

# **GUIA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS MOP**

**Dirección de Planeamiento  
Subdirección de Estudios y Políticas de Inversión**

**Noviembre 2011**

## PREFACIO

El presente documento ha sido preparado como una guía general para la formulación de políticas en el ámbito del quehacer del Ministerio de Obras Públicas. Sin embargo, en la estructuración de la Guía se ha seguido un esquema que la hace aplicable a la formulación general de políticas públicas.

En el trabajo de preparación se han utilizado como fuentes de referencia y orientación especialmente dos documentos:

- **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE): “GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES” (2009)**, documento que entrega una muy buena orientación para la formulación de políticas públicas regionales, y cuya estructuración permite un aprovechamiento también para la formulación de políticas públicas en general.
- **Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ): “ZOPP – UNA INTRODUCCIÓN AL MÉTODO” (1987)**. Si bien el método ZOPP (en su acepción española “Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos”) originalmente ha sido formulada para la planificación de proyectos, en la realidad constituye un instrumento muy apropiado para la estructuración y análisis tanto de problemas generales de planificación y también como método lógico para la formulación de políticas públicas.

En la preparación de la presente Guía se han utilizado partes importantes de los dos documentos mencionados, incluso en algunos casos en forma textual. Para no complicar el documento con un gran número de citas textuales, se menciona en este prefacio a los dos documentos indicados como las principales fuentes de referencia.

## ÍNDICE

### GUIA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS MOP

#### 1 DEFINICIONES PREVIAS

- 1.1 Qué es una política pública?
- 1.2 Políticas, Estrategias, Planes y Programas.
- 1.3 Jerarquías de Políticas Públicas

#### 2 PORQUÉ DESARROLLAR POLÍTICAS?

#### 3 CONDICIONES DESEABLES PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS EFECTIVAS Y ESTABLES.

#### 4 PROCESOS PARA DESARROLLAR UNA POLÍTICA Y SU APLICABILIDAD EN LA POLÍTICA SECTORIAL

#### 5 IDENTIFICACIÓN DE LAS AGENDAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

##### 5.1 Incorporación de Temas en la Agenda Pública

- 5.1.1 Fuentes de origen de temas en la agenda pública
- 5.1.2 Enfoques para la agenda
- 5.1.3 Proceso de formulación de la agenda

##### 5.2 El Diagnóstico de Problemas como centro en la identificación de temas para las Agendas o Políticas Públicas

- 5.2.1 Problemas desde el punto de vista de quién? Grupos o actores con capacidad de presión
- 5.2.2 Formulación de un Problema Objeto de Política Pública.
  - A. Identificación, enunciación y estructuración de problemas.
  - B. Análisis de las causas y efectos del problema central
  - C. Líneas de base del problema

#### 6 FORMULACIÓN DE OBJETIVOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

##### 6.1 Formulación de los Objetivos de la Política Pública

**6.1.1 Formulación de objetivos a partir de las estructuras de problemas**

**6.1.2 Objetivos de quién?**

**6.2 Determinación de la Solución al Problema.**

**6.2.1 Alternativas y estrategias de solución del problema**

**6.2.2 Medios o Instrumentos de la Política – Algunas definiciones**

**A. Medios o Instrumentos de la Política – Algunas definiciones**

**B. Medios disponibles para la formulación de políticas**

**6.2.3 Definición de metas para los objetivos e indicadores para evaluación de logros**

**6.2.4 Evaluación (ex - ante), jerarquización y selección de las alternativas de solución y de los medios a aplicar.**

**6.4 Formalización de la Política Pública**

## **7 EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

**7.1 Implantación y Ejecución de la Política Pública**

**7.2 Seguimiento y Evaluación de la Política Pública**

## **8 ÁMBITOS DE POLÍTICA MOP**

**8.1 Políticas Transversales**

**8.2 Políticas Sectoriales**

# GUIA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS MOP

## 1 DEFINICIONES PREVIAS

### 1.1 Que es una política pública?

Entre las definiciones más complejas de adoptar en el ámbito de políticas está precisamente la de que es una política pública. Solamente cabe señalar que esta es una discusión permanente, por lo tanto con el objetivo de solamente aunar conceptos, propondremos una definición de carácter instrumental. La discusión académica se desarrolla en sendos documentos que se pueden consultar.

Para entrar definir el concepto de política pública distinguiremos este en el amplio espectro de políticas que pueden existir a diferentes niveles de decisión, tanto de las instituciones como en las organizaciones sociales. En general cualquier actor a diferentes niveles de la sociedad, ya sean individuos y organizaciones, cuenta con políticas en su ámbito propio de decisión; es así que pueden existir políticas personales, familiares, organizacionales y gubernamentales; estas últimas se denominan políticas públicas. De acuerdo a esta visión **la política pública es aquella que se aboca a establecer definiciones sobre cursos de acción a seguir por las instituciones de Gobierno ante un determinado problema, el cual se quiere superar expresamente mediante voluntad política, sin distinguir si dichas acciones se refieren a la sociedad en su conjunto, a un sector específico o inclusive a aspectos internos de la institucionalidad y gestión del propio Gobierno.**

A objeto de ejemplificar: una política de seguridad de la información tiene probablemente, salvo algunos matices, las mismas características en una gran corporación que en el MOP, no obstante el hecho de ser aplicada por una institución pública le da el carácter de “política pública”.

***“ES UN INSTRUMENTO QUE PERMITE TRADUCIR LAS INTENCIONES DEL GOBIERNO EN ACCION”.***

***“ES UN CURSO DE ACCION CUYO PROPÓSITO ES ENFRENTAR UN PROBLEMA O UN ASUNTO DE INTERES PUBLICO”.***

En cuanto a una definición más formal, siguiendo la utilizada en la Guía publicada por SUBDERE<sup>1</sup>....., *se entiende que las políticas públicas constituyen una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad, las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de Gobierno. Las políticas públicas existen siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos (cambiar un estado de cosas percibido como problemático o insatisfactorio), a partir de determinados instrumentos (o medios) y la asignación de los recursos correspondientes.*

De acuerdo a diversos criterios pueden identificarse distintos tipos de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales; SUBDERE, 2010

## 1.2 Políticas, Estrategias, Planes y Programas

En el contexto de las definiciones resulta conveniente diferenciar entre:

- **Política (Pública):** es el instrumento que se aboca a establecer definiciones sobre cursos de acción a seguir por las instituciones de Gobierno, ante determinados problemas, respecto de los cuales se quiere alcanzar un objetivo en un determinado tiempo. Tiene como propósito fundamental establecer los principios, lineamientos e instrumentos necesarios para resolver los problemas más importantes de la sociedad que se manifiestan como impedimentos al logro de los objetivos permanentes tanto del Estado como de sus instituciones sectoriales (Pautas generales para definir qué hacer?)
- **Estrategias:** Son las definiciones de las líneas de acción e iniciativas para lograr en la mejor forma un determinado objetivo (Qué conviene hacer y cómo?)
- **Planes:** Sistematización pluri-temporal de las acciones y proyectos para alcanzar los objetivos establecidos en una política o estrategia (Cómo hacerlo?)
- **Programas:** Conjuntos de medidas para alcanzar un determinado objetivo, generalmente acotados en el tiempo y en relación a los recursos para su ejecución (Cuándo y con qué recursos hacerlo?).

## 1.3 Jerarquías de Políticas Públicas

### **Políticas Nacionales:**

Son aquellas de tipo general que constituyen el marco en el que se desenvuelven los sectores y actividades nacionales; tales son, sin ser exhaustivo, políticas sociales, política económica, política tributaria, política monetaria etc.

### **Políticas Sectoriales/Transversales:**

Las políticas sectoriales aplican a temas propios de la competencia de cada una de las instituciones sectoriales, tales como política de salud, educación o de obras públicas; además es posible, de acuerdo al ámbito de aplicación de las políticas que existan competencias de diferentes sectores, en dicho caso se puede configurar una política transversal, como es el caso por ejemplo de ciudades.

### **Políticas Administrativas:**

Las políticas administrativas, en nuestro contexto, son aquellas que proporcionan guías generales para canalizar el quehacer administrativo en direcciones específicas; las políticas reflejan la voluntad de la administración superior. Las políticas administrativas establecen líneas de guía, un marco dentro del cual el personal operativo pueda obrar para balancear las actividades y objetivos de la dirección superior de la institución. Facilitan la descentralización, al suministrar a los niveles intermedios lineamientos claros a ser seguidos en la toma de decisiones o en su accionar regular.

### **Políticas Operacionales:**

- Las políticas operacionales son las más específicas y suelen ser de ámbito más estrecho y preciso.
- Permiten a la organización cumplir sus funciones y responsabilidades operacionales regulares, en el caso del MOP en el ámbito de los servicios de infraestructura y la gestión del recurso hídrico, satisfaciendo necesidades de los usuarios, los empleados y público en general.

- Las políticas operacionales se recogen en los manuales, guías y otros recursos. Pueden incluir directrices para los tomadores de decisiones y procedimientos que establecen cursos de acción previstos para circunstancias específicas.

## 2 POR QUE DESARROLLAR POLÍTICAS?

**El desarrollo de políticas tiene como propósito fundamental establecer principios, lineamientos, e instrumentos necesarios para resolver los problemas más importantes de la sociedad que se manifiestan como impedimentos al logro de los objetivos permanentes tanto del Estado como de sus instituciones sectoriales.**

Así por ejemplo, la responsabilidad del MOP en cuanto a ejecutar su cometido en el marco de la aplicación de políticas óptimas o cercanas a ello, es determinante en el impacto de la inversión pública en el desarrollo económico y social del país. El monto de recursos invertidos por el MOP alcanzó la cifra de casi 2.800 millones de dólares, lo que constituye casi el 60% del total de la inversión pública aprobada en la Ley de Presupuesto 2011 (US\$MM 4.800) y constituye aproximadamente el 1,2% del PIB proyectado al 2011. Esta responsabilidad exige que los procesos de inversión sean efectuados en un marco de políticas y estrictos procesos de inversión que garanticen la mayor eficiencia y efectividad en el uso de los recursos, considerando estos términos en su acepción más amplia, en el sentido de perseguir el logro de los objetivos de política.

