



Guía metodológica para la formulación e incidencia de políticas públicas estratégicas

Pedro Argumedo

Septiembre de 2019

Dialogus

“Fortaleciendo la capacidad de diálogo de los jóvenes para la contraloría social de las políticas públicas”

Formulación e implementación de políticas públicas



Guía metodológica para la formulación e incidencia de políticas públicas estratégicas

Pedro Argumedo

Septiembre de 2019

Índice

1.	Proyecto Dialogus y las políticas públicas.....	1
1.1	Objetivos del trabajo.....	1
1.1.1	Objetivo general	1
1.1.2	Objetivos específicos.....	1
1.2	Metodología.....	1
2.	Políticas públicas: un marco general.....	2
2.1	La calidad de las políticas públicas en El Salvador y América Latina.....	2
2.2	Demandas sociales y políticas públicas	5
2.3	Elementos constitutivos de una política pública.....	6
2.4	Ciclo de la política pública	7
3.	Estructura para formular una política pública estratégica.....	10
3.1	Identificación y definición del problema.....	10
3.1.1	¿Qué problema quieren estudiar?.....	12
3.1.2	¿Por qué quieren estudiar dicho problema?.....	13
3.1.2.1	Los antecedentes del problema.....	13
3.1.2.2	Impactos deseados en la situación problemática y beneficiarios.....	14
3.1.3	Criterios a considerar para elaborar el reporte intermedio y final	15
3.2	¿Para qué quieren resolver el problema? Objetivos y resultados	15
3.3	¿Cómo van a resolver el problema? Actividades/programas.....	18
3.4	¿Dónde, cuándo y con quién van a resolver el problema?.....	20
3.5	¿Con qué recursos se implementará la política pública.....	20
4.	¿Cómo comunicar la política pública? Incidencia.....	21
4.1	Objetivos de la incidencia	22
4.2	Cómo comunicar los documentos.....	22
4.3	Estrategia de incidencia: acciones y metodologías	23
5.	Cronograma	24
6.	Bibliografía	25
7.	Anexos	26





Índice de gráficas

1	Índice de políticas en América Latina.....	3
---	--	---

Índice de cuadros

1	Características claves de las políticas públicas.....	5
2	Ejemplo de cronograma (actividades y fechas).....	20
3		
4	Ejemplo de cronograma (actividades y fechas).....	38

Índice de imágenes

1	Demandas sociales, políticas públicas y soluciones.....	6
2	Ciclo de la política pública, ejemplo: FOMILENIO I.....	9
3	Formulación de objetivos y resultados.....	17
4	Identificación de las acciones, para lograr resultados y alcanzar los objetivos.....	18

Índice de anexos

1	Taller colaborativo de diálogo.....	26
2	Taller de género y de derechos humanos.....	26
3	Taller de identificación del problema ¿qué problema quieren estudiar?.....	27
4	Taller de identificación del problema ¿por qué quieren estudiar dicho problema?.....	28
5	Taller de identificación de objetivos y resultados ¿qué quieren resolver del problema?.....	32
6	Taller de identificación de acciones/programas. Responder a la pregunta ¿cómo van a resolver el problema?.....	36
7	Taller para responder a las preguntas ¿dónde, cuándo y con quién van a resolver el problema?.....	38
8	Taller de incidencia en políticas públicas.....	40



Introducción

Los jóvenes en El Salvador representan el 28% de la población, por tanto, es de gran importancia su participación en la identificación de problemas nacionales, en el planteamiento de soluciones, así como su contribución al monitoreo de la implementación de las medidas, y finalmente es crucial su involucramiento en la evaluación de los resultados. La inclusión de los jóvenes en este proceso permitirá que parte de la transformación del país contemple sus iniciativas y expectativas, para que se traduzcan en asignaciones de recursos públicos para solventar los problemas que a ellos les apremia.

El Salvador, en diferentes investigaciones ha sido clasificado como altamente polarizado (Alcántara 2007), lo cual se refleja en la dificultad para lograr acuerdos en políticas públicas permanentes entre diferentes actores. La falta de una cultura de diálogo entre diferentes actores, regularmente se traduce en diferentes expresiones de violencia e irrespeto a los derechos de los demás, que se reflejan en violencia juvenil, familiar, de género, social, etc.

Cambiar este patrón, demanda crear e implementar innovaciones sociales, que permitan construir un nuevo entorno de diálogo entre los jóvenes para identificar y proponer soluciones de política pública a los problemas que más le aquejan. FUSADES, en asocio con Visión Mundial se encuentran implementando el proyecto “Dialogus. Fortaleciendo la capacidad de diálogo de los jóvenes para la contraloría social de las políticas públicas”, el cual cuenta con el apoyo financiero de la Unión Europea.

El proyecto tiene por objetivo fortalecer a 1,000 jóvenes en todo el país con técnicas modernas de diálogo y de elaboración de políticas públicas, quienes integrarán 40 grupos de 25 personas. Para formarse en diálogo se impartirá la metodología para la transformación social de la Teoría U, del profesor Otto Sharmer del MIT (Pucci, Carpio y de la Fuente, 2007); a través del cual se construye un liderazgo colectivo, utilizando técnicas para que los integrantes co-inicien bajo un entorno de confianza intrapersonal, la identificación de un tema relevante de su comunidad, y colaborativamente planteen un prototipo de solución futura basada en un acuerdo colectivo.

Sobre la base anterior, los 40 grupos redactarán una propuesta de política pública que será presentada a las autoridades nacionales y municipales. Para realizar dicha tarea, se ha elaborado la presente guía metodológica, la cual se apoya en un marco teórico con un método práctico basado en preguntas críticas que deben ser respondidas por cada grupo para formular una política pública, así: ¿qué problema identificaron para estudiarlo?, ¿por qué quieren estudiar el problema?, ¿para qué quieren resolver el problema? (identifican los objetivos y resultados), ¿cómo plantean resolver el problema? (definen acciones concretas para alcanzar los objetivos), ¿dónde, cuándo y con quiénes resolverán el problema?





Para cada pregunta la guía ofrece una orientación específica de los elementos que deben contemplar, y se desarrollan ejemplos de políticas públicas pasadas para comprender mejor cómo redactar cada parte. También, la guía incluye un componente de incidencia para que los grupos establezcan una agenda de acciones para que la política pública sea aceptada por la institución pública respectiva (esta puede ser del ámbito nacional o municipal).

La guía metodológica se ha estructurado de la siguiente manera: en el capítulo uno, se explica en qué consiste el proyecto Dialogus; en el capítulo dos, se presenta un marco teórico sobre las políticas públicas que aborda aspectos relacionados con el ciclo de las políticas, con indicadores que miden la calidad sobre las políticas, la relación entre las demandas de la sociedad y la respuesta del Estado a través de las políticas públicas; el capítulo tres, contempla la guía metodológica de manera práctica para formular la política pública, basado en un conjunto de preguntas críticas; y finalmente, el capítulo cuatro, presenta los lineamientos críticos para una agenda de incidencia con el fin de que esta sea implementada.



1. Proyecto Dialogus y las políticas públicas

A través del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), en concordancia con la visión del Consejo de la Unión Europea que destaca la importancia de intensificar el diálogo político y de traducirlo en medidas concretas para la búsqueda de soluciones en los países, la Comisión Europea ha aprobado una subvención para el proyecto **“Dialogus. Fortaleciendo la capacidad de diálogo de los jóvenes para la contraloría social de las políticas públicas”**.

Dialogus tiene como **Objetivo General**: Contribuir a la promoción de los derechos humanos y la democracia en El Salvador, mediante el diálogo, la promoción de participación y contraloría social en adolescentes y jóvenes.

El proyecto trabaja en el fortalecimiento de capacidades para el diálogo y la inclusión en la juventud, permitiendo que 1,000 adolescentes y jóvenes adquieran las competencias para promover, defender y exigir sus derechos, busquen la transformación social y el fortalecimiento de la democracia. Este proyecto se enmarca en el Programa Multianual 2014-2020 de la Comisión Europea para El Salvador, particularmente al objetivo estratégico de apoyar en los procesos de democratización y desarrollo sostenible del país, ya que reforzará los esfuerzos de participación con miras a la inclusión social, al buen gobierno y la promoción de los derechos humanos, poniendo al sector Juventud como principal actor.

1.1. Objetivos del trabajo

1.1.1. Objetivo general

Diseñar e implementar un módulo de capacitación sobre formulación, promoción, e incidencia de políticas públicas; para formar a un grupo máximo de especialistas como coaches/facilitadores, capaces de replicar el proceso con 40

círculos de jóvenes (25 jóvenes cada uno) utilizando una guía metodológica de implementación.

1.1.2. Objetivos específicos

- Diseñar e implementar taller de capacitación sobre la teoría de la formulación, promoción e incidencia de políticas públicas.
- Diseñar una guía metodológica que establecerá las etapas de la formulación e incidencia de las políticas públicas, para las cuáles se propondrá un cronograma por etapas a lo largo de las 12 sesiones de trabajo con los jóvenes a capacitar.

1.2. Metodología

Se elaborará una guía metodológica, se impartirá un taller para los facilitadores de dialogus, se establecerá un cronograma de actividades para que los círculos de jóvenes elaboren la política y realicen labores de incidencia. A continuación, los detalles:

- Guía metodológica para la formulación, promoción, e incidencia de políticas públicas. De acuerdo a la literatura más especializada y complementado con las experiencias prácticas, se propondrá una guía que acorde a las capacidades de formación del grupo meta (jóvenes preuniversitarios y universitarios).
- Cronograma de implementación en 14 sesiones de trabajo con los jóvenes. El proceso de formulación se desarrollará en sesiones de tres horas efectivas, que estarán marcadas por dos momentos de incidencia: el primero, cuando se presentarán los problemas identificados por los círculos de jóvenes; y el segundo, cuando se entreguen públicamente las propuestas de política pública.





2. Políticas públicas: un marco general

La formulación de políticas públicas se ha vuelto una de las actividades que genera mayor debates en todos los países democráticos, ya que las sociedades presentan múltiples insatisfacciones que las autoridades electas deben resolver, a través de implementar programas de apoyo que contribuyan a resolver la situación problemática. Este capítulo, busca ilustrar primeramente que en todos los países existe una institucionalidad para implementar políticas públicas, pero que la calidad de estas es muy variada entre países, y esto se relaciona a un conjunto de factores claves institucionales que permiten alcanzar soluciones efectivas a los problemas; un segundo tema, analizado son las demandas sociales y las políticas públicas, en la cual se muestra que tipo de problemas son los que un Estado construye e implementa una solución, pero también se aclara que no todas las demandas son atendidas; otro aspecto importante analizado, es los elementos que constituyen una política pública, ya que es importante conocerlos para su formulación; y finalmente, se aborda el ciclo completo de las políticas públicas.

2.1 La calidad de las políticas públicas en El Salvador y América Latina

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha realizado uno de los más amplios procesos de investigación para comprender lo que determina el éxito o el fracaso de las políticas públicas en los países, lo cual está muy correlacionado con la calidad de vida y de desarrollo que alcanzan los países. Al respecto, destacan que las políticas públicas de mejor calidad y que responden mejor a las demandas sociales, se presentan cuando existe un cierto marco institucional que facilita su discusión, acuerdo, y formulación técnica adecuada; a continuación se detallan los factores más determinantes para que esto ocurra (Scartascini y Franco 2014):

- i) Partidos políticos bien institucionalizados, permiten mantener agendas sobre temas estratégicos de interés nacional, y esto facilita alcanzar acuerdos, siempre que no exista una polarización muy alta (Alcántara y Rivas).
- ii) Poder Legislativo con fuertes capacidades para elaborar políticas públicas, esto es muy importante ya que los diferentes partidos representados pueden llegar a consensos sobre las políticas públicas, y no depender ciegamente del ejecutivo u oponerse a iniciativas del ejecutivo.
- iii) Poder Judicial independiente. Puede promover los acuerdos sugiriendo por medio de sentencias y evitar que se sobrepasen en sus atribuciones constitucionales. Recientemente, la Sala de lo Constitucional dictaminó la inconstitucionalidad del Presupuesto 2017¹, al declararlo incompleto y artificialmente equilibrado, además sugirió áreas de ajuste.
- iv) Un servicio civil bien preparado, es decir que se cuente con funcionarios del Estado con alta formación y preparación, para formular y evaluar las políticas públicas, lo cual mejora su calidad, reduciendo riesgo de captura. El gobierno debe contar con staff de profesionales bien especializados en diferentes áreas, para sustentar mejor e implementar políticas de educación, salud, seguridad, transporte público, estabilidad fiscal, etc.

