/objetos/GUIA%20MPI%20pantalla.pdf>) pág. 40.

- **Organización:** toda entidad a través de la cual las personas se interrelacionan, se articulan y comunican mediante vínculos contractuales, acuerdos formales o informales, derechos, normas, procedimientos o costumbres culturales, que definen las relaciones de cooperación y competencia.
- **Visión:** imagen que la organización pretende alcanzar a largo plazo.



8 BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (1993): *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Antologías de Política Pública nº 3 (Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México).

ARMIGO, M. (2009): *Planificación estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

CIDEAL (2005): *Planificación Estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral*.

CUELLAR, E. y DÍAZ, J.M. (2011): *Planificación; un vínculo entre el conocimiento y la acción en el ámbito público*, REI en Calidad de la Administración Pública, Agencia de Evaluación y Calidad, nº 9.

DELGADO GODOY, L. (2009): *El enfoque de las políticas públicas*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.

DEEPP (2005): *Guía metodológica para la definición de políticas públicas en el Departamento de Cundimarca*, Gobernación de Cundimarca, Secretaría de Planeación Departamental, Bogotá.

DGGANT (2011): *¿Cómo planificar la comunicación desde una Institución Pública? Metodología para el diseño de planes de comunicación*, Gobierno de Navarra.

EIDER, C. y COBB, R. (1996): “Formación de la agenda. El caso de las políticas de los ancianos” en AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993): *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Antologías de Política Pública nº 3, Tercera Edición (Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México), pp. 77-104.

EYZAGUIRRE ROJAS, N. (2006): Ponencia: “*La Planificación Estratégica como metodología integrada en el Sector Educación*”; XIX Seminario de Política Fiscal – CEPAL-ILPES, Perú.

FIERRO, J. (2008): *Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas regionales*, Departamento de Políticas y Descentralización, División de Políticas y Estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile (SUBDERE, Santiago de Chile).

GRAGLIA, E., KUNZ, D. y MERLO, I. (2005): *Modelo relacional de diseño de políticas públicas*, VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político), pág. 4.

LI VARGAS, J. (2005): *Planificación en los Servicios de Salud: módulo VII del Curso Especial de Posgrado de Gestión Local de Salud*, San José, C.R.

MEDIANERO BURGA, D.: *Guía Metodológica para el diseño de Planes Estratégicos en el Sector Público. Un enfoque participativo*

IESE Business Scholl-Universidad de Navarra (1988): *La Empresa Pública como Organización. Documento de Investigación.*

INAP (2008): *Glosario de Términos relacionados con el seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas, Navarra.*

KNOEPFEL, P. et ál (2007): *Public Policy analysis* (Police Press, Bristol).

ORTEGÓN QUIÑONES (2008): *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*, Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT)

OSUNA, J.L. y MÁRQUEZ, C. (2003): *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional (Fundación Universidad).

PUIG I PICART, T. (2004): *Marketing de servicios para administraciones públicas con los ciudadanos. En red, claves y entusiastas.* Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Dirección General de Administración Local (Coria Gráfica).

SÁNCHEZ ALVABERA, F. (2003): *Planificación Estratégica y gestión pública por objetivos.* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Serie Gestión Pública nº 32, Santiago de Chile.

SENPLADES (2011): *Guía metodológica de Planificación Institucional*, Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas, Quito.

SUBIRATS, J., KNOEPFEL P., LARRUE, C y VARONNE, F. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas:* (1997): Ed. Ariel, Barcelona, pág. 49

TAMAYO SÁEZ, M. (1997): *El análisis de las Políticas Públicas*, en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1997): *La nueva Administración*, Ed. Alianza, Madrid, pág. 2

RECURSOS EN LA WEB (ARTÍCULOS, MANUALES...)

- <http://www.cendeisss.sa.cr/posgrados/modulos/modulo7gestion.pdf>
- http://mggp.atalca.cl/docs/taller_politicas_publicas/TALLER POLITICAS PUBLICAS.pdf
- <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf>

- http://www.altairconsultores.com/DOCUMENTOS/PAGINA_LECTOR/21_ALTAIR25_QUE_ES_EL_ANALISIS_CAME.pdf
- <http://www.eumed.net/rev/cccss/12/lfaa.htm>
- <http://www.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/Serviciosonlinea/orientaciones.pdf>
- <http://www.edirectivos.com/articulos/1000027976-del-pensamiento-a-la-accion-el-despliegue-operativo-de-los-planes-estrategicos-en-la-administracion-publica>
- http://www.kalidadea.org/kompartiendo/kompartedocumentos/calidad/3.planificacion_estrategica%20CIDEAL.pdf
- http://www.ingenieria.unam.mx/~jkuri/Apunt_Planeacion_internet/TEMAIV.3.pdf
- <http://ceuta.cl/sitio1/wp-content/uploads/Gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-regionales-versi%C3%B3n-diagramada3.pdf>
- <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/d/d6/graglia-kunz-merlo.pdf>
- [http://www.pnuma.org/agua-miaac/REGIONAL/MATERIAL%20ADICIONAL/BIBLIOGRAFIA-WEBGRAFIA%20\(2\)/Guia%20metodologica%20planes%20estrategicos%20sector%20publico.pdf](http://www.pnuma.org/agua-miaac/REGIONAL/MATERIAL%20ADICIONAL/BIBLIOGRAFIA-WEBGRAFIA%20(2)/Guia%20metodologica%20planes%20estrategicos%20sector%20publico.pdf)
- http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/36341/Articulacion_Plan_PresupuestoNSY.pdf
- <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/12097/sgp32.pdf>
- <http://www.pnud.org.ec/art/frontEnd/images/objetos/GUIA%20MPI%20pantalla.pdf>