Por otra parte, en cada ámbito de acción del MOP existen problemáticas propias, que si bien es cierto son recurrentes a nivel de cada servicio, tienen una gran diversidad entre uno y otro. La necesidad de enfrentar sistemáticamente la solución de los problemas que afectan la provisión de servicios públicos de infraestructura y desarrollar consecuentemente las mejores soluciones para ello, justifican el análisis y la elaboración de políticas al respecto y especialmente la definición y aplicación de los instrumentos más adecuados.

### **Beneficios para el Fortalecimiento Institucional**

Existen un conjunto de beneficios del proceso de desarrollo de políticas en el ámbito institucional; estos van hacia el mejoramiento de los procesos y técnicas así como a una mejor comprensión del ámbito sobre el cual se desarrolla la política. En otras palabras el proceso origina un círculo virtuoso dentro de la institución.

De acuerdo a la experiencia internacional, sistematizada por diversos autores, los beneficios institucionales del proceso se dan mayoritariamente en las siguientes dimensiones, siempre y cuando el proceso sea efectuado con la rigurosidad y estándares técnicos adecuados:

- **Mejora la toma de decisiones:** Un buen trabajo de política debe basarse en herramientas sólidas y convincentes, tales como el uso de antecedentes, datos, análisis y evaluación. La generación de este tipo de herramientas e información para el proceso de políticas, generalmente mejora las decisiones institucionales en diferentes ámbitos de su accionar.
- **Explica e informa los lineamientos y criterios para la toma de decisiones:** El desarrollo de políticas eficaces y la documentación y comunicación de la misma ayuda al gobierno y/o a la institución a comunicar sus intenciones y explicar la consistencia de sus acciones. Por otra

parte los lineamientos de políticas ayudan a los tomadores de decisiones en los diferentes ámbitos de la organización para resolver los problemas, planificar el futuro y para aplicar criterios adecuados.

- **Ayuda a centrarnos en lo importante:** El trabajo de una política muestra cómo la institución (en este caso el MOP) está llevando a cabo el cambio y la forma en que se enfrenta a nuevos desafíos; el desarrollo de una política es precedido por un análisis respecto a los “temas” generales importantes para la institución, y posteriormente el mismo trabajo contempla procesos en los cuales la focalización en lo importante se acentúa.
- **Gestionar los riesgos y los compromisos:** Una buena política siempre debe considerar los riesgos y compromisos para las personas y organizaciones.
- **Fortalecer las redes sociales y construir capacidades institucionales:** El desarrollo de políticas involucra a las personas y organizaciones dentro y fuera del gobierno en un intercambio de ideas e información, fortaleciendo así las redes sociales.

### 3 CONDICIONES DESEABLES PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS EFECTIVAS Y ESTABLES

El proceso de desarrollo de una política puede ser un proceso estéril y de resultados vulnerables si no se trata cada uno de sus aspectos en una forma que garantice que el producto resultante, la política, tenga **características de consistencia, credibilidad, solidez y acuerdo entre los actores involucrados**, desde su etapa de inicio hasta su promulgación. Esto es especialmente relevante en los sectores como el de infraestructura, donde las consecuencias y productos de las decisiones de política pueden tener decenios de vigencia.

Existen un conjunto de atributos deseables que en mayor o menor medida contribuyen al éxito del proceso de elaborar políticas, entre ellos los siguientes:

**1.- Necesidad y Pertinencia de la Política:** Una buena política es necesaria. Una clara justificación para una nueva política - o para la revisión de una existente - es un primer paso esencial. **La necesidad de una política se establece generalmente a partir de la constatación de una problemática determinada, cuyo diagnóstico debiera tener un alto grado de consenso, alcanzado a través de la participación de los actores involucrados.**

**2.- Claridad del propósito:** Una buena política tiene un propósito claro. La dirección que se desea establecer, o el problema que se desea resolver mediante la política debe quedar claro desde el principio. Una buena política debe considerar los impactos de corto y largo plazo.

**3.-Alineamiento con objetivos de nivel superior:** Una buena política se alinea con los objetivos públicos de nivel superior del gobierno y de los organismos sectoriales. (Los gobiernos son elegidos sobre la base de una plataforma política, explícita o implícita). La política es un instrumento de cambio que debe estar en sintonía con los objetivos públicos de nivel superior.

**4.- Sólidas bases cuantitativas y evidencia:** Una buena política utiliza evidencia e información sólida como base para el análisis. La información cuantitativa y cualitativa se debe aplicar.

**5.- Rigurosidad del análisis:** Una buena política está bien documentada, es concisa y rigurosa, sustentada en un análisis racional, integral, completo y equilibrado.

**6.- Transparencia:** Una buena política es transparente. Los procesos utilizados para desarrollar la política necesitan ser claramente comunicados y entendidos por todos los actores involucrados. En dichos procesos deberían participar las personas y organizaciones que se verán afectados por la política desde el inicio de su elaboración.

**7.- Inteligibilidad:** Una buena política es inteligible. La claridad y precisión son características esenciales de una buena política. Una buena política debe ser concisa y en lenguaje común y comprensible. La política debe ser descrita en tan pocas palabras como sea posible, con mensajes claros que sean fácilmente comprensibles y no puedan ser objeto de dobles lecturas.

**8.- Flexibilidad:** Una buena política está abierta a cambios y mejoras. Todos los documentos de política se construyen, se escriben y publican en un determinado momento y lugar. Deben por ello ser revisados, actualizados, abandonados y / o reemplazados a medida que transcurre el tiempo o aparecen nuevas condicionantes.

**9.- Oportunidad:** Una buena política es oportuna. El desarrollo e implementación de políticas efectivas se debe alinear con los hitos y metas institucionales, y responde rápidamente a los nuevos desafíos y cambios de dirección.

**10.- Viabilidad de aplicación:** Una buena política debe ser promulgada y aplicada. Una buena política prevé los desafíos de la aplicación y se adapta a las realidades cambiantes de nuestro entorno operativo.

## 4 PROCESOS PARA DESARROLLAR UNA POLÍTICA Y SU APLICABILIDAD EN LA POLÍTICA SECTORIAL

En la óptica de establecer una guía para el desarrollo de políticas MOP, que en esencia debe ser funcional, no es intención de este documento realizar un análisis in extenso de las diferentes opciones existentes para estructurar el proceso, sino que plantear aquellas que se consideran las más adecuadas en función de las cuestiones de política a las cuales el MOP debe responder.

En la literatura existen diversos modelos para desarrollar el proceso de una política. **La secuencia que se desarrolle para la elaboración de la política tiene que ver muy estrechamente con el origen de la necesidad y propósito de esta.** Desde el punto de vista práctico podemos distinguir lo que denominamos el **“proceso integral de política”** (que incluye su implementación), de lo que constituye el **“proceso de desarrollo o formulación de una política”, siendo este último parte integrante y absolutamente necesaria del primero y su producto una propuesta de política.**

A continuación se describen dos modelos alternativos de desarrollo de políticas públicas.

Procesos para desarrollar una Política Pública	
Modelo Lineal	Ciclo de Política Pública de SUBDERE
<p><b>Etapa 1:</b> La identificación general de los problemas de política o “temas de política”, que se originan en los diferentes ámbitos y que se traducen en requerimientos de acción.</p> <p><b>Etapa 2:</b> Instalación o “definición de la agenda”, es decir la focalización en problemas o temas específicos y concretos, la agenda surge a partir de un diagnóstico de los problemas del sector o área en cuestión, a partir del cual se identifican los objetivos de la política.</p> <p><b>Etapa 3:</b> Formulación de propuestas de políticas, su inicio y su desarrollo, mediante las instancias gubernamentales de planificación en el ámbito correspondiente, con participación de los grupos de interés y/o las ramas ejecutivas y legislativas del Gobierno.</p> <p><b>Etapa 4:</b> La adopción y la legitimación de las políticas a través de la acción política de gobierno.</p> <p><b>Etapa 5:</b> La implementación de políticas a través de la burocracia, la asignación del gasto público, y las actividades de los servicios ejecutores y,</p> <p><b>Etapa 6:</b> La evaluación de la aplicación de una política y la medición de su impacto.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporación de problemáticas en la agenda pública.</li> <li>2. Formulación de un problema objeto de política pública.</li> <li>3. Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas.</li> <li>4. Explicitación de la política pública.</li> <li>5. Implementación y ejecución de la política pública.</li> <li>6. Seguimiento y evaluación de la política pública.</li> </ol>

En el modelo lineal, lo que denominamos el “proceso de desarrollo de la política” engloba las etapas 1, 2, 3, y **se entiende como el conjunto de actividades que tienen como producto la formulación de la política;** es desarrollado generalmente por las instancias de planificación ministerial.

**En la práctica las “etapas” (en ambos modelos) pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse, atrasarse o repetirse.** Múltiples interacciones se dan entre cada una de las etapas y, a su vez, estas son reformuladas en el proceso.

Para efectos de esta Guía el proceso de desarrollo de la política puede concebirse como compuesto por los pasos que se reseñan en el recuadro siguiente.

- 1 **Identificación de la agenda para políticas públicas**, es decir de los problemas de política o “temas de política”, que se originan en los diferentes ámbitos y que se traducen en requerimientos de acción.
- 2 **Ejecución de un diagnóstico del problema a solucionar con la política**. El diagnóstico también incorpora el análisis del marco o entorno institucional, social, económico y ambiental que se debe considerar en la búsqueda de las soluciones al problema, así como la definición de las líneas de base de cada parámetro considerado.
- 3 **Definición de los objetivos de la política**, a partir del diagnóstico de problemas.
- 4 **Identificación de soluciones alternativas** y sus correspondientes instrumentos o medios.
- 5 **Establecimiento del o de los criterios de evaluación de las soluciones**.
- 6 **Evaluación de las soluciones alternativas**.
- 7 **Formulación final de la política**. Caracterizar y exponer la alternativa seleccionada, proponer la política, las iniciativas particulares de política y sus instrumentos.
- 8 **Implementación de la política**.
- 9 **Monitoreo de la implementación de la política**.
- 10 **Evaluación de los resultados de la política**.

Los pasos 1 a 7 conforman **el proceso de desarrollo de la política**. Con la incorporación de los 3 últimos pasos se define **el proceso integral de la política**.

## 5 IDENTIFICACIÓN DE LAS AGENDAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

En cualquiera de los esquemas del proceso de formulación de una política pública **una de las primeras etapas la constituye la definición de la agenda** (agenda setting). Solamente cuando una determinada situación o tema es colocado en la agenda pública y puesto en discusión entre los distintos actores sociales involucrados, es que adquiere la importancia para poder transformarse en una política pública.