El marco institucional descrito es clave para que cada política pública esté sustentada en un proceso institucional que responda de la mejor manera a las demandas sociales, utilizando de la forma más adecuada los escasos recursos, y así asignando los fondos a las prioridades más importantes. Los autores (Scartascini y Franco 2014) elaboraron para los países de América Latina un índice de las políticas públicas

¹ Ver más detalles en nota en <https://elfaro.net/es/201707/el-salvador/20695/Sala-de-lo-Constitucional-bota-el-presupuesto-2017-y-ordena-eliminar-excesos.htm>



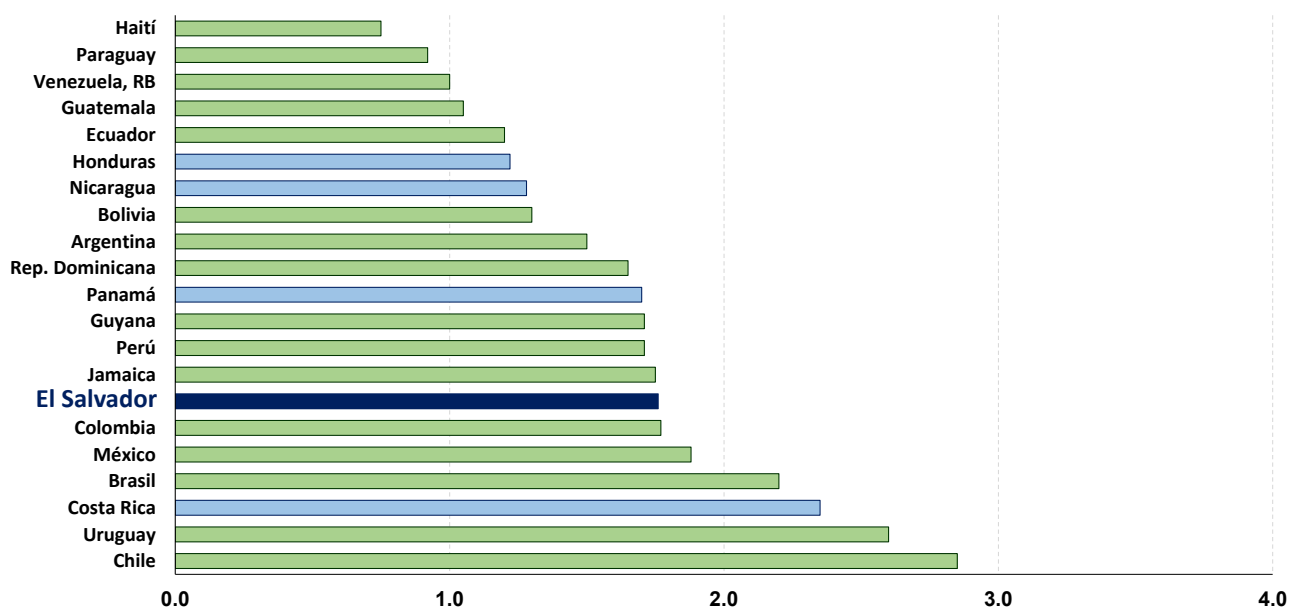
en la cual se evalúa su calidad, en la cual El Salvador ocupó el séptimo lugar en América Latina y segundo lugar en Centroamérica. Se hace notar que en los primeros tres lugares, se ubican Chile, Uruguay y Costa Rica; países muy reconocidos por ser las democracias más estables, gozan de la institucionalidad más fuerte, cuentan con el mayor desarrollo económico y la menor pobreza. Por otra parte, los países que aparecen en los últimos lugares son los que muestran democracias más débiles, menos institucionalidad y menor calidad de vida (Haití, Paraguay, Venezuela y Guatemala) (gráfica 1). Para muestra, en Centroamérica sale Guatemala que enfrentó recientemente un proceso para procesar al Presidente anterior y no logró terminar su periodo, y el actual Presidente Morales, también está enfrentando un proceso para su destitución.

El índice de calidad de las políticas públicas, se compone de un conjunto de características que permiten disponer de un marco de referencia de los elementos generales sobre los cuales se sustentan aquellas propuestas que logran el mayor impacto en la calidad de vida de los ciudadanos. Los

estudiantes que formulan sus políticas públicas, deben tener en cuenta que existe un aparato institucional en cada país, sobre el cual el sistema de representación del Estado, las adopta e implementa, o las rechaza. A continuación mencionaremos cada característica, haciendo un breve comentario sobre la situación de El Salvador:

- i) Estabilidad de las políticas. Hace referencia a que las políticas públicas se mantienen estables a través del tiempo, las cuales no cambian sólo porque existió un cambio de gobierno. Las políticas son estables porque se adecuan al contexto económico, o al fracaso en su implementación. En el caso de El Salvador, hay algunas medidas que se mantienen como la dolarización, la apertura comercial, FOVIAL.
- ii) Adaptabilidad de las políticas. Los países deben descontinuar las políticas cuando fracasan o adaptarla a los cambios del entorno. Cuando existen políticas de baja adaptabilidad éstas introducen rigideces que en el largo plazo provocan un menor

Gráfica 1
Índice de políticas en América Latina



Fuente: Scartascini y Franco 2014.





bienestar. El Fondo Monetario Internacional ha evaluado la política de ajuste salarial en el Ministerio de Salud, la cual establece un ajuste creciente que lo ha vuelto insostenible para ser financiado a través de las finanzas públicas; esto requiere una reforma, pero los grupos de interés lo dejan sin espacio para adaptabilidad. La Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, fue adaptada, reformada en 2013, para que fuera coherente con las normas internacionales del Organismo Mundial del Comercio.

iii) Coordinación y coherencia de las políticas públicas. Las políticas públicas surgen de un caleidoscopio de interacciones de diferentes actores y no necesariamente estas tienden a reproducir una coherencia de acciones. En El Salvador, el gobierno a través del Ministerio de Economía promueve las exportaciones para un mayor empleo y crecimiento, mientras que Aduanas genera mayores controles que limitan el comercio, lo cual desincentiva a empresas a exportar por la tramitología (Argumedo 2016). Unas políticas que fueron implementadas adecuadamente se pueden citar como ejemplo FOMILENIO I.

iv) Implementación y aplicación efectiva de las políticas. Una política pública puede estar bien formulada, ser aprobada por la Asamblea Legislativa, pero puede ser implementada inadecuadamente. Esto último se presenta cuando, existen debilidades técnicas en el aparato de gobierno que implementa las soluciones y debilidades en la Corte de Cuentas, que debería evaluar una mala implementación. Un buen ejemplo se puede observar en un plan de facilitación del comercio que identificó 19 medidas entre el gobierno y sector privado (Argumedo 2016), para ser implementado en seis meses,

pero dos años después se había ejecutado muy limitadamente.

- v) Eficiencia de las políticas. Los gobiernos implementan una variedad de políticas públicas que pueden estar orientadas a la redistribución de ingresos, medio ambiente, desarrollo de la infraestructura, promoción de la inversión. Todas estas medidas deberán ser eficientemente implementadas. Se realizó un estudio para evaluar las políticas de promoción de inversión extranjera directa (IED) entre Costa Rica y El Salvador, y se encontró que la agencia de atracción de inversiones de El Salvador por cada empleado lograba atraer US\$1 millón, mientras que Costa Rica fue de US\$16 millones (Argumedo, 2015).
- vi) Orientación e interés de las políticas. Esto consiste en evaluar que las políticas públicas que genera el sistema del país, se orientan hacia el bienestar común, y no se enfocan en beneficiar un sector, un segmento, o facciones.

El Salvador se ubica en el rango de países intermedios en el índice global de calidad de políticas públicas. Pero al evaluar los componentes señalados anteriormente se puede destacar las áreas dónde presenta ventajas y desventajas: i) Baja, resultó la coordinación de políticas públicas, lo cual se puede observar al interior del Poder Ejecutivo como se mencionó las acciones entre el Ministerio de Economía y las Aduanas, pero también se presentan entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, como lo ha sido el puerto La Unión que acumula nueve años sin ser concesionado; evaluación alta, resultó la implementación y aplicación, en este apartado se pueden ilustrar como ejemplo algunas medidas, como puede ser Ciudad Mujer, paquetes escolares, Ley de Inclusión Financiera; evaluación media, se encuentran la mayor parte de características como la estabilidad, adaptabilidad, eficiencia y orientación al interés público (cuadro 1).



Cuadro 1
Características claves de las políticas públicas

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Implementación y aplicación	Coordinación	Orientación al interés público	Eficiencia	Índice de Políticas 1/
Costa Rica	Medio	Alto	Alto	Medio (*)	Alto	Medio	Alto
El Salvador	Medio	Medio	Alto	Bajo (*)	Medio	Medio	Medio
Guatemala	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Honduras	Medio	Medio	Medio	Bajo (*)	Bajo	Bajo	Bajo
Nicaragua	Medio	Bajo	Medio	Medio (*)	Bajo	Bajo	Bajo
Panamá	Medio	Medio	Medio	Alto (*)	Medio	Medio	Medio
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Uruguay	Alto	Alto (*)	Alto		Alto	Medio	Alto
México	Medio	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio

1/ El Índice de Políticas fue construido utilizando únicamente aquellos países que carecían máximo un componente.

(*) Países carentes de la mitad o más de los componentes del índice respectivo

Fuente: Scartascini y Franco, 2014.

2.2 Demandas sociales y políticas públicas

En la vida real, en la mayoría de los países, tiende a existir una amplia variedad de demandas/problemas sociales, pero muy pocas se llegan a formular como propuesta de política pública aplicando ciertos criterios técnicos. Para que un problema se traduzca en una propuesta de solución y se implemente, tienen que pasar una serie de etapas: como la elaboración de una propuesta técnica bien fundamentada; lograr posicionar bien la problemática, para que los representantes del Estado, la incorporen en sus agendas ya que el problema es socialmente inaceptable, esto implica que dicha propuesta, se sobrepuso a muchas otras iniciativas y su prioridad es muy alta. Antes de entrar en más detalle, plantearemos varias definiciones de políticas públicas que nos permitirán resaltar características de los temas variados que puede enmarcar una conceptualización:

- Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer y no hacer (Dye 1972). Ojo, no hacer nada es también una respuesta sobre la decisión de no resolver un problema, como puede ser no hacer un “acuerdo fiscal”.

- Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial (Thoening, 1985). Un ejemplo, en el cual intervienen varios niveles de autoridades, se observa en FOMILENIO en el cual el gobierno central lo impulsa, en coordinación de los municipios en los cuales se implementa.
- Las políticas públicas son “el resultado de un proceso de persuasiones y convencimientos a un grupo amplio de ciudadanos para lograr su participación, apoyo y/o facilitación de la implementación de decisiones tomadas con el fin de modificar las condiciones que están generando un problema social que se busca transformar (Roth, 2006). Un ejemplo de participación de un grupo amplio, se presenta en el Consejo Nacional de Seguridad, en el cual participa el gobierno, las universidades, centros de pensamiento, alcaldía, organismos internacionales, iglesia, etc. Este amplio y variado grupo de representantes proponen una política de seguridad, que se financió en parte con un nuevo impuesto a las llamadas telefónicas y compras de equipos de telecomunicaciones.



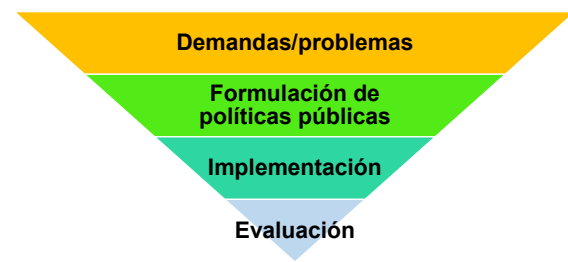


Pero una definición de política pública, que sea más completa e integral que muestre los actores que intervienen y sus relaciones para resolver un problema, es la siguiente:

- Es una serie de acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos; cuyos recursos y nexos varían; a fin de resolver un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que se supone originaron el problema (GRUPOS OBJETIVO), en el interés de grupos sociales que son afectados por el problema en cuestión (Subirats, 2008).