La **definición de la agenda pública** es el proceso mediante el cual distintas temáticas o problemáticas se visibilizan en el espacio público, llamando (o perdiendo) el interés y preocupación tanto de las autoridades de gobierno como de la ciudadanía. Hace referencia a la lista de temas o problemáticas a las cuales las autoridades de gobierno prestan atención en un momento dado.

### 5.1 Incorporación de Temas en la Agenda Pública

#### 5.1.1 Fuentes de origen de temas en la agenda pública

Muchas veces el proceso más adecuado a seguir posteriormente en la formulación de una política pública depende de la naturaleza de la agenda y de la forma en que se origina. En la literatura se hace una distinción respecto a las **fuentes de origen de temas incorporados en la agenda pública**. En este sentido se reconoce que los temas de política que definen la agenda pueden provenir a lo menos de tres fuentes de origen:

- Originadas en políticas de orden superior.
- Originadas en el ámbito político nacional o impulsadas por actores sociales.
- Originadas en situaciones problemáticas o problemas específicos, percibidos por actores institucionales de diverso nivel.

La incorporación de una cierta temática como parte de una política pública requiere de un proceso previo: el haber sido socialmente problematizada y/o políticamente visibilizada para así llegar a ser parte de la agenda pública. Esto puede ser desde arriba (impulsada por el Gobierno o por alguna autoridad institucional, o desde abajo, a través de la presión o demandas de distintos actores. En la realidad reciente del MOP, algunas de las políticas formuladas han sido impulsadas por diversas autoridades ministeriales, incluyendo el Sr. Ministro y a los Directores de Vialidad, Aeropuertos y Obras Portuarias. En ciertos casos el origen ha sido la revisión de documentos disponibles de estrategias y planes de desarrollo.

**El enfoque priorizado a efectos de esta Guía, es el que se origina a partir de la correcta identificación y formulación de las situaciones problemáticas o problemas a resolver.** En general, la incorporación de una problemática a la agenda del MOP debería ser impulsada por los niveles ministeriales, es decir en un proceso desde arriba. Sin embargo, no debe descartarse la posibilidad que algunas problemáticas surjan de abajo, por ejemplo a través de la participación de actores públicos o privados regionales en los talleres para la formulación de los Planes Regionales de Infraestructura y Gestión de Recursos Hídricos.

Se trata del reconocimiento de determinados ámbitos de la realidad como problemáticos, siendo situaciones que son percibidas como tales por algún actor social, comunidad, grupo o individuo. En

la medida en que exista un conjunto de preocupaciones social- y culturalmente compartidas por amplios segmentos de la sociedad, se facilita la incorporación de tales problemáticas en la agenda pública.

Antes de que una opción de política pública sea realizada es necesario que una determinada “problemática” en la sociedad sea incorporada como parte de la agenda pública y se priorice como tal en relación a otras problemáticas.

Las situaciones problemáticas pueden ser definidas como: “Hechos vividos u observados por los actores y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar”. Se trata de discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas, entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea ocurriera, entre el ser y el deber ser. La vida en sociedad está llena de estos problemas vitales o situaciones problemáticas. Lo que está detrás es la percepción de que hay algo que está simplemente funcionando mal (o que se percibe como un estado insatisfactorio) y que el problema puede ser resuelto, en parte, mediante la acción pública del gobierno. En este contexto, la necesidad de una política se desprende de la constatación de una situación problemática o problema, que puede surgir como déficit o como brecha, independientemente de la naturaleza del proceso de su identificación.

Estas problemáticas no giran exclusivamente en torno a las “condiciones sociales precarias” que pudieran afectar a amplios segmentos de la comunidad. El espectro es mucho más amplio e involucra distintas dimensiones del desarrollo de un campo de acción de la sociedad. **No todos los problemas objeto de políticas públicas han de entenderse unidimensionalmente en términos de problemas sociales asociados a la satisfacción de un conjunto de necesidades consideradas como básicas.**

**Muchas de las decisiones públicas se caracterizan por los requerimientos de dar solución a situaciones percibidas como problemáticas por la ciudadanía y por la contingencia.** En tal sentido, hay dos elementos importantes a considerar en la definición de la agenda pública y en la identificación de las problemáticas que las originan:

- a) **La existencia de un conjunto de actores que perciben una determinada situación como problemática.** No todos los actores tienen la misma capacidad de problematizar un determinado ámbito de la realidad que los afecta. Los actores sociales tienen objetivos y aspiraciones muy distintas; no se encuentran en igualdad de condiciones tanto en términos de recursos como de acceso al sistema político. Cada uno intentará influir en la agenda a favor de sus particulares perspectivas o intereses. El cómo interactúan los diferentes actores e instituciones depende de la contingencia y de las situaciones particulares que estén involucradas.<sup>2</sup>
- b) **La temporalidad de la problemática de la agenda que genera: urgencias.** Las problemáticas que entran a la agenda pública en un momento dado, pueden salir de ella en otro, por la emergencia de otras nuevas o frente a la imposibilidad de darles una solución satisfactoria. Se debe distinguir entre las situaciones problemáticas coyunturales que exigirán de una respuesta rápida, de aquellas que son más permanentes y que, por tanto, requerirán de una

---

<sup>2</sup> El tema de los actores sociales involucrados en la formulación de una política pública será tratado con mayor detalle en relación con el análisis del problema de la política pública. Ver capítulo 5.2.

intervención mediante una política pública de mediano o largo plazo. Si una problemática desaparece de la agenda pública esto no significa necesariamente que dicha situación haya mejorado o desaparecido. Muchas problemáticas desaparecen del interés público y consecuentemente de la agenda pública debido a que han perdido su urgencia o valor dramático.

### 5.1.2 Enfoques para la agenda

Otro elemento a considerar en el origen de la agenda es el enfoque con que se conceptualiza la dinámica de formación de la agenda. Desde este punto de vista los enfoques posibles son los siguientes:

- a) **Reactivo:** responde a las cuestiones que surgen en el entorno externo, generalmente se enfrenta con un mínimo de planificación y recursos limitados, y se focalizada al problema emergente (Política de Reconstrucción post- terremoto).
- b) **Pre-activo:** responde a una exploración y predicción, preparándonos para futuros temas, factores, tendencias y problemas. Intentamos anticiparnos identificando oportunidades y riesgos potenciales, de tal manera de mitigar estos últimos y proveer un marco para el funcionamiento de planes de contingencia. Exploramos posibles consecuencias no previstas. **(poner ejemplo del MOP)**
- c) **Proactivo:** responde al desarrollo y realización de una visión, que se fundamenta en valores y principios. **(poner ejemplo del MOP).**

### 5.1.3 Proceso de formulación de la agenda

El proceso de formación de la agenda de un Gobierno se pone en marcha cuando ciertas situaciones problemáticas llegan a llamar su atención como posibles asuntos de política pública; sin embargo, no todas las situaciones problemáticas logran llamar la atención y preocupación de los gobernantes. El proceso involucra los pasos que se señalan en el recuadro en la página siguiente.

### **Paso 1: Identificación de situaciones problemáticas**

Aspectos a considerar en este punto son:

- a) **La revisión de instrumentos públicos.** Punto de partida para la identificación de temas a incorporar en la agenda pública debería ser la revisión de documentos del Gobierno que plantean sus compromisos hacia la comunidad, así como sus lineamientos estratégicos, expresados normalmente en el Plan de Gobierno, Planes o Estrategias de Desarrollo nacional o regionales. Allí se manifiestan de manera importante las problemáticas y los compromisos que son parte de la agenda del Gobierno.
- b) **El levantamiento y la sistematización de información.** También resulta importante efectuar un levantamiento y sistematización de las distintas situaciones problemáticas que son discutidas en un momento dado al interior Gobierno, en los medios de comunicación y en las demandas y problemáticas que emergen de la comunidad, a través de expresiones públicas por parte de los diferentes actores sociales. Ello requerirá de un trabajo de levantamiento y sistematización de información.
- c) **La elaboración del listado de situaciones problemáticas y su descripción.**

### **Paso 2: Descarte de situaciones problemáticas**

Es necesario identificar aquellas problemáticas que requieren efectivamente de una respuesta del Gobierno, o de una particular institución pública, y pueden llegar a constituirse en objeto de una política pública. Es un proceso de selección que requiere evaluar las problemáticas identificadas, en función de un conjunto de criterios mediante los cuales se descartan situaciones problemáticas que no cumplan con alguno de ellos.

- a) **Su pertinencia al ámbito público.** Hay que distinguir aquellos temas que requieren de una respuesta del sector público, de aquellas problemáticas que se ubican en el ámbito privado, aunque frecuentemente por la dificultad de privados para resolver sus problemas se intente convertirlos en temas públicos.
- b) **Competencia al ámbito institucional.** No todo asunto público es competencia de todas las instituciones gubernamentales. Temas o problemáticas que están en la jurisdicción y competencia de otros organismos públicos o privados deben ser descartados como materias de las agendas de una institución pública particular. Las competencias institucionales entregan el marco de lo que se puede o no abordar.
- c) **La capacidad para resolver las problemáticas, dada su complejidad y demanda de recursos: un problema que no se puede resolver no constituye un problema objeto de política pública.** Problemáticas (o problemas) que no tienen solución deben ser descartados del proceso de formulación de política pública. El sector público o la institución que desea formular una política pública debe tener mucha claridad respecto de lo que realmente puede realizar o lograr considerando la cantidad de recursos e instrumentos con los que cuenta.

### **Paso 3: Selección y priorización de las situaciones problemáticas**

La jerarquización, priorización y selección de las problemáticas que se constituirán en parte de la agenda pública es función de la Autoridad de Gobierno o institucional.

- a) **Jerarquización de las situaciones problemáticas a la autoridad.** El proceso de jerarquización de las problemáticas facilitará la decisión de cuáles elegir, de modo de centrarnos en las más relevantes para su abordaje desde la política pública a diseñar. **Los criterios que se proponen para su jerarquización son los de gravedad y urgencia.** Con ello se dará paso a un proceso de debate institucional respecto de cuáles problemáticas ocuparán un lugar en la agenda pública.
- b) **Selección y priorización de las situaciones problemáticas por la autoridad.** La selección de las situaciones problemáticas se llevará a cabo por la autoridad, luego de un proceso de discusión y jerarquización en torno a estas. Sin embargo, debe asumirse que el reconocimiento de la existencia o importancia de una problemática aún no asegura su incorporación a la agenda pública.

### **Paso 4: Incorporación de las problemáticas en la agenda pública gubernamental o institucional.**

Una vez que la Autoridad (gubernamental o institucional) ha consensuado sus prioridades de las problemáticas a abordar (ya sea internamente o con participación de la ciudadanía), estas pasan a expresarse en la agenda pública.

## 5.2 El Diagnóstico de Problemas como centro en la identificación de temas para las Agendas o Políticas Públicas

Una vez reconocida y priorizada una situación problemática e incorporada formalmente en la agenda pública, **el siguiente paso en la formulación de una política pública es la identificación y delimitación, al interior de una problemática seleccionada, del o de los problemas que serán objeto de la política.** El paso de una situación que es percibida socialmente como problemática a la definición de un problema propiamente tal que va a ser objeto de una política pública no es un proceso sencillo, pues tanto la situación problemática como el problema a solucionar dependerán de las percepciones e intereses de los diferentes actores sociales. La problemática está vinculada a estructuras sociales, políticas, económicas y culturales existentes en un momento dado.

Qué entenderemos por problemas? **Problema es toda situación considerada como insatisfactoria.** Puede reflejar:

- **Una insuficiencia o carencia;** p.e. insuficiente producción alimentaria o la falta de conectividad;
- **Un potencial no aprovechado;** p.e. insuficiente utilización de capital disponible;
- **Un peligro potencial;** p.e. el aumento futuro de la erosión;
- Sin embargo, **la ausencia de una solución no es un problema,** si la sociedad no lo percibe como tal.

### 5.2.1 Problemas desde el punto de vista de quién? Grupos o actores con capacidad de presión

Los problemas y sus causas no existen en forma aislada, sino que están íntimamente relacionados con organizaciones sociales, grupos o personas, y el éxito de las políticas para su solución depende del apoyo o la oposición de terceros, que conviene conocer.

El determinar para quién la problemática en cuestión constituye un problema, a cuántos y cómo los afecta, nos remite a los actores involucrados y sus capacidades de demandar/requerir soluciones. Cada uno de los actores involucrados intentará, conscientemente o no, enfatizar lo que considera constituye tanto el problema como su solución. Por ejemplo: un sindicalista y un empresario tienen distinto punto de vista sobre un problema de salarios y sobre los objetivos de una posible política salarial. Un agricultor con un predio de gran tamaño y un campesino sin tierra pueden apoyar o oponerse a una política de riego, en la medida que sus particulares intereses se vean afectados.

Por ello, sólo se pueden analizar adecuadamente los problemas si se dispone de un panorama integral respecto a los actores involucrados. Ello hace conveniente una conformación interinstitucional de los grupos de trabajo de formulación de la política, que incluya además la consulta o participación de actores privados y/o de la sociedad civil.

Sin embargo, debe recalarse que **las políticas públicas deben propender hacia la búsqueda del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad y que no constituyen una respuesta a la presión de grupos que intentan maximizar del mejor modo sus intereses.** Se debe resguardar, la **primacía del bien común.**

Una de las dificultades en este punto radica en el hecho de tener que determinar qué actores considerar, es decir en la identificación de todas las instituciones, grupos o personas involucradas, incluyendo potenciales beneficiarios o afectados por la política.

El proceso involucra los pasos que se señalan en el recuadro siguiente.<sup>3</sup>

- a) **Listar todos los actores relacionados potencialmente con el problema a enfrentar y consecuentemente con la política a formular**, anotando de manera espontánea los nombres de todas las instituciones, grupos o personas involucrados, que puedan tener una influencia o puedan ser afectados por los problemas o la política a formular.
- b) **Listar todas sus funciones, tareas e intereses particulares**, es decir analizarlos y caracterizarlos, incluyendo:
  - ✓ **Identificación de las características de los actores**: estructura del actor (organización, liderazgos); características sociales (miembros, origen social, religión, aspectos culturales); status de los grupos (formal, informal); situación y problemas; puntos de vista del actor.
  - ✓ **Determinación de las necesidades, intereses, motivos y actitudes del actor**: necesidades, aspiraciones, intereses (expresados abiertamente o encubiertos); motivaciones (esperanzas, expectativas, temores); actitudes (amistosa, neutral, hostil). El grupo formulador debe discernir los intereses y los puntos de vista de los actores que pueden tener incidencia en el análisis de los problemas.
  - ✓ **Recursos y debilidades del actor**: potencialidades (recursos, derechos, monopolios); debilidades, limitantes o desventajas.
  - ✓ **Posibles acciones a considerar en la política en relación a cada actor** identificado.
- c) **Categorizar los involucrados y sus intereses, revisando si hay actores o grupos homogéneos**. Examinar los actores para constatar si son unidades homogéneas o si por el contrario, existen agrupaciones más pequeñas o actores con problemas e intereses específicos que pueden ser identificados y listados en forma separada
- d) **Identificar las reacciones positivas o negativas de los actores frente a una potencial formulación de la política**. Dividir las instituciones o grupos de interesados en participantes (activos) y no participantes en la política y ordenar los actores involucrados en:
  - i. Beneficiarios
  - ii. Afectados, y éstos últimos en potenciales simpatizantes y potenciales oponentes de la política.

### 5.2.2 Formulación de un Problema Objeto de Política Pública.

La formulación del problema constituye una parte crucial del proceso de elaboración de una política pública. De su adecuada identificación y delimitación, enunciado, definición conceptual, operacional y línea de base, dependen las etapas posteriores del ciclo. Una cuidadosa formulación del problema inyecta una mayor eficiencia al proceso y mejora la calidad de la política pública a diseñar. Es importante señalar que un buen análisis de problemas, o si se quiere diagnóstico de la situación insatisfactoria, es un factor fundamental para la formulación de la política pública. **Un problema bien definido es un problema 50% resuelto.**

---

<sup>3</sup> El método de análisis propuesto puede ser aplicado tanto a nivel de la definición de las problemáticas para la agenda como para el análisis de problemas a solucionar con la política.

Con la formulación de políticas públicas se trata de resolver o aliviar problemas, atacándolos en sus raíces, es decir en sus causas. Por lo tanto se analizan los problemas, clarificando interdependencias (causas y efectos) de acuerdo al principio de causalidad, y luego, a partir de ellos, se deducen objetivos factibles y convenientes. En tal sentido, el análisis de problemas es un conjunto de técnicas para:

- Analizar la situación (diagnóstico) en relación a una problemática determinada
- Identificar el o los problema(s) principal(es) en este contexto
- Identificar las relaciones causa-efecto en una jerarquía de problemas.

Una de las dificultades en este punto radica en determinar qué procedimientos y mecanismos se van a utilizar para la identificación y delimitación del problema.

#### **D. Identificación, enunciación y estructuración de problemas.**

**Identificación del problema central.** Este paso tiene la finalidad de que el grupo formulador de la política se ponga de acuerdo sobre la esencia del problema central o básico de la situación en análisis. La cooperación entre el equipo formulador de la política y los actores involucrados es más productiva, si todos los involucrados se han puesto de acuerdo en el o los problemas a enfrentar y los han expresado y enunciado claramente, definiendo su construcción lógica en términos de lo que significa y de cuáles son sus alcances.

Los problemas, corresponden a construcciones lógicas que articulan, ordenan los datos del diagnóstico y los reúnen en un enunciado que da cuenta del problema que se desea abordar con la política. **El enunciado del problema debe ser preciso y acotado, con lo cual se facilita que el resto de las etapas sean mucho más claras y coherentes entre sí.** Se debe evitar planteamientos de problemas en términos de: enunciados poco claros, que contengan más de una variable dependiente, que expresen falta de medios o problemas que no puedan ser resueltos. El procedimiento recomendado se describe en el recuadro siguiente.

- a) **Identificar los principales problemas en la situación que se está analizando** en el contexto de la problemática que da origen a la política. Para preparar adecuadamente el análisis de problemas es conveniente anotar los problemas relacionados o identificados por la institución (en este caso el MOP) o el grupo involucrado, garantizando que las distintas visiones son incorporadas al análisis.
- b) **Definir el problema central**, por una determinación previa de la autoridad, en base a políticas públicas previas o buscando un consenso del grupo de formulación, formulándolo en pocas y precisas palabras. En este caso:
  - i. Cada miembro del equipo formulador anota un problema que considera el problema central o principal en el contexto de la problemática en análisis, teniendo en cuenta que:
    - ✓ los problemas se formulan como situaciones negativas
    - ✓ el problema central debe describir en forma apropiada las esencias de una situación general o problemática que se considera insatisfactoria
    - ✓ el problema central identificado no se convertirá automáticamente en el objetivo central de la política a desarrollar.
  - ii. Se hace una breve consideración sobre cada problema central propuesto, tratando de llegar a un acuerdo/consenso sobre el problema que ha de ser considerado el problema central. Se debe tener en cuenta que dicho problema central siempre tiene relación con problemas o intereses de instituciones, grupos o personas involucrados.
  - iii. En caso de no llegar a un acuerdo o consenso, ordenar los diversos problemas propuestos en orden jerárquico según las causas o efectos.
  - iv. Intentar llegar nuevamente a un consenso en base a la visión de conjunto obtenida o bien efectuar una jerarquización de la importancia de los problemas asignando puntos o adoptar transitoriamente uno o varios de los problemas enunciados, continuando con la elaboración de las jerarquías respectivas.

## E. Análisis de las causas y efectos del problema central

Enunciado el problema se procede a su definición en términos conceptuales y operacionales. Mediante este paso se trata de establecer una red de causas y efectos, es decir interdependencias, en forma jerárquica a partir del problema central. **Para ello se aplica consecuentemente el principio de causalidad.** Un problema puede tener una o más causas. A su vez al tener un cierto efecto, se convierte en una causa de este efecto o problema de orden superior. De este modo se pueden definir cadenas jerárquicas de problemas que finalmente se traducen en el denominado árbol o jerarquía de problemas. El procedimiento en detalle se describe en el recuadro siguiente.