La definición anterior, establece que existe un grupo social afectado negativamente por un problema, para lo cual se plantea una política pública que afectará el comportamiento de otros grupos de la sociedad, pero esto se realiza a través de representantes públicos (Presidente, Ministros, Magistrados). Sobre estos últimos se debe tener en cuenta, que estos reciben demandas de toda la sociedad y deben priorizar seleccionando algunas, a través de analizar la factibilidad de la implementación y la disposición de recursos. Otra fase que muy pocas políticas públicas logran es la implementación, las cuales por lo general presentan cambios con respecto a la propuesta original, y en la implementación siempre hay una burocracia o problemas imprevistos que obligan a readecuar la ejecución. Finalmente, de las medidas que se implementan muy pocas son evaluadas, para saber si se logró resolver la situación problemática, si la solución fue eficaz y eficiente, y si los beneficiarios quedaron satisfechos. La evaluación, es sumamente importante para las fases de rendición de cuentas de los recursos públicos, y también resulta clave para incrementar el conocimiento sobre lo que funciona y lo que falla, permitiendo que futuras acciones de las autoridades públicas sean corregidas. La siguiente imagen, ilustra el proceso que ocurre entre demandas sociales y políticas públicas.

Imagen 1
Demandas sociales, políticas públicas y soluciones



Fuente: Elaboración propia

2.3 Elementos constitutivos de una política pública

La definición amplia que nos brinda Subirats 2008, permite analizar los elementos que constituyen una política pública. Para poder comprender la parte conceptual de cada componente, utilizaremos como ejemplo una política pública muy integral del país en la cual se presentaron todos los elementos, esta fue FOMILENIO I² con fondos que ascendieron a US\$460 millones donados por Estados Unidos (FUSADES, 2015). Con el ejemplo, se pretende que el lector comprenda mejor y lo pueda considerar en su formulación de política. A continuación, un breve análisis:

- i) Solución de un problema público. Una política pública busca resolver un problema de la sociedad reconocido políticamente como de carácter público. En el caso de FOMILENIO I, seleccionó la zona norte del país debido a los problemas que persistían por la elevada pobreza, la limitada infraestructura y el bajo crecimiento y empleo; cabe señalar que se realizó una amplia consulta con los pobladores y entidades de la zona norte, para identificar de manera más precisa la problemática que

² FOMILENIO I, fue financiado a través de Millennium Corporate Challenge (MCC), la cual es una iniciativa de Estados Unidos aprobada en 2004, enfocada en apoyar a países en desarrollo para superar la pobreza mediante el crecimiento económico. Para que un país sea beneficiario de la MCC, debe proponer un programa de desarrollo, y participar junto a otros países, y pasar por un proceso de selección para poderse ganar los fondos de la MCC. El Salvador logró satisfacer los requisitos y ganó los fondos para beneficiar la zona norte.



- afectaba a los pobladores, sistematizando sus demandas y priorizándolas.
- ii) Existencia de grupos objetivo. La política pública se enfoca en grupos de personas sobre la cual se establecerá una intervención, estos grupos se les conoce como población objetivo, a las cuales se les pretende apoyar de manera directa o de su entorno para resolver la situación problemática. En el caso de FOMILENIO I, se delimitó cual era la población meta siendo esta de 845 mil personas que vivían en 92 municipios y ocupaban el 32% del territorio. La zona norte que comprendía 94 municipios (el país tiene 262), un 45% de la población vivía en pobreza, bajo nivel de escolaridad 4.3 grados, un 24% no tenía acceso a electricidad (FUSADES 2015).
 - iii) Una coherencia al menos intencional. Las políticas públicas se basan en un marco conceptual que les permite impulsarlas de manera coherente, por ejemplo se utilizó un modelo causa-efecto. Se destaca la importancia que juega un marco teórico para poder implementar medidas y acciones coherentes. En el caso de FOMILENIO I, se aplicó un modelo causal enfocado en un territorio, sobre el cual se estableció tres ejes de intervención basados en crear infraestructura (carretera, energía y agua), educación (centros escolares y capacitación técnica), y productivo.
 - iv) Existencia de diversas decisiones, actividades e intervenciones. Una política pública debe plantear programas, y tareas que intervengan efectivamente sobre la población objetivo, para provocar un cambio. En FOMILENIO I, se planteó en infraestructura construir la carretera longitudinal del norte 160 kilómetros; en el componente educativo se apoyó la infraestructura escolar, se construyó el MEGATEC, se brindaron miles de becas; componente de desarrollo productivo, se capacitó en nuevas actividades agrícolas de mayor valor, se construyeron centros de acopio agrícola, y se apoyó la industria láctea.
 - v) Papel clave de las instituciones públicas. Una política pública comprende el conjunto de acciones, programas y medidas, las cuáles son impulsadas por actores públicos (ministerios, alcaldías, instituciones autónomas). En FOMILENIO I, existía una máxima entidad representada por autoridades del Gobierno de El Salvador y FOMILENIO, la cual estaba conformada en el caso de El Salvador por Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Hacienda, y otros Ministerios, así como la representación Municipal; estas instituciones se encargaban de implementar, coordinar acciones y recursos y evaluar los avances.
 - vi) Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y acciones. En las Políticas Públicas existe un papel para la coerción que se puede ejercer a través de las instituciones del Estado, pero el uso de la coerción se ha venido disminuyendo abriendo paso al diálogo y entendimiento. FOMILENIO I, comprendía programas y proyectos que serían impulsados y apoyados por diferentes carteras del Estado, basado en los lineamientos del Comité Público-Privado de FOMILENIO I. Un ejemplo, de coerción y diálogo, se presentó en la construcción de la carretera longitudinal del norte, ya que enfrentaba el desafío de la compra de kilómetros de derechos de vía, esto implicó mucha negociación con ciertos propietarios, pero en ningún momento se pasó a la opción coercitiva del Estado de declarar un proyecto de interés nacional, y proceder así a la expropiación de terrenos para construir la carretera, por el contrario se agotó todo lo necesario para encontrar soluciones basadas en diálogos.

2.4 Ciclo de la política pública

Generalmente se describe para efectos académicos como surge el ciclo de la política pública, la cual plantea una secuencia de pasos ordenados, pero que muchas veces en la práctica no necesariamente llevan esa secuencia. Pero conocer el ciclo, nos ayuda a identificar que





actividades comprende una política pública si partimos de cero (Subirats 2008 y Rooth 2006). Para los objetivos de la presente guía, se centrará en las primeras tres fases, dejando fuera la implementación y evaluación. A continuación señalaremos 5 etapas, la cual explicaremos en su parte conceptual, y utilizaremos como ejemplo la política de FOMILENIO I, para comprender mejor su elaboración.

- i) Identificación y definición del problema. Esta se presenta cuando la sociedad denuncia o presenta una insatisfacción que se puede identificar, y sobre la cual se demanda una solución. También, se presenta cuando se establece la situación actual en que vive una población objetivo, y como viviría bajo una situación deseable. La literatura señala que no todo problema social, se convierte en un problema público, para que esto suceda los actores políticos deben reconocer la situación crítica y pronunciarse a favor de intervenir. A continuación señalaremos algunos criterios que permiten identificar el problema:
 - a. Surgimiento del problema. Se deben revisar los antecedentes que permitieron identificar el problema y como ha sido su evolución. En el caso de FOMILENIO I y por qué intervenir en la zona norte, se remonta a estudios que realizó la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), la cual había planteado el desarrollo del país basado en territorios, y uno de dichas propuestas fue el desarrollo de la zona norte.
 - b. Percepción del problema. Se trata de investigar bibliografía, de conversar con expertos, para recopilar información sobre la gravedad de la problemática y sus dimensiones, con el fin de enfocar mejor las acciones de intervención. En FOMILENIO I, mucho antes de que el país fuera elegido ganador de los fondos, se creó una Comisión Especial de profesionales con larga trayectoria en promover programas de desarrollo, para que establecieran un potencial programa en la zona norte.
 - c. Definición e identificación del problema y sus posibles causas. Siempre debe establecerse un método para recolectar la información más precisa de los grupos objetivos a quienes se pretende beneficiar con la política pública, con el fin de identificar lo más exactamente posible el problema. Con FOMILENIO I, la Comisión Especial realizó una amplia consulta con los habitantes de la zona norte, con las entidades municipales y las principales instituciones de la región (esto era un prerrequisito que solicitaba la MCC, para otorgar los fondos).
 - d. Definición del problema considerando el enfoque de Derechos Humanos y Género. Desde un inicio se plantea que en la identificación del problema se pueda establecer criterio que consideren áreas de derechos humanos y de género que pueden estarse vulnerando a la población objetivo. Por tanto, la situación problemática deberá contemplar un análisis sobre estos dos factores (una ampliación de cómo realizarlo, está explicado con mayor precisión más adelante, en capítulos respectivos).
 - e. Demanda de acción pública. Realizada la consulta, muchas veces la población objetiva, se convierte en los promotores en los que demandan la solución. En FOMILENIO I, las consultas realizadas permitieron empoderar a los pobladores, a los alcaldes y otras entidades públicas y privadas; quienes se convirtieron en activos promotores para que se implementará FOMILENIO I.



ii) Inclusión en la agenda política. Esta fase es crítica para hacer una explicación de la problemática a los actores políticos tomadores de decisión, para que ellos incorporen la problemática en parte de las acciones que implementarán. Esto es clave realizarlo, ya que los actores políticos reciben una amplia variedad de peticiones de otros miembros de la sociedad, o de parte de entidades del gobierno los tecnócratas tratan de introducir la propuesta de sus problemas, para que sean tomados en cuenta por dichos representantes del Estado.

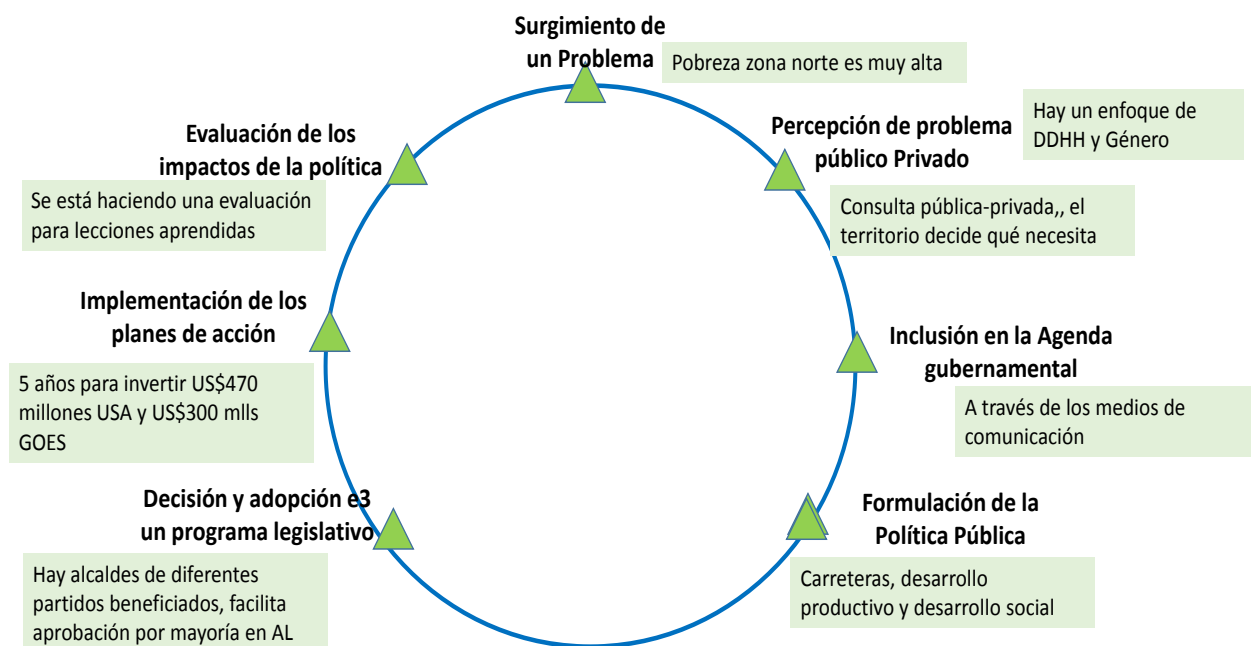
En el caso de FOMILENIO I, la realización de la consulta a los diferentes municipios, la sistematización de dicha información, la presentación de la problemática de los ciudadanos a los alcaldes de los diferentes partidos políticos de los 92 municipios, permitió que todos estuvieran de acuerdo que se

debería implementar FOMILENIO I; por otra parte, se realizaron eventos de comunicación en la capital, para comentar sobre la situación problemática en la zona norte, y crearon una opinión pública a través de los medios de comunicación, que la medida debería ser implementada.

iii) Formulación del programa de política pública. Se identifica una estructura causal, muchas veces basada en marcos teóricos, que permiten identificar la secuencia lógica de la causa-efecto. Este proceso permite también, delimitar más adecuadamente los objetivos generales y específicos, así como las tareas y acciones precisas que harán factible alcanzar los objetivos propuestos.

FOMILENIO I, bajo un enfoque de desarrollo territorial planteó como objetivo general aumentar

Imagen 2
Ciclo de la política pública, ejemplo: FOMILENIO I



Fuente: Elaboración propia, basado en Subirats, 2008.





el crecimiento y reducir la pobreza de la zona norte, bajo tres objetivos: i) Objetivo de conectividad vial (US\$233.6 millones): representan la mitad de los fondos otorgados, los cuales se destinaron para la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte, la cual conectaría en forma directa todos los municipios de la zona norte y una red de cohesión estructural con otras carreteras interiores del país; ii) Objetivo de Desarrollo Humano (US\$95.1 millones), se apoyaron programas que incrementaban las capacidades y habilidades de los habitantes, a través de la educación formal e informal, y un segundo componente se destinó a incrementar el acceso a infraestructura social básica; iii) Objetivo de Desarrollo Productivo (US\$87.5 millones), se desarrollaron proyectos de servicios y asistencia técnica especializada para la producción y comercio en cadenas productivas, se brindó apoyo a la inversión en equipo e infraestructura productiva, y se asignaron fondos para el acceso a servicios financieros (FUSADES 2015 y FOMILENIO 2012).

- iv) Implementación de las políticas públicas. Esta es una de las fases más complejas, en las cuales muchas veces las condiciones del entorno cambian, y se deben realizar ajustes a lo programado, e incluso se llegan a tomar decisiones de no implementar ciertas acciones, o reajustar algunas.

En FOMILENIO I, se implementó la mayor parte de las acciones de acuerdo a lo programado; no obstante, se plantearon varias acomodaciones al plan original. En el programa de conectividad, se decidió no extender la nueva carretera longitudinal del norte hasta una frontera previstas, debido a que los países vecinos no contaban con carreteras asfaltadas o de concreto; otro ajuste en la implementación se presentó en el programa de desarrollo productivo, el cual debió cambiarse a los dos años, y se reasignaron recursos para nuevos programas, que sustituyeron los programados.

- v) Evaluación de las políticas públicas. La evaluación puede responder a diferentes criterios, existe una de evaluación de carácter operativa que se refiere si los programas se están implementando de acuerdo a lo programado y si los fondos se están utilizando para lo que fue presupuestado; también, se presenta una evaluación de eficiencia, en la cual se busca analizar si el uso de los fondos fue de la manera más eficiente para alcanzar los objetivos; una evaluación de eficacia, que se enfoca a indagar si se resolvió la situación problemática, que dio origen a la política pública, sobre la cual se logra casi siempre nuevo conocimiento de cómo implementar en un futuro mejores políticas públicas.

3. Estructura para formular una política pública estratégica

La guía contemplará una definición de las actividades a realizar por semanas con cada grupo de 25 jóvenes, durante tres horas por sesión. Se han estructurado tres grandes componentes, así: i) la identificación y formulación del problema, que comprenderá seis semanas; ii) la formulación de la política pública, que se desarrollará en ocho semanas; iii) la incidencia en las políticas públicas, que contemplará cuatro semanas.

3.1 Identificación y definición del problema

Identificar problemas pareciera una tarea fácil, pero no es así, cuándo consideramos que un grupo de 25 estudiantes tendrán que ponerse de acuerdo; por otra parte, las tareas involucradas en la identificación y definición del problema son muy cruciales, difíciles y si existe un procedimiento incompleto, se corre el riesgo de plantear equivocadamente el problema y la solución de política pública estará errada.



Una reflexión sobre esta fase delicada, se puede comprender mejor con el ejemplo: un paciente con un dolor de estómago visita el doctor, el médico para poder “identificar” el problema y las causas, aplica sus conocimientos (marco teórico) a través del método de preguntas, le consulta sobre los antecedentes del paciente y otras preguntas, para determinar si es el estómago que le duele o son otros órganos; si él determina que es el estómago, procede a más preguntas y realiza procedimientos manuales y tecnológicos para encontrar la causa y definir mejor el problema. Si el médico identifica bien el problema, su receta de medicamentos será lo más apropiada para la pronta recuperación del paciente; pero si no invirtió lo suficiente tiempo en identificar el problema, y llega a un mal diagnóstico, probablemente su receta termine agravando la situación problemática del paciente. La situación anterior ocurre en las políticas públicas, muchas veces no se investiga e identifica bien el problema, no se logran acuerdos en la identificación del problema, y se implementan soluciones que terminan agravando la situación, y gastando muchas veces millones de dólares.

El presente método de formulación de políticas públicas, reconoce una característica muy particular del país, y es la falta de capacidad para dialogar y construir en conjunto una solución, ya que por lo general la polarización no permite establecer acuerdos ni siquiera en la identificación de los problemas, y con menos probabilidad en el proceso de formulación de la solución. También, se reconoce otra debilidad en la mayoría de políticas públicas en el país, y es que estas no cuentan durante todo el proceso la consideración transversal de un enfoque de género y de derechos humanos. Por lo anterior, el proceso de identificación y definición del problema, se realizará en tres etapas:

- Taller colaborativo de diálogo para identificar el problema. Basados en el método de la Teoría U, se construirá de manera conjunta (25 miembros), la

identificación del problema de manera colaborativa entre todos para llegar a un consenso cocreativo y cogenerativo de una solución. Para esta sesión, los facilitadores de cada grupo aplicarán la guía metodológica de la Teoría U.

- PRODUCTO: Redactar la identificación colaborativa del problema a investigar por el grupo. Se solicita, redactar un breve resumen sobre la identificación del problema en una página (anexo 1).
- Taller de Género y Derechos Humanos. Sobre el problema identificado colaborativamente, se aplicarán, en los que correspondan, criterios de género y de derechos humanos en la identificación y se establecerán lineamientos para su análisis en la fase de la formulación de la política pública. Para esta parte, se aplicará la Guía Metodológica de Género y Derechos Humanos.
 - PRODUCTO. Redactar los criterios de género y de derechos humanos que son pertinentes a la identificación del problema. Se solicita, redactar en una página, un breve resumen sobre los criterios de género y de derechos humanos (anexo 2).

Con base en los talleres anteriores, la siguiente etapa se orientará a seguir sustentando bajo un enfoque de políticas públicas la identificación del problema, para lo cual se solicitará que cada grupo responda dos preguntas claves (Desille 2012): ¿Qué problema quieren estudiar? y ¿por qué quieren estudiar dicho problema? Si el grupo, logra responder de manera muy precisa ambas preguntas, esto permitirá empezar a distinguir los posibles alcances o fases de una solución, los programas que se deberán implementar, se identificarán los recursos que se necesitarán, los posibles actores que estarán a favor y los que estarán en contra, las fechas que puede durar la implementación de la solución.





3.1.1 ¿Qué problema quieren estudiar?

Se debe identificar un problema de manera clara, explícito y bien planteado, esto será muy clave para realizar la investigación. La naturaleza de las investigaciones a realizar por parte de los jóvenes se enfocaran en aquellas que busquen ser empírico descriptivo, es decir que respondan a las preguntas ¿cómo es el problema? y ¿cómo sucede la problemática? (Anduiza, Crespo y Menéndez 2009); otro tipo de investigación será empírico explicativo, en la cual se busca explicar ¿por qué ocurre el problema?³

Cuando se está definiendo un tema de investigación, por lo general siempre existe una confusión en tres conceptos relacionados pero que son diferentes, estos son: el tema, el caso y el problema (Anduiza, Crespo y Menéndez 2009). A continuación una explicación:

- **Identificación del tema de estudio.** Hace referencia al ámbito de la ciencia en la que se sitúa el problema, por lo general tiende a ser muy general y abstracto, como por ejemplo: reforma educativa, educación media, calidad educativa, desarrollo territorial, desarrollo de la cadena de valor, empleo juvenil. Como se puede notar, es un concepto sobre el cual la ciencia dispone de un marco teórico o varios marcos teóricos; los estudiantes deberán investigar y seleccionar aquel marco teórico que se adecue mejor al tema que investigan, ya que este les permitirá identificar las variables explicativas más importantes, y sobre las cuales deberán buscar información estadística para realizar su investigación descriptiva o explicativa (anexo 3).

³ Las investigaciones que se pueden realizar son muy amplias, y se pueden clasificar en cuatro grupos: i) Analítico-conceptual, la cual busca elaborar nuevos conceptos (son muy avanzados); las normativas que buscan establecer juicios de valor de cómo deberían ser que funcionen los objetos de la investigación; iii) las empírico descriptivas; y iv) empírico descriptivas. En estas dos últimas se esperaría se concentren la mayor parte de las investigaciones, ya que se busca formar en el uso de las herramientas de formulación de políticas públicas.

- Siguiendo con el ejemplo seleccionado de FOMILENIO I, el tema fue el Desarrollo Territorial, esto obligaba a buscar toda la literatura relacionada sobre el concepto, buscar aplicaciones en otros países, buscar evaluaciones; y encontrar los estudios que son usados de referencia sobre el tema.
- **Identificación del caso de estudio.** Se refiere a la parte de la realidad del país que se hará referencia en la investigación. Sobre el tema de la realidad, existen dos ámbitos, uno referido al tema geográfico, es decir se analizará una región o será todo el país; y el segundo componente, se refiere al tiempo, es decir nos enfocaremos a la problemática en el último año, últimos cinco, diez años o más (anexo 3).
- Siguiendo con FOMILENIO I, el diagnóstico del caso se realizó para la zona norte, basado en la caracterización geográfica que estableció la Comisión Nacional de Desarrollo, y la información estadística detallada la construyó para el periodo 2000-2003.
- **Identificación del problema.** A veces resulta fácil identificar el tema y el caso, pero la delimitación del problema resulta más difícil, ya que este se sitúa entre el marco teórico que se establece el tema (lo general) y la realidad (lugar y tiempo) que se enmarca en el caso (lo específico). La identificación del problema se realiza a través de plantear una (s) pregunta (s) que tiene una relevancia general, pero que puede ser contestada a partir del análisis de la situación específica de la realidad (anexo 3).
- Sobre FOMILENIO I, la pregunta que enmarcaba mejor el problema podría ser la siguiente: ¿la falta de políticas de desarrollo territorial, han provocado que la zona norte experimente un mayor deterioro que el promedio del país?



Si bien estos tres criterios pueden resultar extremadamente sencillos e intuitivos, pero completar cada una de los tres ítems, requiere haber leído abundante literatura teórica, demanda recopilar aquellos programas que se hayan implementado en el país, tanto de instituciones públicas, como de iniciativas sociales. También, demanda conversar con especialistas para que comenten con base a su experiencia y conocimiento, cuales son los temas más relevantes. Al respecto, FOMILENIO I realizó todas esas etapas, incluso el país creó una Comisión Especial de Expertos para la formulación del proyecto, y la agencia de Estados Unidos también envió a sus mejores especialistas para que acompañaran en la formulación del problema y el planteamiento de la solución. Por tanto, entre más se investigue y se conozca del tema, existe mayor probabilidad de encontrar el problema más relevante.

3.1.2 ¿Por qué quieren estudiar dicho problema?