- a. **Analizar y anotar las causas del problema central en forma jerárquica.** Las causas esenciales y directas del problema central son colocadas en forma paralela, debajo del problema central.
- b. **Identificar y anotar los efectos del problema central en forma jerárquica.** Los efectos esenciales y directos del problema central son colocados, en forma paralela, encima del problema central.
- c. **Elaborar un esquema que muestra las relaciones de causa-efecto en forma de un árbol o jerarquía de problemas,** en el cual las causas son las raíces y los efectos las ramas. Las causas y efectos de niveles subsiguientes son identificados y presentados siguiendo el mismo principio, de manera que se forman varios niveles causales y de ramificaciones de efectos.
- d. **Revisar el esquema completo verificando su validez e integridad.**
- e. El análisis de problemas puede ser concluido cuando el equipo formulador está convencido de que se ha utilizado la información esencial para elaborar una red causal que explique las principales relaciones de causa-efecto en la situación insatisfactoria que se está analizando.

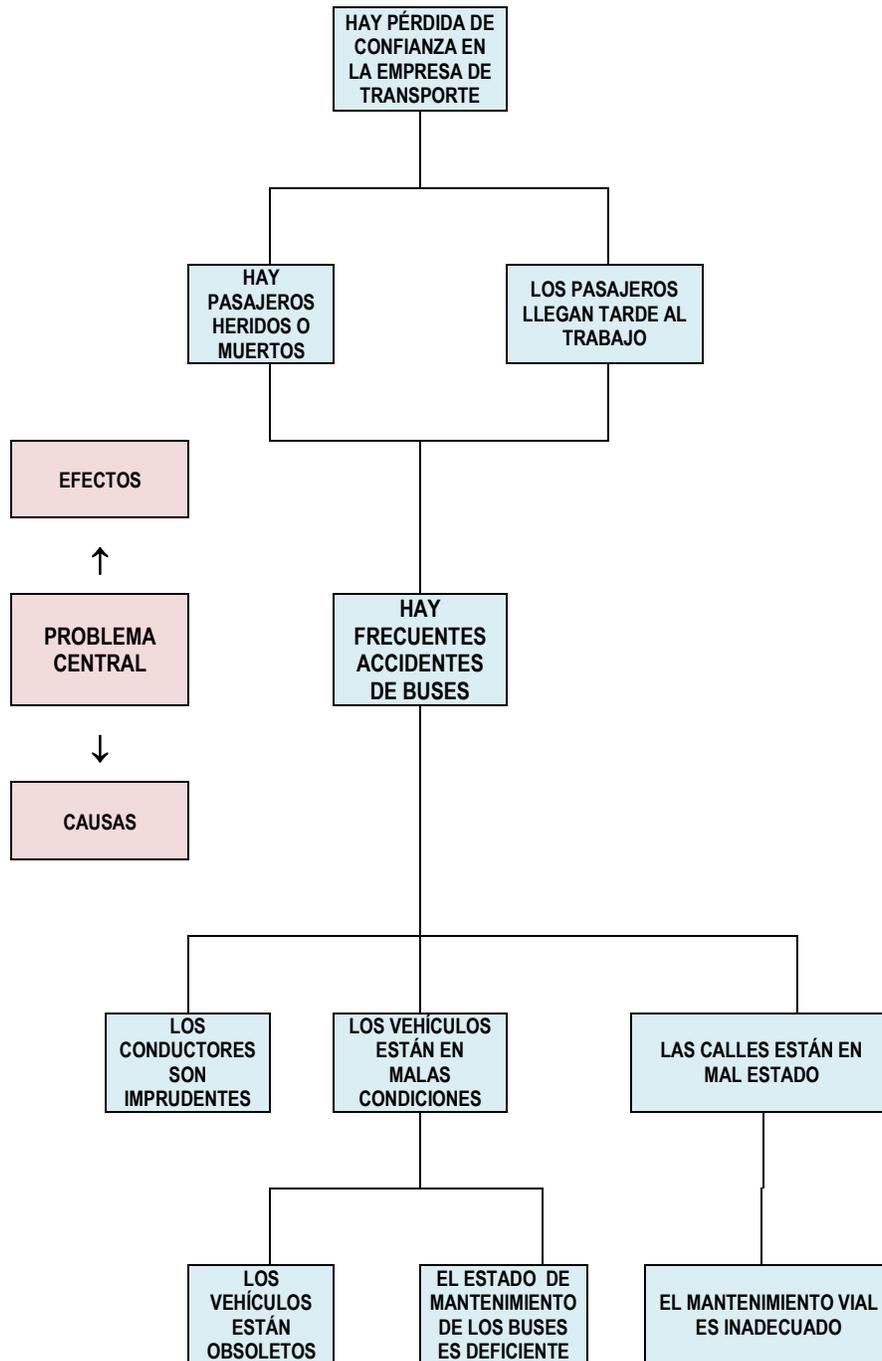
En relación a la identificación y delimitación de un problema es necesario hacer los siguientes alcances:

- a) **No existe una “delimitación definitiva” de los problemas,** porque nunca se tendrá toda la información que se requiere, lo que condiciona también el espectro de soluciones posibles de imaginar;
- b) **No hay reglas claras para determinar que la formulación del problema se encuentra concluida.** El tiempo, los recursos y el conocimiento disponible son restricciones importantes.
- c) **El problema tiende a ser definido de un cierto modo y no de otro, lo cual condiciona, a su vez, las posibles soluciones a implementar.** El cómo sea definido es determinante para explorar posteriormente sus distintas alternativas de solución y condiciona, en consecuencia, el abanico de alternativas razonables para su solución
- d) **La visión sectorial de la administración pública puede influir en la definición del problema (y, por tanto, en su solución),** a raíz del alto grado de heterogeneidad y fragmentación que está presenta en función de sus áreas de intervención. Ello podría verse expresado al momento de intentar planificar o coordinar las políticas públicas con cada uno de los distintos ministerios o sectores.

Un ejemplo práctico del análisis de problemas es presentado en el gráfico siguiente.

# ANÁLISIS DE PROBLEMAS

## EJEMPLO DE UNA EMPRESA DE TRANSPORTES



## **F. Líneas de base del problema**

**Para una descripción precisa de los problemas, sus causas y efectos se deben emplear indicadores.** Con ello no sólo se dimensiona en forma cuantitativa el problema, sus causas y sus efectos, sino que se establecen marcos cuantitativos contra los cuales se pueden medir y evaluar posteriormente los logros de la política pública. Esta tarea de dimensionar los problemas y sus causas representa un esfuerzo importante del diagnóstico.

## 6 FORMULACIÓN DE OBJETIVOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Definido y formulado el problema de la política pública, así como sus causas y efectos, es necesario **establecer los objetivos** que guiarán la política pública. Se trata de describir la situación futura que se espera sea alcanzada mediante la solución de los problemas y sus causas, identificados en la etapa anterior. Los objetivos corresponden a lo que se persigue con la política y poseen un horizonte temporal definido.

Estos objetivos deben ir alineados con los principios o lineamientos estratégicos fundamentales, de carácter nacional o sectorial, que pueden ser considerados como los grandes objetivos o visiones que rigen la sociedad (p.e. desarrollo, equidad, soberanía, etc.). Los **lineamientos estratégicos corresponden a problemáticas generales** y al interior de cada uno de ellos es posible distinguir otras más acotadas que se suelen expresar en objetivos específicos.

### 6.1 Formulación de los Objetivos de la Política Pública

#### 6.1.1 Formulación de objetivos a partir de las estructuras de problemas

Este paso tiene la finalidad de transformar los problemas, o la jerarquía o árbol de problemas, en objetivos o en una jerarquía o árbol de objetivos y discutirlos, pues así la cooperación entre el equipo formulador de la política y los actores involucrados es más productiva, si todos se han puesto de acuerdo en los objetivos a alcanzar, y los han expresado claramente.

En términos generales se puede definir los objetivos como reformulaciones hacia condiciones positivas de los problemas formulados como condiciones negativas, y que pudiesen ser alcanzadas en el futuro. Toda estructura, jerarquía o árbol de problemas puede ser transformada en una estructura, jerarquía o árbol de objetivos.

El procedimiento de formulación de objetivos se describe en el recuadro siguiente.

- a) Trabajando desde la cima de la jerarquía o árbol de problemas hacia abajo se reformulan semánticamente todos los problemas (condiciones, términos o conceptos negativos) en objetivos (condiciones, términos o conceptos positivos), es decir en condiciones deseadas y realizables a ser alcanzadas en el futuro.
- b) Como regla semántica para expresar objetivos puede recomendarse evitar el uso de expresiones que indiquen logros máximos u óptimos, que establecen rigideces en los objetivos de la política desde el inicio.
- c) Aspectos que requieren especial atención al reformular los problemas en objetivos son:
  - Dificultades en la reformulación señalan deficiencias en el análisis de problemas; en este caso se debe retornar a la discusión del problema (qué se quiso decir en realidad?)
  - La necesidad de un control de las reformulaciones para evitar expresiones que no tienen sentido o que pueden ser cuestionadas por motivos éticos; en estos casos se recomienda formular un objetivo de reemplazo o bien mantener el problema sin cambiarlo. Ejemplos:
    - Problema: lluvias excesivas; objetivo sin sentido: lluvias reducidas o eliminadas (imposible).
    - Problema: aumento excesivo de la población; objetivo éticamente discutible: población reducida o disminuida.
- d) Debe efectuarse una revisión de los objetivos en términos de los juicios de valor vigentes en la sociedad y en relación a las normas legales vigentes.
- e) Asegurar de que las relaciones de causa-efecto del árbol de problemas se han transformado en relaciones medios-fin. Cada causa se transforma en un medio para alcanzar un fin (efecto). Para ello se revisa si el contenido mencionado en un objetivo de menor jerarquía (medio) es suficiente para alcanzar el objetivo superior en la escala jerárquica (fin), teniendo en cuenta de que no toda relación causa-efecto se torna automáticamente en una relación medio-fin.
- f) Revisar lógicamente los conceptos transformados, examinando las relaciones medios-fines establecidas, para garantizar la validez e integralidad del esquema. Si es necesario, ajustar las formulaciones eliminando objetivos que no sean efectivos o necesarios, o bien que no tengan sentido. Añadir nuevos objetivos/medios si estos son relevantes y necesarios para alcanzar el objetivo propuesto en el nivel jerárquico inmediatamente superior.

Los motivos para efectuar la transformación de problemas en objetivos son:

- Visualizar y presentar la multiplicidad de posibles objetivos de una política pública, que pueden derivarse del análisis de problemas.
- Presentar las relaciones medio-fin, es decir identificar los medios para alcanzar un determinado fin.