Es fundamental explicar lo más claro posible el ¿por qué? del problema, lo cual implica que debe identificarse los factores más relevantes que deben motivar a la sociedad a brindar una solución desde las instituciones del Estado. Se hace notar, que se deberá realizar un esfuerzo en términos de comunicación estratégica, para que el problema sea percibido por los tomadores de decisión como relevante, y sea introducido en la agenda⁴ de los tomadores de decisión (Roth 2009). En este apartado, volvemos a retomar el tema (marco conceptual) y la identificación del problema, y realizaremos una revisión de la literatura para poder sustentar la importancia del problema en tres grandes componentes: antecedentes, impactos deseados en la situación problemática e identificación de los beneficiarios (Desille 2012 y Jacobs, Córdova & Associates 2016).

⁴ Roth 2009, plantea que introducir un problema en la agenda (agenda *setting*), hace referencia al conjunto de problemas percibidos que necesitan debate público, o incluso la intervención activa de las autoridades.

3.1.2.1 Los antecedentes del problema

Es sumamente importante que los lectores puedan disponer de un panorama amplio del problema, en la cual se describa un diagnóstico de la situación actual, se identifiquen los actores interesados (a favor, en contra y neutros), y se documenten los estudios realizados en el país o las medidas previamente impulsadas. A continuación se plantean las preguntas que deberían ser respondidas en el marco de los antecedentes (guía a completar en el anexo 4):

- ¿En qué consiste el problema? El marco teórico establece las variables explicativas del problema, su análisis permitirá explicar en qué consiste el problema.
 - Siguiendo el caso de FOMILENIO I, se documentó con datos que la pobreza, los ingresos de la población, la escolaridad, y la disponibilidad de servicios de infraestructura; era inferior en la zona norte respecto al promedio nacional, lo cual dejaba en evidencia la necesidad de intervenir con un enfoque territorial del desarrollo.
- ¿Cuáles fueron las condiciones dónde surgió el problema y cuáles son las causas? Considerar para algunos casos ¿una normativa existente genera el problema? Se debe revisar la historia a través de documentos que puedan hacer referencia a la aparición del problema.
 - FOMILENIO I. Se señaló que en los ochentas el conflicto se desarrolló en buena parte en dicha zona, lo cual contribuyó a la baja disponibilidad de infraestructura en educación, carreteras, agua, energía.
- ¿El problema es duradero o pasajero-transitorio? La disposición de series estadísticas de las variables





explicativas, puede permitir distinguir a través de los años, si el problema permanece, si es reciente, o si es cíclico es decir aparece y desaparece con el tiempo.

- FOMILENIO I. Se identificaron series estadísticas por varios años, para determinar que era un problema duradero (no cíclico, ni estacional), el cual tenía sus desventajas desde antes de los ochentas.
- ¿Quiénes son los afectados del problema, y evaluar si son afectados de manera directa o indirecta? Una tarea crucial identificar a la población objetivo del problema, y los actores que intervienen. Los actores pueden ser del sector público: Gobierno central (Ministerios y sus agencias, instituciones autónomas), gobierno municipal, poder legislativo (diputados de una comisión o representantes de un departamento). Del sector privado empresarios, universidades, entidades escolares, organizaciones no gubernamentales, gremiales, asociaciones. De la sociedad civil, asociaciones comunales, municipales, de un sector particular, etc.
- Sistematizar e identificar estudios previos realizados por instituciones del Estado, Universidades, ONG. Realizar un breve resumen si se ha implementado algunas acciones, o si definieron algún diagnóstico del problema. Se deben citar y documentar, ya que es crucial señalar que ya son parte o se han tratado antes de que ingresen a la agenda de políticas públicas.
- Identificar los activos en que puede apoyarse el grupo para realizar el estudio. Esta es una tarea estratégica, deben valorarse los conocimientos que dispongan miembros del grupo, en la disponibilidad de profesionales o contactos en las instituciones en las cuales se encuentran involucrados, hacer uso y solicitar a los consultores en políticas públicas del proyecto. Establecer un mapa de actores que pueden apoyarse a lo largo del proyecto.

3.1.2.2 Impactos deseados en la situación problemática y beneficiarios

Es importante redactar lineamientos de las probables consecuencias si se interviene con políticas públicas sobre la situación problemáticas, que sucederá con las personas beneficiarias. Estos planteamientos operan como hipótesis, de lo que sucederá al momento de implementar las políticas planteadas.

- ¿Por qué necesitan el proyecto? Esta pregunta, se orienta a que el grupo se enfoque en el problema central que caracteriza a la población objetivo, y plantee sobre esa base las demandas sociales de la población objetivo.
 - FOMILENIO I. Se destacó el impacto que los programas tendrían en la población objetivo, que estaba compuesta por los habitantes de la zona rural, por los estudiantes de la zona norte, y en los productores agrícolas y ganaderos.
- ¿Qué es lo que esperan cambiar con el proyecto? ¿cuáles serán los resultados? Sobre la base de la población objetivo, se debe plantear las características a través del cual se observarán los cambios que impulsará el proyecto. También se solicita esbozar algunos resultados concretos que se esperan encontrar (uno a tres).
 - FOMILENIO I. Planteó que se reduciría la tasa de pobreza, aumentaría el ingreso per cápita de la población de la zona, se incrementaría la escolaridad promedio, y subirían la tasa de acceso a servicios sociales básicos en energía, agua y transporte.
- ¿Qué pasará con los beneficiarios, la población objetivo?



3.1.3 Criterios a considerar para elaborar el reporte intermedio y final

El método propuesto en la guía para la formulación de la política pública se basa en un protocolo preciso y detallado de cada etapa, las cuáles se han planteado en su mayoría como preguntas a responder por los grupos en los respectivos anexos (1 al 3). A esta altura cada grupo tiene sus anexos completos, y ya dispondrán de un mayor sustento sobre el problema identificado para formular la política pública. Ahora, es el momento de transmitir ese problema a otras personas o actores de la sociedad que estarían interesados en apoyar, en participar en la formulación de la solución, o incluso en financiar el proceso de formulación.

Empezaremos con los primeros productos de la incidencia, los cuales en esta etapa de la identificación del problema, serán dos: i) Documento escrito sobre la identificación y formulación del problema, el cual retomará todo lo escrito en los anexos, pero redactado de una forma que sea comprensible para otros lectores que formarán parte de los actores que ya hemos identificado que estarán interesados de conocer sobre el tema que se ha propuesto estudiar; ii) una presentación en *PowerPoint*, la cual tendrá las principales respuestas a las preguntas que formulamos, y deberá ser estructurada de la manera más simple y clara sobre los mensajes que deseamos transmitir a la audiencia.

Respecto a la elaboración del documento sobre la identificación y formulación del problema, a continuación listaremos una serie de criterios que deben ser considerados en la redacción, los cuales son obvios cuando se acumula mucha experiencia, pero que resultan tremendamente útiles cuando se escribe para terceros, así:

- **Coherencia:** La redacción del documento debe exponer las ideas bajo una secuencia lógica, que facilite la lectura.

- **Consistencia:** Se debe evitar la contradicción de las ideas en relación al mismo tema de estudio, ya que puede generar confusión en el lector, a menos que se establezcan las excepciones.
- **Claridad:** Buscar en cada párrafo hacerse entender de la manera más sencilla.
- **Concisión:** Decir lo justo y no entrar en la redundancia de ideas.
- **Profundidad:** Realizar un desarrollo organizado del tema, no se debe dejar nada sobreentendido, ya que puede provocar interpretaciones diferentes. Es conveniente definir los términos más importantes.
- **Pertinencia:** El contenido debe de tener relación con el tema planteado.
- **Argumentación:** Redactar de manera de tratar de persuadir al lector, sustentando adecuadamente el problema, generalmente los datos son claves para indicar la magnitud del problema y su evolución a través del tiempo.
- **Elegancia:** el texto debe de estar bien escrito y presentado adecuado al tema tratado.

3.2 ¿Para qué quieren resolver problema? – Objetivos y resultados

Los objetivos establecen lo que se desea lograr con la política pública que se busca implementar, los objetivos integran y orientan todos los esfuerzos en términos de recursos humanos, financieros y de gestión. De qué depende definir buenos objetivos, de la identificación de un marco teórico claro que permite identificar y formular bien el problema que se busca resolver. Por tanto, sino se invirtió suficiente tiempo en analizar bien las diferentes





teorías, se corre el riesgo de diagnosticar mal el problema, lo que implicará una selección de objetivos inadecuados, y de medidas equivocadas.

Los objetivos son el vínculo entre la solución del problema y sus causas, y comprende también su enlace a las prioridades establecidas en el marco del cumplimiento de los derechos humanos y políticas de género, así como otras áreas fundamentales que sean claves en el área de la problemática. A continuación, algunas consideraciones generales sobre la definición de los objetivos (guía a completar en anexo 5):

- Los objetivos deben ser claramente expuestos, para que faciliten la identificación de las acciones y programas que deberán implementarse para alcanzar resultados en términos de solventar la solución problemática.
- La redacción de cada objetivo se debe orientar a identificar: i) los bienes o servicios a proveer (carreteras, maquinaria y equipo, tecnología, capacitación, formación, productos, etc.), ii) las necesidades que se van a satisfacer, las cuales pueden ser alimentación, vivienda, vestimenta, aprendizaje, seguridad, recreación, etc.; y iii) la población objetivo a beneficiar, que pueden ser directos o indirectos.
- Los objetivos son un proceso interactivo mientras se formula la política, ya que puede ocurrir que sean muy ambiciosos, pero no existen recursos para financiar los programas o se necesitan acciones previas para poder implementar las medidas.
- Los objetivos no deben prejuzgar un tipo de acción, ni deben ser definidos como una acción concreta, ya que podría sesgar el análisis y limitaría la comparación entre diferentes acciones precisas que pueden contribuir de manera separada a lograr el mismo resultado.

Para redactar los objetivos, se recomienda expresarlos considerando el método SMART (inteligente, traducido del inglés); es decir definir objetivos inteligentes (Jacobs, Córdova & Asociados 2016), así:

- Específico (*specific*)
- Medible (*measurable*)
- Alcanzable u obtenible (*achievable*)
- Realizable (*realistic*)
- Temporalmente definido (*time bound*)

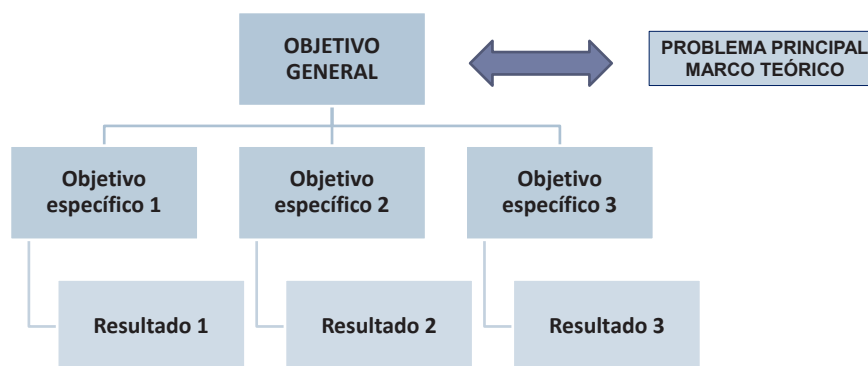
Para establecer los objetivos, se recomienda que se plantee un objetivo general que este estrechamente vinculado al marco teórico, y que sobre este se identifiquen como máximo cinco objetivos específicos. Debe tenerse claro, que en cada objetivo específico se espera alcanzar un resultado o meta, es decir que efectivamente contribuya a solventar la situación problemática (imagen 3).

Siguiendo con el ejemplo de FOMILENIO I, se destaca que el objetivo general de la política pública era “incrementar el crecimiento económico y reducir la pobreza en la Zona Norte del país”. Para lo cual, el gobierno de Estados Unidos a través de la agencia Millenium Challenge Corporation otorgó US\$460.9 millones en recursos no reembolsables para ser ejecutados en cinco años; también, el gobierno de El Salvador brindaría recursos de contrapartida para la ejecución y obras complementarias. Como ejemplo, a continuación describimos los tres objetivos específicos, con su respectivo resultado esperado.

- i) Objetivo de Conectividad Vial (US\$233.6 millones): representan la mitad del Convenio los cuales se destinaron para la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte y una red de cohesión estructural con otras carreteras. Además, la propuesta incorpora cinco ejes transversales Desarrollo territorial, Equidad de género, Transparencia, Participación ciudadana, y sostenibilidad ambiental.



Imagen 3
Formulación de objetivos y resultados



Fuente: Elaboración propia.

- a. Resultado-Meta. Reducir los costos de transporte logístico, conectar poblaciones alejadas y pobres, con los mercados (hasta un 30% de reducción de costos); y aumentar el acceso a servicios de los habitantes. Las carreteras crean oportunidades, y estas reducen la pobreza.
 - capacidades aprovecharían las oportunidades generadas por la nueva inversión.
- ii) Objetivo de Desarrollo Humano (US\$95.1 millones), se apoyaron programas que incrementen las capacidades y habilidades a través de la educación formal e informal (US\$27.7 millones), y un segundo componente se destinó a incrementar el acceso a infraestructura social básica en las comunidades (US\$67.4 millones).
 - iii) Objetivo de Desarrollo Productivo (US\$87.5 millones), se desarrollaran proyectos de servicios y asistencia técnica especializada para la producción y comercio en cadenas productivas (US\$56.9 millones), se brindó apoyo a la inversión en equipo e infraestructura productiva (US\$21 millones), y se asignaron fondos para el acceso a servicios financieros (US\$9.5 millones). Se hace notar que este Presupuesto fue reajustado a la baja dos años después de su ejecución, asignando US\$64.7 millones, el resto de fondos fueron pasados al componente de conectividad.
- b. Resultado-Meta. Introducir un esquema de articulación de las escuelas con MEGATEC para ampliar la formación técnica de los habitantes, se invirtió en infraestructura escolar y se buscaba capacitar a 5,000 docentes (se identificó beneficiar a más de 1,000 estudiantes en Megatec y 3,600 estudiantes bachillerato). Esto permitió aumentar la calidad y cantidad de estudiantes mejor formados, quienes con sus
 - c. Resultado-Meta. Aumentar los ingresos en 15% de los productores, para lo cual se capacitaría y apoyaría para crear nuevas cadenas productivas de mayor valor agregado en el sector agrícola y pecuario; se introducirían nuevos esquemas de comercialización con los supermercados; y se capacitarían a los agricultores de la zona para sembrar bajo riego. Esto permitía aumentar la producción agropecuaria, generando más





ingresos en los hogares, lo cual disminuiría la pobreza. En la propuesta se identificó el número de cadenas nuevas, y el número de agricultores y ganaderos a beneficiar.

3.3 ¿Cómo van a resolver el problema? – Actividades/ programas

Entre los objetivos específicos y los resultados esperados, se deberán identificar las actividades o programas a realizar que permitirán alcanzar los objetivos y resolver el problema (imagen 4). Esta fase es muy fundamental, y puede incidir en reformular los objetivos para hacerlos más realistas con lo que efectivamente se puede hacer, y también reformulando los resultados. Generalmente, las discusiones sociales sobre los problemas, llevan a plantear objetivos muy ambiciosos para resolverlos; y

muy poco espacio ocupa en la discusión, cómo se pueden resolver, es decir que programas concretos se pueden y deben implementar con los recursos disponibles. Plantear el ¿cómo? nos acerca a la dura realidad, que recursos humanos disponemos, que márgenes de maniobra disponen las instituciones que lo implementarán, nos lleva a comenzar a valorar los recursos financieros necesarios para resolver el problema, y que papel pueden jugar los actores que identificamos en los activos que identificamos para la política pública (guía a completar en el anexo 6).

Debido al limitado tiempo disponible, se solicitará que se redacté una acción o dos acciones como mínimo. Las acciones o programas operativos deberán comprender los ítems siguientes:

- Definir la meta, es decir, especificar cuantitativamente el número de personas a beneficiar o el incremento a la

Imagen 4
Identificación de las acciones, para lograr los resultados y alcanzar los objetivos



Fuente: Elaboración propia, basado en Desille, 2012.



producción a alcanzar, o la infraestructura a construir (kilómetros de carretera, edificios, escuelas, parques)

- Identificar la metodología a implementar. Si es un programa de capacitación, que estándar metodológico internacional se aplicará; si es productivo, que innovación se implementará si será en procesos, productos, tecnología o mercadeo; si es construcción, que estándares se exigirán sobre medio ambiente y sismología.
- Identificar las instituciones públicas y privadas que deberán participar, desagregando hasta donde sea posible.
- Medir los costos. Realizar un aproximado de cuánto costará la implementación de la acción o programa.
- Establecer el tiempo, que tomará implementar la acción (meses, años).

Para continuar con el ejemplo guía de FOMILENIO, a continuación se describirá muy brevemente las acciones/ programas que se implementaron para alcanzar los resultados esperados para cada objetivo específico. Debido a lo amplio, sólo ilustraremos como ejemplo, el relativo al objetivo de desarrollo humano, para el eje de la capacitación y formación, así (FUSADES, 2015):

- En el eje de educación y capacitación, tenía como objetivo “incrementar los niveles de educación y habilidades del sector pobre de la Zona Norte aumentando la calidad y acceso a la educación y capacitación vocacional”. Este programa evaluó los problemas de género para acceder y participar en la educación, y se plantearon medidas que permitieran una participación balanceada en términos de género. Se estructuraron los subcomponentes de las acciones claves, así:

- Asistencia Técnica. Los recursos permitirán seleccionar a un proveedor especializado de servicios educativos que apoye la implementación de las medidas; esto fue ejecutado por el Consorcio Internacional de Desarrollo Educativo (CIDE). Con los fondos se realizará un diagnóstico y evaluación de género de la formación formal y no formal de la zona norte. El diagnóstico determinó el apoyo de la MCC para infraestructura escolar, desarrollar la curricula.
- Educación técnica formal. Para su fortalecimiento se implementaría cuatro acciones: i) apoyar y fortalecer académicamente el Instituto Tecnológico de Chalatenango (ITCHA), con el fin de aumentar la matrícula a 1,100 estudiantes al finalizar el convenio, ii) apoyar al ITCHA para convertirlo en un centro de capacitación de maestros de la zona norte, con el fin de beneficiar a más de 5,000 maestros; iii) apoyar a 20 escuelas técnicas medias municipales, vinculando la educación formal a las necesidades laborales, se busca que 9,000 estudiantes se beneficien con el programa; y iv) programa de becas que financie a 3,600 jóvenes los estudios en centros de educación media, superior y escuelas técnicas.
- Infraestructura dura: Las acciones a implementar eran construir un nuevo ITCHA con nueva infraestructura y equipamiento US\$5.5 millones, se reconstruyeron 22 instituciones educativas y se subsanaron sus deficiencias, las cuales beneficiaron a más de 30,632 estudiantes.
- Infraestructura suave: Las acciones a implementar eran capacitar a 564 docentes, otorgar 3,445 becas para bachillerato y 1,545 para formación técnica (ITCHA)). Se destaca que el 53% de becas fue otorgado a mujeres. Instalar el modelo MEGATEC en el ITCHA y crear la curricula de





cuatro carreras técnicas; se implementaran diplomados no formales para la formación de habilidades, en las cuales se beneficiaría a mujeres para facilitar su inserción laboral.

3.4 ¿Dónde, cuándo y con quién van a resolver el problema?

Responder a estas inquietudes resultará de la sistematización de la información de las acciones propuestas. Desde el planteamiento del problema, se podrá distinguir si la política pública será ámbito nacional, departamental, municipal; para lo cual será importante agregar un mapa y describir las estadísticas clave del área de intervención. También, con las diferentes acciones a implementar para cada objetivo, se podrá distinguir cuánto tiempo tomará su implementación, serán semanas, meses o años; todo esto deberá colocarse en un cronograma que identifica las actividades y la unidad de tiempo que tomará implementarlos (semanas, meses o años) (cuadro 2). Una tarea crítica, identificar los actores que serán parte de la solución del problema, y distinguir su grado de responsabilidad (guía a completar en el anexo 7).

Cuadro 2
Ejemplo de cronograma (actividades y fechas)

	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4
Actividad 1				
Tarea 1.1				
Tarea 1.2				
Tarea 1.3				
Tarea 1.4				

Sobre los actores que pueden apoyar a la implementación de la política pública, se pueden distinguir en diferentes ámbitos los siguientes:

- Poder Ejecutivo. En diferentes niveles, pueden estar los Ministros, Directores del Ministerio, Directores por regiones, Secretaría Técnica de la Presidencia, entidades autónomas (CEL, CEPA, etc.), entidades reguladoras (SIGET, Superintendencia del Sistema Financiero, Defensoría del Consumidor, etc.).
- Poder Legislativo. Diputados, Jefes de Fracción, Coordinadores de Comisiones de la Asamblea Legislativa.
- Países cooperantes. Se identifican a las agencias de cooperación de los países, se debe indagar que país se encuentra apoyando más el área en la cual nosotros planteamos la política pública.

3.5 ¿Con qué recursos se implementará la política pública?

En términos de políticas públicas los recursos provienen del Estado, y en países en desarrollo uno de los problemas más acuciantes son las deficitarias finanzas públicas, es decir que no se cuenta con un saldo extra importante de recursos por año, sobre los cuales se pueda disponer para impulsar nuevos programas.

El proyecto deberá contar con un presupuesto aproximado de cuánto costará implementar la solución; sobre esa base, se deberán buscar los recursos considerando las diferentes opciones siguientes (guía a completar en el anexo 8).

- Presupuesto de una cartera del poder ejecutivo. Si el programa está estrechamente relacionado a acciones que ya implementa una entidad del Estado, se deberá hacer las consultas al titular sobre la disponibilidad de fondos para implementar las acciones. Se recomienda revisar la ejecución presupuestaria que elabora el Ministerio de Hacienda cada año, ya que aparecen los recursos de cada cartera, se informa en qué actividades usó los recursos, y se puede ver si existe



un margen de recursos no utilizados en función del Presupuesto asignado al principio del año. Ojo, es importante considerar que si es un programa nuevo, lo recomendable es que se incorpore en el Presupuesto que elabora el Ministerio de Hacienda cada año, el cual presenta en septiembre de cada año; después de esa fecha, se tiene que incorporar al presupuesto a través de autorización de la Asamblea Legislativa.

- Préstamo internacional o donación internacional. Si el programa de política pública por su escala o por lo novedoso de las medidas, requieren de un préstamo internacional, se deberá identificar cuáles instituciones internacionales lo podrían financiar, ya que existen varios tipos: i) Banca Multilateral, que puede ser el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Banco Centroamericano de Integración Económica, etc.; ii) Agencias de Cooperación, como USAID de Estados Unidos, JICA de Japón, AECID de España, Unión Europea, etc.
- Cooperación internacional. Si el programa es de interés de países que cooperan con el desarrollo, se deberá investigar la disponibilidad con Unión Europea, IDRC de Canadá, USAID de Estados Unidos, AECID de España.
- Instituciones del sector privado o empresas. Dentro de los programas de Responsabilidad Empresarial las empresas destinan una cantidad importante de recursos, los cuáles podrían estar interesados en evaluar financiar o cofinanciar las acciones.

4. ¿Cómo comunicar la política pública? - Incidencia

La incidencia en políticas públicas tiene por objeto que las autoridades del gobierno incorporen la propuesta dentro de las iniciativas que impulsarán, para que puedan apoyar en buscar y lograr el financiamiento, y así implementar las acciones lo más pronto posible. Parece fácil y se ve razonable que una buena propuesta sea rápidamente retomada, pero en la vida real esto no sucede así, debido a que existe una amplia cantidad de problemas y propuestas que las autoridades de gobierno reciben, sobre las cuáles deben elegir y seleccionar aquellas de mayor retorno social o de su interés. Por tanto, es importante disponer de una buena propuesta y definir una estrategia para lograr hacer sentir que la situación problemática debe resolverse, y que las autoridades electas en el gobierno deben retomarla, para resolver los problemas a la sociedad.

El presente proyecto, tiene programado dos grandes actividades públicas para hacer una incidencia al más alto nivel, estos serán eventos públicos en: i) febrero 2018, cuándo se presenten los problemas identificados por los 40 grupos de jóvenes a los Diputados y Alcaldes; y ii) febrero 2019, cuando se presentarán las propuestas de políticas públicas a los candidatos presidenciales. A estos eventos se invitarán a representantes de instituciones públicas, del sector académico, países cooperantes, y sector empresarial. Para dichas actividades públicas, se ha diseñado un protocolo de actividades para disponer de documentos bien estructurados, sobre los cuales se realizaran presentaciones.