En este contexto se definen ciertas **características para los objetivos**; deben ser:

- claros
- viables
- delimitados
- verificables empíricamente.

Un ejemplo práctico de la formulación de los objetivos a partir del árbol de problemas presentado en el capítulo anterior es presentado en el gráfico de la página siguiente.

### **6.1.2 Objetivos de quién?**

Al igual que en el caso de la identificación de problemáticas para la agenda pública y de la formulación de problemas que constituirán el punto de partida de la formulación de la política, los objetivos están estrechamente vinculados a concepciones e intereses de los diversos actores involucrados en la política a formular. La formulación de los objetivos de las políticas públicas implica necesariamente tomar decisiones que tienden a favorecer ciertos intereses o sectores en desmedro de otros. Por ello, debe revisarse la jerarquía resultante de objetivos en función de los diversos actores e intereses implícitos.

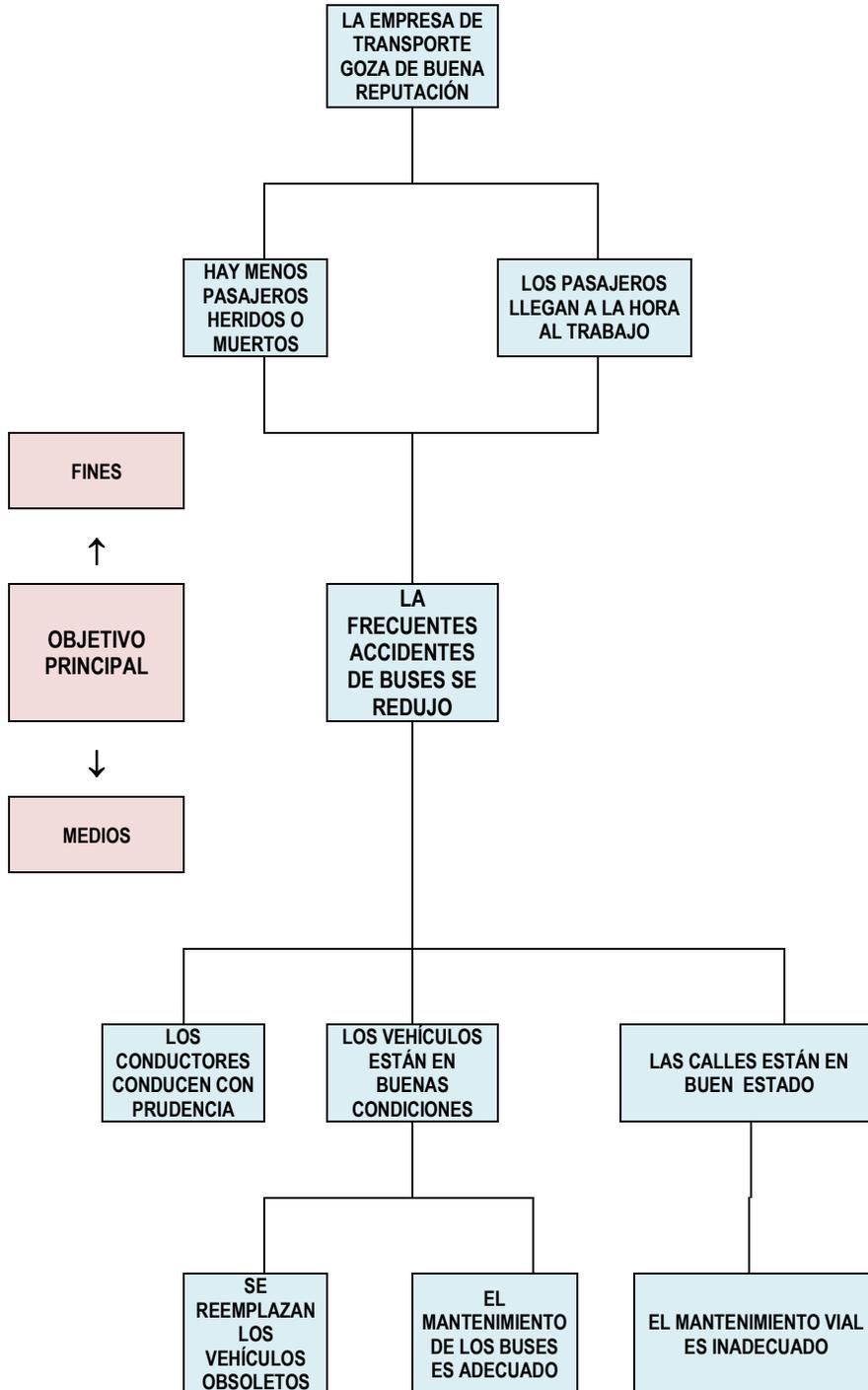
## **6.2 Determinación de la Solución al Problema.**

Este paso de la formulación de la política pública está destinado a la identificación de potenciales soluciones alternativas para lograr los objetivos determinados en el paso anterior, es decir consiste en la **determinación de la solución más apropiada al problema** entre distintas alternativas de solución. Si bien no hay garantía de escoger la mejor política pública, entre un rango de soluciones posibles, constituye un deber de los gobiernos o de las instituciones públicas elegir sus cursos de acción.

**Indudablemente la fase más difícil de la formulación de una política pública es determinar una o más soluciones plausibles para cualquier problema conocido, o para el logro de los objetivos establecidos en relación a ese problema. La definición de problemas es ardua, pero saber encontrar las soluciones es realmente el reto del análisis y diseño de las políticas públicas.**

# ANÁLISIS DE OBJETIVOS

## EJEMPLO DE UNA EMPRESA DE TRANSPORTES



### 6.2.1 Alternativas y estrategias de solución del problema

La elaboración de propuestas de solución requiere:

- a) **la identificación y formulación de distintas alternativas o estrategias de solución;** ello se sustenta en un adecuado diagnóstico y una adecuada comprensión del problema a abordar y de sus, usualmente múltiples, causas asociadas, es decir de un conveniente análisis de problemas;
- b) **la evaluación y jerarquización de las alternativas,** que frecuentemente requiere de la elaboración de modelos multicausales con una alta capacidad predictiva/explicativa (condición sine qua non para arribar a soluciones eficaces),
- c) **la selección de la alternativa o estrategia a implementar.**

El análisis de alternativas constituye un conjunto de técnicas para:

- identificar soluciones alternativas que puedan llegar a ser estrategias de la política
- seleccionar una o más estrategias potenciales de la política
- decidir la estrategia a adoptar en la política.

Porqué identificar alternativas o estrategias de solución? Para reducir una jerarquía o árbol complejo de objetivos a varios planteamientos de estrategias de solución alternativas y posibles. En este proceso de identificación de alternativas de solución se considera inicialmente la información recogida en el diagnóstico, incluyendo las visiones de los distintos actores, lo cual permite identificar y detectar algunas de sus posibles soluciones alternativas, en función de cómo cada actor percibe el problema. Se requerirá pensar en varias otras posibles alternativas de solución a fin de poder elegir entre ellas la más apropiada.

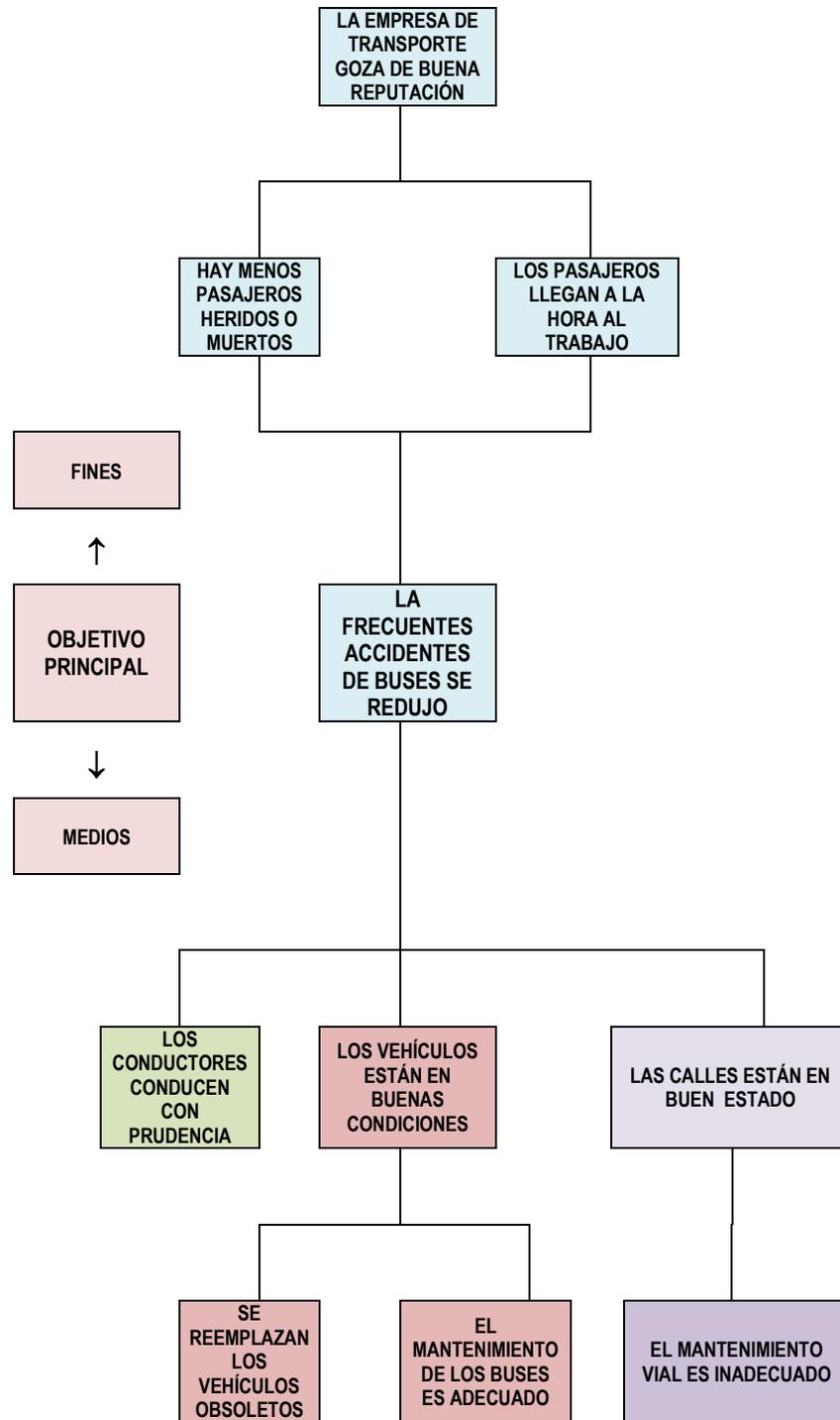
Un procedimiento sistemático de identificación de soluciones alternativas, a partir de las jerarquías de objetivos, se presenta en el recuadro siguiente.