Pero, es importante aclarar que la incidencia debe ocurrir bajo otras acciones, como presentar las propuestas al centro de estudios de los miembros del grupo, presentar a las autoridades municipales, por medio de consultas que se puedan realizar a actores aliados que se han identificado; también en entrevistas con detractores de la propuesta, para conocer sus puntos de vista, y para compartirles la propuesta de manera integral, y al conocerla pueden





cambiar de opinión. Todo lo anterior, es incidencia, ya que estas promoviendo la propuesta de política pública. A continuación describiremos los elementos más críticos de la incidencia.

4.1 Objetivos de la incidencia

Objetivo general:

- Posicionar la propuesta de política pública en los tomadores de decisión del país y en la percepción de la sociedad civil.

Objetivos específicos:

- Evidenciar de forma clara el problema que se busca resolver.
- Explicar a la sociedad civil con lenguaje claro la propuesta de política pública, con su respectivo enfoque de género y derechos humanos.
- Informar a los públicos internos los resultados esperados, y las acciones que se implementarán para alcanzarlos.
- Demostrar la capacidad técnica y los resultados tangibles de trabajar en equipo bajo una metodología nueva para dialogar y formular políticas públicas.

4.2 Cómo comunicar los documentos

El esfuerzo del grupo se materializará en dos documentos (identificación del problema y la propuesta de política pública) que serán la base de los eventos públicos de febrero 2018 y febrero 2019. Cada documento deberá convertirse a tres formatos diferentes, ya que estará dirigido a comunicar a tres diferentes tipos de audiencias. Los formatos serán los siguientes: i) Comunicado de prensa, el cual deberá escribir en una página los mensajes

más importantes del documento, este será el que se compartirá a los medios de comunicación, y deberá ser la base de mensajes a transmitir en entrevistas con medios de comunicación (ver guía en anexo 8) ; ii) Presentaciones, deberán estar estructuradas de manera que reflejen las etapas del informe, y deberá colocarse una plantilla para cada problema, tal como se expone más adelante; iii) Redes sociales, se pueden difundir en *twitter* mensajes cortos del estudio; en *facebook* plantillas de la presentación o documento. A continuación, lo que se debe comunicar:

- Identificación y definición del problema
 - ¿Qué problema quieren estudiar?
 - ¿Por qué quieren estudiar dicho problema?

Los antecedentes del problema

Impactos deseados en la situación problemática y beneficiarios
- ¿Para qué quieren resolver problema? – Objetivos y resultados
- ¿Cómo van a resolver el problema? – Actividades/ programas
- ¿Dónde, cuándo y con quién van a resolver el problema?
- ¿Con qué recursos se implementará la política pública?

En la página web de Dialogus, también se podrán subir los boletines de prensa, los documentos, presentaciones.

Para las presentaciones de *PowerPoint*, se utilizarán los logos de la iniciativa en las plantillas.



4.3 Estrategia de incidencia: acciones y metodología

- **Audiencias**

Se refiere a los segmentos de la población a la que estarán dirigidas las acciones de la incidencia. Para febrero de 2018, la audiencia serán los tomadores de decisión del país, cooperantes, diputados, alcaldes, funcionarios del gobierno, y sociedad en general. Para febrero 2019, la audiencia serán los candidatos a la Presidencia, tomadores de decisión, formadores de opinión, cooperantes internacionales, funcionarios del gobierno, sociedad en general.

No obstante, cada grupo podrá realizar gestiones de incidencia en su comunidad, centro de estudios, o en aquellas que el grupo considere pertinentes.

- **Sector privado**

Se buscará incidir en las entidades más afines que se encuentren desarrollando proyectos similares al que se está trabajando. Se recomienda solicitar reuniones para presentar el informe a los grupos siguientes que estén relacionados al tema: gremiales, empresarios, asociaciones y organizaciones sociales.

- **Sociedad civil**

Se incidirá en jóvenes, adultos y tomadores de decisión; con el objetivo de evidenciar los hallazgos técnicos de las propuestas de políticas públicas.

- **Gobierno**

Es una audiencia clave a incidir, se invitarán a eventos y será la base principal de difusión de todos los productos que se deriven del estudio.

- **Voceros**

Para lograr un posicionamiento efectivo se sugiere que dentro de los grupos identifiquen los voceros principales que puedan explicar en forma más natural y comprensible los documentos, los que conocen de manera integral la propuesta, a los que se les facilite comunicar al público en general. Ser vocero, como cualquier actividad humana, se logra dominar a base de entrenamiento, con lo cual indicamos que todos pueden desarrollar las habilidades a base de entrenamiento y perseverancia.

- **Mensajes**

Es necesario estructurar los mensajes con lenguaje sencillo, cotidiano, utilizando ejemplos de la vida real y cotidiana de los salvadoreños. Ser claros en las propuestas, utilizando cifras y beneficios a corto, mediano y largo plazo de las recomendaciones.

Se plantean mensajes principales, no técnicos, los cuales se sugiere que se aborde:

- ¿Quiénes son los integrantes del grupo?
- Explicar cómo se definió el problema (componente de diálogo-Teoría U)
- Describir qué problema se estudiará y por qué se estudiará
- Hacer una breve referencia a los antecedentes del problema, y quiénes serán los beneficiario
- Explicar de manera concisa y clara los objetivos del estudio y los resultados esperados.
- Detallar las acciones que se impulsarán para resolver el problema
- Comentar los aspectos sobre dónde se implementará, cuándo y con quién van a resolver el problema
- Explicar la identificación de recursos para implementar la política pública

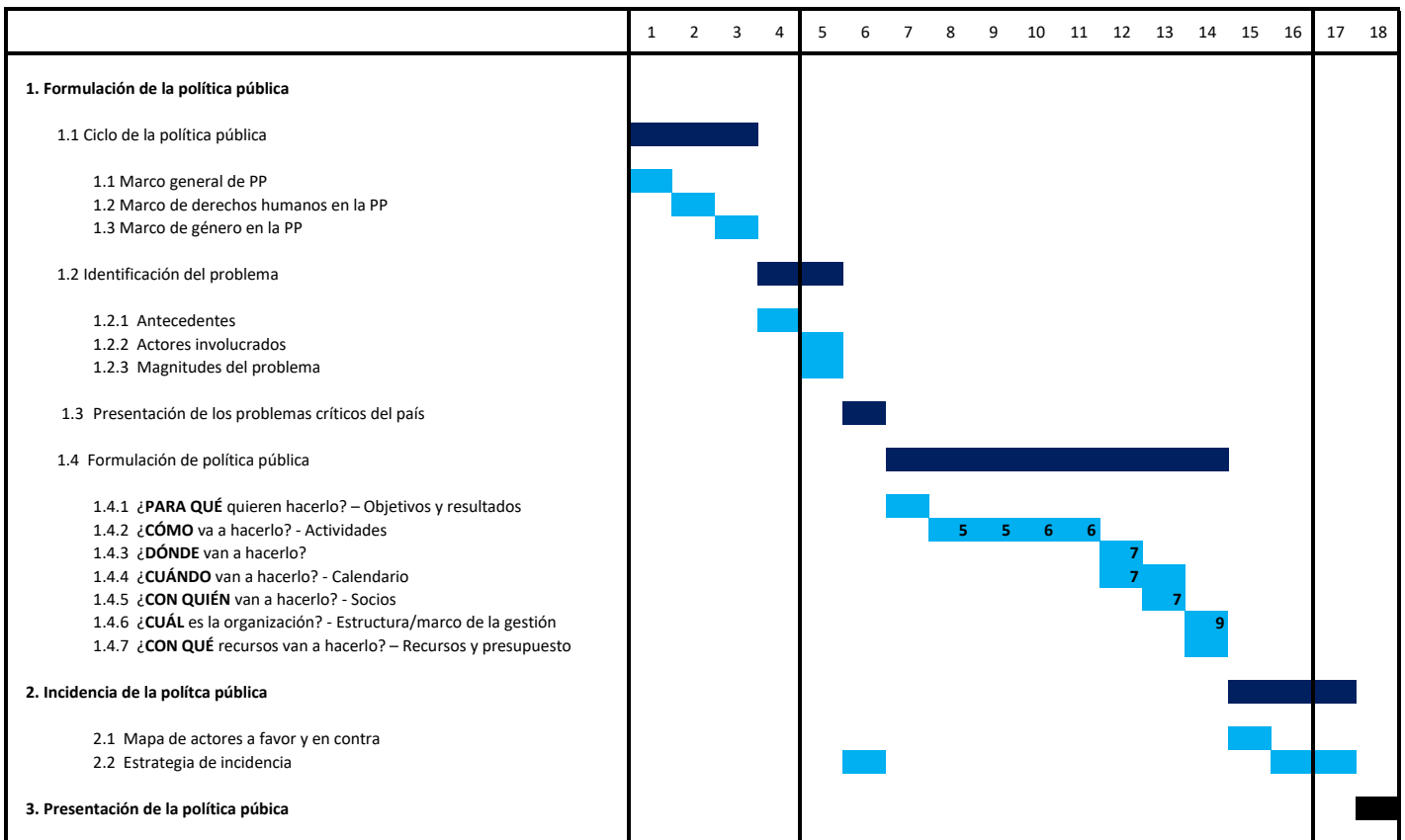




- Acciones específicas:

Acción	Metodología
Promoción de contenido en las redes sociales	Se debe garantizar la generación de contenido continuo y calendarizar el posteo en redes sociales de los mensajes generados
Creación de una infografía	Se busca garantizar la actualización del contenido del sitio web de una manera más continua y eficiente
Reunión con organizaciones sociales	Creo ¡Ya basta! Indignados SV por exponer el trabajo de Dialogus de forma clara y sencilla con el fin de estimular que el tema sea retomado por ellos

5. Cronograma



6. Bibliografía

- Alcántara, M. y Rivas, C. (2007). "Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina". *Política y Gobierno*, Vol XIV, no. 2.
- Anduiza, E., Crespo, E. y Menéndez, L (2009). "Metodología de la Ciencia Política". Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos no. 28, 2ª. Edición.
- Argumedo, P. (2015). "Políticas de desarrollo productivo para exportar y atraer inversiones: una comparación El Salvador y Costa Rica". FUSADES, Departamento de Estudios Económicos, Serie de Investigación, no. 2, noviembre de 2015.
- Argumedo, P. (2016). "El Salvador retrocede 19 posiciones en logística en 2016, aumentando los costos y reduciendo las oportunidades". FUSADES, Departamento de Estudios Económico, Posición Institucional 58, julio de 2016.
- Desille, Amandine (2012). "Formulación de Proyectos", Weitz Center for development Studies, Curso Internacional de Desarrollo Productivo, noviembre 2012.
- FOMILENIO (2012). Informe final Proyecto de Desarrollo Productivo, septiembre de 2012.
- FUSADES (2015). "Estudio del desarrollo industrial en Centroamérica y República Dominicana en el marco del desarrollo inclusivo". Estudio preparado para JICA, septiembre 2015.
- Jacobs, Córdova & Asociados (2016). "Curso ejecutivo de Evaluación de Impacto Regulatorio". FOMILENIO II, Antiguo Cuscatlán, mayo 2016.
- Roth, André-Noël. (2009) "*Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*". Ediciones Aurora, Colombia.
- Scartascini, C. y Franco, M. (2014). "La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington 2014.
- Subirats, J., Knoepfel, P. y otros (2008). "Análisis y gestión de políticas públicas", Editorial Ariel.

Anexo 3

Taller de Identificación del problema. ¿Qué problema quieren estudiar?

3. Taller de Identificación del problema. ¿Qué problema quieren estudiar?

- 3.1. **Identifique el tema.** Con base a la identificación del problema colectivo realizado en los talleres previos, se le solicita redactar el tema con su respectiva descripción teórica. Esta tarea hace referencia al ámbito de la ciencia en la que se sitúa el problema, por lo general tiende a ser muy general, a veces abstracto, e identifica las variables explicativas del problema. Ejemplos de temas pueden ser: reforma educativa, educación media, calidad educativa, desarrollo territorial, desarrollo de la cadena de valor, empleo juvenil.

Se recomienda buscar en internet, políticas públicas que se hayan implementado en el país, o en otros países (Colombia, Chile, México, Perú, España, u otros), en centros de estudio internacional (CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM) y Universidades). Esta literatura, permitirá tener un marco conceptual más claro.

- 3.2. **Identifique el caso.** Con base en la identificación del problema colectivo realizado en los talleres previos, se le solicita redactar el tema con su respectiva descripción teórica. Esta tarea hace referencia al ámbito de la ciencia en la que se sitúa el problema, por lo general tiende a ser muy general y abstracto, como por ejemplo: reforma educativa, educación media, calidad educativa, desarrollo territorial, desarrollo de la cadena de valor, empleo juvenil.





3.3. **Identifique el problema.** Con base en la identificación del tema y el caso, se le solicita redactar la delimitación del problema, considerando que este deberá estar entre el marco teórico que se establece el tema (lo general) y la realidad (lugar y tiempo) que se enmarca en el caso (lo específico). La identificación del problema se realiza a través de plantear una (s) pregunta (s) que tiene una relevancia general, pero que puede ser contestada a partir del análisis de la situación específica de la realidad.

Encontrar la pregunta es fundamental, para orientar la investigación futura del problema y proponer una solución. Recuerde, un buen médico es el que hace las preguntas correctas, y si el paciente brinda las respuestas correctas, la solución al problema de salud estará altamente asegurada.

Anexo 4

Taller de Identificación del Problema ¿por qué quieren estudiar dicho problema?

4. Taller de Identificación del problema. ¿Por qué quieren estudiar dicho problema?

Es fundamental explicar lo más claro posible el ¿por qué? del problema, lo cual implica que debe identificarse los factores más relevantes que deben motivar a la sociedad a brindar una solución desde las instituciones del Estado. Para poder sustentar la importancia del problema en tres grandes componentes: antecedentes, impactos deseados en la situación problemática e identificación de los beneficiarios.

4.1. **Antecedentes del problema.** Se busca compartir un panorama amplio del problema, en la cual se describa un diagnóstico de la situación actual, se identifiquen los actores interesados (a favor, en contra y neutros), y se documenten los estudios realizados en el país o las medidas previamente impulsadas. A continuación las preguntas a responder.

- ¿En qué consiste el problema? El marco teórico establece las variables explicativas del problema, su análisis permitirá explicar en qué consiste el problema.



- ¿Cuáles fueron las condiciones dónde surgió el problema y cuáles son las causas? Considerar para algunos casos ¿una normativa existente genera el problema? Se debe revisar la historia a través de documentos que puedan hacer referencia a la aparición del problema.

- ¿El problema es duradero o pasajero-transitorio? La disposición de series estadísticas de las variables explicativas, puede permitir distinguir a través de los años, si el problema permanece, si es reciente, o si es cíclico es decir aparece y desaparece con el tiempo.





- ¿Quiénes son los afectados del problema, y evaluar si son afectados de manera directa o indirecta? Una tarea crucial identificar a la población objetivo del problema, y los actores que intervienen. Los actores pueden ser del sector público: Gobierno Central (Ministerios y sus agencias, instituciones autónomas), gobierno municipal, poder legislativo (diputados de una comisión o representantes de un departamento). Del sector privado empresarios, universidades, entidades escolares, organizaciones no gubernamentales, gremiales, asociaciones. De la sociedad civil, asociaciones comunales, municipales, de un sector particular, etc.

- Sistematizar e identificar estudios previos realizados por instituciones del Estado, Universidades, ONG. Realizar un breve resumen si se ha implementado algunas acciones, o si definieron algún diagnóstico del problema. Se deben citar y documentar, ya que es crucial señalar que ya son parte o se han tratado antes de que ingresen a la agenda de políticas públicas.



- Identificar los activos en que puede apoyarse el grupo para realizar el estudio. Esta es una tarea estratégica, deben valorarse los conocimientos² que dispongan miembros del grupo, en la disponibilidad de profesionales o contactos en las instituciones en las cuales se encuentran involucrados, hacer uso y solicitar a los consultores en políticas públicas del proyecto. Establecer un mapa de actores que pueden apoyarse a lo largo del proyecto.

4.2. **Impactos deseados en la situación problemática y beneficiarios.** Es importantes redactar lineamientos de las probables consecuencias si se interviene con políticas públicas sobre la situación problemáticas, que sucederá con las personas beneficiarias. Estos planteamientos operan como hipótesis, de lo que sucederá al momento de implementar las políticas planteadas.

- ¿Por qué necesitan el proyecto? Esta pregunta, se orienta a que el grupo se enfoque en el problema central que caracteriza a la población objetivo, y plantee sobre esa base las demandas sociales de la población objetivo.





- ¿Qué es lo que esperan cambiar con el proyecto? ¿cuáles serán los resultados? Sobre la base de la población objetivo, se debe plantear las características a través del cual se observarán los cambios que impulsará el proyecto. También se solicita esbozar algunos resultados concretos que se esperan encontrar (uno a tres).

Anexo 5

Taller de identificación de objetivos y resultados. ¿Qué quieren resolver del problema?

5. Taller identificación de objetivos y resultados de la política pública. Responder a la pregunta ¿Para qué quieren resolver el problema?

Los objetivos establecen lo que se desea lograr con la política pública, qué se busca implementar, los objetivos integran y orientan todos los esfuerzos en términos de recursos humanos, financieros y de gestión. De qué depende definir buenos objetivos, estrechamente de la identificación de un marco teórico claro que permite identificar y formular bien el problema que se busca resolver.

Los objetivos son el vínculo entre la solución del problema y sus causas, y comprende también su enlace a las prioridades establecidas en el marco del cumplimiento de los derechos humanos y políticas de género, así como otras áreas fundamentales que sean claves en el área de la problemática. Para redactar los objetivos, se recomienda expresarlos considerando el método SMART (inteligente, traducido del inglés); así

- Específico (*specific*)
- Medible (*measurable*)
- Alcanzable u obtenible (*achievable*)
- Realizable (*realistic*)
- Temporalmente definido (*time bound*)



Para establecer los objetivos, se recomienda que se plantee un objetivo general que este estrechamente vinculado al marco teórico, y que sobre este se identifiquen como máximo cinco objetivos específicos.

Los objetivos se redactan en forma de verbo (acción), como por ejemplo: alcanzar, lograr, desarrollar. Pero esa acción, debe estar orientada a lograr un RESULTADO o IMPACTO, es decir que efectivamente contribuya a solventar la situación problemática. Por tanto, para cada objetivo específico debe redactarse un RESULTADO.

- **Objetivo general**

- **Objetivo específico 1**

- **Resultado 1**





- **Objetivo específico 2**

- **Resultado 2**

- **Objetivo específico 3**

- **Resultado 3**



- **Objetivo específico 4**

- **Resultado 4**

- **Objetivo específico 5**

- **Resultado 5**





Anexo 7

Taller para responder a las preguntas ¿dónde, cuándo y con quién van a resolver el problema?

Responder a dichas inquietudes resultará de la sistematización de la información de las acciones que se propusieron en cada objetivo específico.

- ¿Dónde se implementarán las medidas? Se recomienda colocar un mapa que identifique el ámbito de intervención de la política pública si es nacional, departamental o municipal. También, será importante documentar con datos generales del lugar, población, actividades productivas principales, escolaridad, acceso a servicios sociales básicos.

- ¿Cuándo se implementará la política pública? En función de las acciones, se podrá distinguir el tiempo que tomará implementar las medidas. Se recomienda realizar una breve explicación, y construir un cronograma en el cual se identifiquen las acciones, con sus respectivas actividades. La unidad de tiempo dependerá de la naturaleza de la propuesta, pueden ser semanas, meses o años.

Cuadro 4
Ejemplo de cronograma (actividades y fechas)

	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4
Actividad 1				
Tarea 1.1				
Tarea 1.2				
Tarea 1.3				
Tarea 1.4				



- ¿Quiénes serán los actores con los que se implementará la política pública? Una tarea crítica, identificar los actores que serán parte de la solución del problema, y distinguir su grado de responsabilidad. Los actores se pueden distinguir en diferentes ámbitos:

- Poder Ejecutivo. En diferentes niveles, pueden estar los Ministros, Directores del Ministerio, Directores por regiones, Secretaría Técnica de la Presidencia, entidades autónomas (CEL, CEPA, etc.), entidades reguladoras (SIGET, Superintendencia del Sistema Financiero, Defensoría del Consumidor, etc.).

- Poder Legislativo. Diputados, Jefes de Fracción, Coordinadores de Comisiones de la Asamblea Legislativa.

- Países cooperantes. Se identifican a las agencias de cooperación de los países, se debe indagar que país se encuentra apoyando más el área en la cual nosotros planteamos la política pública.





Anexo 8

Taller de incidencia en políticas públicas

La incidencia en políticas públicas tiene por objeto que las autoridades del gobierno incorporen la propuesta dentro de las iniciativas que impulsarán, para que puedan apoyar en buscar y lograr el financiamiento, y así implementar las acciones lo más pronto posible. Por tanto, es importante disponer de una buena propuesta y definir una estrategia para lograr hacer sentir que la situación problemática debe resolverse, y que las autoridades electas en el gobierno deben retomarla, para resolver los problemas a la sociedad.

El presente proyecto, tiene programado dos grandes actividades públicas para hacer una incidencia al más alto nivel, estos serán eventos públicos en: i) febrero 2018, cuándo se presenten los problemas identificados por los 40 grupos de jóvenes a los Diputados y Alcaldes; y ii) febrero 2019, cuando se presentarán las propuestas de políticas públicas a los candidatos presidenciales.

El esfuerzo del grupo se materializará en dos documentos (identificación del problema y la propuesta de política pública) que serán la base de los eventos públicos de febrero 2018 y febrero 2019. Cada documento deberá convertirse a tres formatos diferentes, ya que estará dirigido a comunicar a tres diferentes tipos de audiencias. Los formatos serán los siguientes: i) Comunicado de prensa, el cual deberá escribir en una página los mensajes más importantes del documento, este será el que se compartirá a los medios de comunicación, y deberá ser la base de mensajes a transmitir en entrevistas con medios de comunicación (ver guía en anexo 8) ; ii) Presentaciones, deberán estar estructuradas de manera que reflejen las etapas del informe, y deberá colocarse una plantilla para cada problema, tal como se expone más adelante; iii) Redes sociales, se pueden difundir en *twitter* mensajes cortos del estudio; en *facebook* plantillas de la presentación o documento.

COMUNICADO DE PRENSA-GUÍA

Título: (debe ser atractivo) _____

Mensaje inicial y principal: ¿Por qué quieren estudiar dicho problema?



Los antecedentes del problema

Impactos deseados en la situación problemática y beneficiarios

¿Para qué quieren resolver problema? – Objetivos y resultados

○ ¿Cómo van a resolver el problema? – Actividades/programas





- ¿Dónde, cuándo y con quién van a resolver el problema?

- ¿Con qué recursos se implementará la política pública?



Departamento de Estudios Económicos • DEC

Comisión

Coordinador de Comisión

Roberto Rivera Campos

Coordinador alterno

Luis Membreño

Miembros

Ricardo Ávila

Rafael Barraza Domínguez

Margarita Beneke de Sanfeliú

José Carlos Bonilla

Rafael Castellanos

Javier Castro

César Catani Papini

Ricardo Cohen Schildknecht

Helga Cuéllar-Marchelli

Rafael Domínguez

Johanna Hill Dutriz

Carmen Aída Lazo

Rafael Lemus Gómez

Enrique Antonio Luna Roshardt

Carmen Aída Muñoz

René Novellino

Roberto Orellana Milla

María Alicia de Pérez Ávila

Carlos Quintanilla Schmidt

José Ángel Quirós

Luis Mario Rodríguez

Juan Federico Salaverría

Paolamaría Valiente

Director

Álvaro Trigueros Argüello

Personal técnico

Carolina Alas de Franco

Pedro Argumedo

José Andrés Oliva

Luz María Serpas de Portillo

Manuel Antonio Zuleta

Personal de apoyo

Ana Daysi de Ramírez

Editora de publicaciones

Yolanda Cabrera de González





Departamento de Estudios Económicos • **DEC**
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social,
FUSADES

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica, Apartado Postal 01-278,
Tels.: (503) 2248-5600

www.fusades.org