- a. Identificar los objetivos a excluir por no ser éticos, deseables o factibles.
- b. Identificar complejos de objetivos (segmentos de la jerarquía de objetivos, ramas medios-fines) interrelacionados jerárquicamente en la jerarquía o árbol de objetivos. Las ramas medios-fines identificadas constituyen estrategias o soluciones alternativas. Para ello pueden considerarse los siguientes criterios:
  - áreas correspondientes a atribuciones o competencias del formulador
  - importancia para determinados actores involucrados
  - importancia y/o viabilidad política
  - factibilidad técnica
- c. Las alternativas identificadas son designadas como enfoques alternativos.

Un ejemplo práctico de la identificación de soluciones alternativas, a partir de las jerarquías de objetivos, se presenta en el gráfico siguiente.

# ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

## EJEMPLO DE UNA EMPRESA DE TRANSPORTES



En el ejemplo anterior, pueden identificarse a lo menos 4 alternativas o estrategias de solución del problema, o de logro del objetivo de reducir los frecuentes accidentes de buses.

- Una **estrategia o alternativa integral de política** debería atacar las tres causas de los accidentes frecuentes, es decir la imprudencia de los conductores, el mal estado de los vehículos y el mal estado de las calles. Obviamente una estrategia de este tipo supera las atribuciones y posibilidades de la empresa de transporte, pues a lo menos el mantenimiento vial no es de su responsabilidad. Sin embargo, la empresa puede lograr un acuerdo con la institución de mantenimiento vial para establecer una política conjunta de solución de los accidentes.
- Por otra parte, la empresa de buses puede centrar la definición de su política de reducción de accidentes solo en aquellos aspectos que son de su responsabilidad, estableciendo políticas parciales de solución del problema de accidentes:
  - **Establecer una política de capacitación de sus conductores** para lograr que éstos conduzcan con prudencia.
  - **Establecer para sus buses una política de adecuado mantenimiento y oportuno reemplazo de vehículos obsoletos.**
  - Tiene, en función de sus recursos y capacidades, la posibilidad de decidir su preferencia por una de las dos estrategias alternativas, o bien, si los recursos lo permiten, impulsar ambas políticas.
- Obviamente los resultados de la política integral o de las políticas parciales serán distintos para el logro del objetivo de reducción de los frecuentes accidentes.

## 6.2.2 Medios o Instrumentos de la Política – Algunas definiciones

Un paso importante del proceso de formulación de las alternativas de solución del problema o para el logro de los objetivos planteados consiste en el **diseño del conjunto de medidas a partir de los cuales se llevará a cabo la política**. Para ello son necesarios los siguientes pasos:

- a) la identificación de los medios o instrumentos de acción disponibles;
- b) la formulación de las posibles intervenciones o carteras de medidas;
- c) la evaluación ex-ante de su impacto.

### C. Medios o Instrumentos de la Política – Algunas definiciones

Por un **medio de política** entenderemos un instrumento relevante (p.e. leyes, regulaciones o disposiciones, precios, tasas, inversiones) que el formulador de la política puede determinar, controlar o cambiar para avanzar en el logro de los objetivos. De la utilización o aplicación de un medio el político espera efectos sobre las variables o metas que identifican los objetivos. Utilizaremos los términos **medios o instrumentos como sinónimos**. Por **intervención o medida** entenderemos la aplicación de un determinado medio o instrumento en una situación dada y en relación a uno o más objetivos específicos.

Por otra parte, utilizaremos el término **variable sólo para elementos o dimensiones cuantificables**, que también pueden denominarse como **parámetros de acción**. Aparte de los instrumentos cuantificables existen también **instrumentos no cuantificables, es decir cualitativos**, a saber: las **normas legales, regulaciones, disposiciones o recomendaciones**, que buscan orientar o condicionar un determinado comportamiento de los órganos decisorios públicos o privados.

Por último entenderemos por **procedimiento, método o metodología político (a), la forma de ejecución, la estrategia y la táctica del quehacer de la política.**

#### **D. Medios disponibles para la formulación de políticas**

Los medios disponibles para la formulación de políticas son múltiples y muy diversos. En consecuencia, una política pública racional requiere un adecuado conocimiento de los medios institucionalmente disponibles y de su posibilidad de aplicación, así como del proceso e impacto de su aplicación.

##### **a) Instrumentos normativos o de ordenación y regulación del funcionamiento o quehacer público**

Un primer grupo de medios o instrumentos de la política pública corresponde a lo que podemos denominar como **instrumentos normativos o de ordenación y regulación del funcionamiento o quehacer público**. Consiste en el conjunto de reglas o normas que rigen, ordenan, regulan u orientan el funcionamiento de los órganos de decisión de las instituciones públicas o privadas.

Estos medios o instrumentos normativos pueden manifestarse en forma de normas legales obligatorias o en disposiciones o recomendaciones de comportamiento. En los estados modernos, el énfasis de la política normativa se concentra en la aplicación de un conjunto de normas legales obligatorias, partiendo por la Constitución del Estado. El conjunto de estas normas legales relevantes podemos denominarlo como **el marco legal de la sociedad**.

**Los medios o instrumentos normativos también pueden ser denominados como medios cualitativos**, pues noemas legales, disposiciones de comportamiento, o reglas del juego tienen carácter cualitativo. No son dimensionables como variables o como valores cuantitativos. Sin embargo, la aplicación de medios o instrumentos normativos puede tener efectos cuantitativos.

El funcionamiento de una sociedad solo puede ser adecuado, si el marco normativo tiene un margen razonable de estabilidad. Por ello, la política normativa o legal es generalmente de largo plazo. Es decir, las normas de comportamiento legales son formuladas con un horizonte de largo plazo para los distintos ámbitos. Ello sin embargo no elimina la posibilidad de que estas normas legales a lo largo del tiempo sean actualizadas, modificadas o ampliadas. Por lo demás, un cambio de las condiciones del marco normativo, es decir de la constitución de la sociedad, requiere de un plazo amplio, asimilado a los procedimientos y plazos de los órganos legislativos.

##### **b) Instrumentos de acción o proceso**

Un segundo gran grupo de medios o instrumentos de las políticas públicas corresponde a lo que se puede denominar como **instrumentos de acción (de proceso), mediante los cuales los actores de la sociedad intervienen directamente en el proceso o acontecer de la sociedad**. Ejemplos son capacidades, niveles y calidades de producción de bienes y servicios, niveles de demanda o consumo, precios, tasas de interés, tipos de cambio, impuestos y contribuciones y sus tasas, subsidios y transferencias, sueldos y salarios, inversiones públicas y privadas, cofinanciamientos público-privados, etc.

Potencialmente todas las variables o magnitudes (cantidades o valores) que reflejan el accionar de los actores de una sociedad, pueden ser utilizadas como instrumentos o medios de proceso.

Los instrumentos de acción o proceso están sometidos a mayores fluctuaciones, porque permanentemente en la sociedad se producen desequilibrios en mercados parciales, pero también porque los objetivos son variables, reflejando la situación cambiante de la sociedad y los cambios en la composición de los órganos decisorios, en las constelaciones de poder de los partidos y de las asociaciones de intereses. Así p.e. aquellos objetivos que se refieren a la estructura del consumo público y que se reflejan en los presupuestos anuales, cambian cuantitativamente de año a año.

En general puede señalarse que los medios o instrumentos de acción o proceso nunca son utilizados permanentemente. Se les utiliza, en tanto los cambios en la situación hacen aconsejable su aplicación. La política procesal es corto- o mediano-placista.

Cuáles y cuántos de los medios o instrumentos serán utilizados en una situación determinada dependerán de diversos factores, entre los cuales los más importantes son:

- a) **los principios o lineamientos de política vigentes o reconocidos;**
- b) **los objetivos perseguidos;**
- c) **la magnitud de la desviación de la situación real actual de las condiciones (objetivos o metas) perseguidos;**
- d) **los comportamientos esperados de los actores o involucrados como reacción a las potenciales medidas de política a adoptar;**
- e) **los efectos e impactos esperables de la aplicación del respectivo instrumento.**

### **6.2.3 Definición de metas para los objetivos e indicadores para evaluación de logros**

Asociada con la definición y jerarquización de los objetivos se encuentra **la determinación de las metas para cada uno de los objetivos, las cuales deben ser realistas en relación con los problemas a resolver.** Para ello se debe tener muy claro cuál es la línea base del problema.

El proceso continúa con la **determinación de los indicadores que permitan evaluar el grado del logro de los objetivos definidos en la política pública.** Los indicadores se caracterizan por permitir una simplificación de la realidad, su medición, descripción y comparación, pudiendo, a su vez, ser agrupados y conformar índices. Son distintos según correspondan a **indicadores de producto o de impacto.**

Las características requeridas para los indicadores son:

- cuantificables,
- válidos (que midan lo que realmente se desea medir),
- fiables (consistentes en sus mediciones),
- pertinentes (guardar una estrecha relación con los objetivos formulados)
- actualizables,
- verificables y
- económicos, es decir existen o se pueden obtener con una razonable asignación de recursos.

En el proceso de búsqueda de los indicadores es necesario identificar su disponibilidad en las estadísticas oficiales para luego proceder a la selección de los más adecuados; caso contrario tendrán que ser generados.

#### **6.2.4 Evaluación (ex - ante), jerarquización y selección de las alternativas de solución y de los medios a aplicar.**

Identificadas las posibles alternativas o estrategias de solución corresponderá elegir una o varias de ellas para la inclusión en la política pública. Para ello debe evaluarse, jerarquizar y seleccionar la o las estrategias más convenientes, en opinión del grupo formulador de la política, para alcanzar los objetivos formulados.

En este sentido pueden identificarse **estrategias de solución integrales** (aquellas que atacan todas las causas del problema o en términos de objetivos, que buscan alcanzar todos los objetivos identificados) y **estrategias o alternativas de solución parciales**, que centran la política en algunas de las ramas o segmentos identificados.

Cada una de las alternativas debe ser evaluada en función del “problema” que se intenta abordar. Los principales criterios principales para la evaluación, jerarquización y selección de estrategias alternativas son su **viabilidad, efectividad, eficacia y realismo**. Factores diversos a considerar en este proceso de evaluación y selección son, e.o.:

- Prioridades en el contexto de la política nacional
- Viabilidad o factibilidad política,
- Capacidad de implementación de la institución formuladora
- Probabilidad de poder alcanzar los objetivos
- Horizonte temporal de la política y para el logro de los objetivos
- Enfoques complementarios o alternativos de otras instituciones relacionadas
- Viabilidad social e impactos esperables en grupos involucrados o afectados
- Disponibilidad de recursos

Al igual que en la evaluación de las estrategias de acción, los criterios principales para la evaluación ex - ante de la aplicación de cada instrumento o medida son su **viabilidad, efectividad y eficacia**. Factores a considerar en este proceso de evaluación son, e.o.:

- Probabilidad de poder alcanzar los objetivos
- Horizonte temporal para el logro de los objetivos
- Medidas complementarias o alternativas de otras instituciones relacionadas
- Impactos esperables en grupos involucrados o afectados
- Recursos necesarios
- Relaciones costos-beneficio o costos efectividad.

En estas evaluaciones se requerirá de equipos profesionales y expertos que posean la capacidad de análisis, las competencias técnicas, los modelos para análisis multicausales con una alta capacidad predictiva/explicativa (condición sine qua non para arribar a soluciones eficaces) o bien de modelos de evaluación de objetivos múltiples, así como la información suficiente para trazar los efectos o impactos potenciales de la medida en análisis.

Un paso importante en la formulación de la política pública corresponde a la priorización de las alternativas de solución para el problema en discusión. Esta priorización está estrechamente relacionada con la evaluación ex - ante, es decir previa a la aplicación de la política, de la eficiencia y de los impactos de aplicación de un cierto instrumento o medida.

En dicho contexto, el grupo formulador de la política deberá realizar:

- Análisis de Impactos de las medidas a adoptar
- Modelaciones para el trazado de dichos impactos, así como
- Cálculos de efectividad y eficiencia de la aplicación de los instrumentos o medidas.

También deben señalarse algunas restricciones al proceso de determinación de las alternativas de solución al problema que origina la política pública:

- **Todo problema en el marco de un nuevo contexto reunirá un conjunto de características particulares que lo harán distinto del mismo problema en otro contexto;** esto implica que una solución en un contexto determinado puede llegar a ser eventualmente inapropiada o inefectiva en otro.
- **En la visualización de las soluciones, el listado nunca será lo suficientemente exhaustivo.** No hay manera de garantizar que todas las soluciones posibles a un problema hayan sido tomadas en cuenta, y no existe una prueba última para la solución de un problema.
- **En la eventualidad de que no sea posible identificar una solución satisfactoria frente a un problema, se debiera optar por una solución en términos provisorios o soluciones piloto,** para luego evaluar su impacto en la solución del problema y decidir si se implementará o no dicha política a escala más amplia.
- **Las alternativas de solución a implementar una vez que sean puestas en marcha tendrán efectos previstos y no previstos.** Sin embargo, el impacto de la intervención no podrá ser apreciado totalmente sino hasta que hayan cesado sus repercusiones. Sus efectos, por lo demás, resultan muy difíciles de aislar de otras intervenciones o variables externas.

Jerarquizadas las posibles alternativas de solución se **deberá decidir cuál de ellas será finalmente adoptada como parte de la política pública** propiamente tal. El poder de decisión para la selección de la alternativa de solución a implementar estará en manos de la autoridad o de un órgano político.

#### 6.4 Formalización de la Política Pública

Jerarquizadas las posibles alternativas de solución se **deberá decidir cuál de ellas será finalmente adoptada como parte de la política pública** propiamente tal. El poder de decisión para la selección de la alternativa de solución a implementar estará en manos de la autoridad o de un órgano político.

Como último paso de la formulación de la política pública, está deberá ser formalizada y ratificada por la Autoridad competente, explicitando el marco jurídico, administrativo y financiero que la soporta.

Existen situaciones en donde las políticas públicas no alcanzan este grado de formalidad, quedando marcadas por una cierta falta de concreción o ambigüedad, por diversos motivos:

- La formulación de políticas públicas implica necesariamente tomar decisiones que tienden a favorecer ciertos intereses o sectores en desmedro de otros, lo cual siempre implica costos políticos.
- El no cumplimiento de las soluciones planteadas en la política igualmente pueden significar una pérdida de credibilidad y apoyo para la autoridad o institución.
- La política sólo es formulada con la finalidad de enfatizar una cierta situación, sin el real convencimiento que esta pueda ser solucionada.

## 7 EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Estas etapas del ciclo de una política pública no corresponden a su formulación sino que a su aplicación.

### 7.1 Implantación y Ejecución de la Política Pública

**La fase de ejecución hace referencia a la implantación y puesta en marcha de la política pública, a partir de la cartera de proyectos o iniciativas diseñada y ratificada en la fase de implementación; consiste en ejecutar el conjunto de acciones identificados que permitan alcanzar los objetivos formulados en la política pública.**

Deben considerarse los siguientes pasos:

- la ratificación de la implementación del diseño;
- la negociación multi-nivel; y
- la construcción legal de instrumentos.

La puesta en marcha de las políticas públicas regionales requerirá, a su vez, de la construcción de redes entre las distintas instancias u organismos públicos, las ONG, las comunidades de base, y la sociedad en general.

La sola decisión de ejecutar una política pública no es garantía de su éxito. Generalmente hay una distancia importante entre las intenciones de lo que se desea realizar a partir de las políticas públicas y lo que finalmente se termina ejecutando (o logrando en términos de su impacto).

Las siguientes situaciones deben ser evitadas en la etapa de ejecución:

- a) un cierto exceso de flexibilidad en su aplicación. El cómo se dan las políticas públicas en la práctica difiere de lo que aparece en el texto escrito debido a distorsiones en su ejecución.** Los ejecutores de políticas públicas tienden, basados en la experiencia y conocimientos específicos que han adquirido, a introducirles algunas variantes, respecto de lo que se debiera hacer en un caso u otro, filtrando o reinterpretando las políticas públicas que pudieran parecerles inconvenientes o amenazantes. Hay que señalar, que es deseable y necesaria (dentro de ciertos límites) la capacidad de adaptabilidad de las políticas públicas a las condiciones cambiantes del contexto.
- b) la incapacidad de ejercer un control ciudadano sobre el buen o mal funcionamiento de las políticas públicas.** En la mayoría de los casos no existe un mecanismo de incentivos apropiado que permita prestar un servicio con altos estándares de calidad e importantes niveles de satisfacción al usuario.
- c) un error frecuente en la etapa de ejecución, son los escasos niveles de coordinación entre la multiplicidad de actores (nacionales, regionales y locales) con competencias variadas que intervienen en un determinado territorio, o campo de acción.** Ello suele derivar en un conjunto de intervenciones en las que se duplican los esfuerzos y se malgastan los recursos públicos. Se requiere de un cierto grado de coordinación y coherencia entre las distintas intervenciones públicas a fin de evitar la duplicidad y los efectos indeseados.

## 7.2 Seguimiento y Evaluación de la Política Pública

La última etapa del ciclo de la política pública corresponde al seguimiento y evaluación de la aplicación de la política pública. La formulación de una política pública debe contribuir a la solución del problema o al menos a la reducción de la carga del problema identificado. Durante la etapa de evaluación del ciclo de la política, estos resultados intencionados de las políticas pasan a ocupar el centro de atención.

Los errores más frecuentes que se encuentran asociados al fracaso o los malos resultados de las políticas públicas, dicen relación con:

- **errores de diseño** (que llega hasta la fase de implementación),
- **de ejecución, y**
- **a la emergencia de factores externos desfavorables no considerados.**

Tanto el seguimiento (monitoreo) como la evaluación permiten detectar este tipo de deficiencias, ya sea para su inmediata o posterior rectificación de la política pública.

El seguimiento o monitoreo consiste en instalar un procedimiento de seguimiento y supervisión que permita ir evaluando el grado de éxito en la ejecución de la política pública a partir de proyectos y/o programas (actividades o iniciativas programadas y de gestión) en relación al logro de sus objetivos. El foco de atención se orienta a generar información relevante que permita determinar si es necesario o no introducir algunas modificaciones para asegurar el logro de las metas establecidas a partir de los objetivos. El monitoreo constituye un tipo de evaluación acerca de cómo se está ejecutando la política pública, es un punto previo a la evaluación. En el monitoreo, el énfasis está dado en los aspectos internos de la ejecución de la política pública, particularmente en la **eficacia, eficiencia y su focalización.**

**El monitoreo debiera permitir detectar oportunamente:**

- **errores de diseño** (inadecuada estimación de metas, dificultades en la organización de las actividades, poca congruencia entre las actividades programadas y la estructura organizacional),
- **fallas de implementación** (incumplimiento de lo programado por quienes están a cargo), y
- **factores externos no considerados inicialmente** (los cuales modifican las condiciones de ejecución o de implementación de la política). Las actividades de monitoreo deben programarse con anterioridad a la ejecución de la política pública con la finalidad de minimizar las dificultades prácticas y maximizar su utilidad.

La evaluación hace referencia al proceso de determinar hasta qué punto una determinada política pública, a través de sus proyectos/programas e iniciativas, ha logrado alcanzar los objetivos y metas que se ha propuesto (o algún otro efecto no considerado inicialmente). Constituye una importante herramienta para el retroalimentación (feedback), aprendizaje y mejora del diseño, implementación y ejecución de la política pública. No obstante, en la medida que las políticas públicas no sean debidamente explicitadas y formalizadas, se dificultará de modo importante el proceso de evaluación.

La evaluación ex-post de la política pública, debe centrarse tanto en los resultados logrados como en el impacto alcanzado. En este segundo caso, debemos distinguir entre diseños

experimentales, cuasi-experimentales y no experimentales. **La evaluación de impacto** es de mayor complejidad metodológica que la evaluación de resultados. Principalmente por el hecho de que a pesar de la variedad de métodos disponibles, es a menudo muy difícil identificar y cuantificar aisladamente el impacto de una política pública sobre un problema determinado con un grado razonable de precisión.

**La evaluación no siempre se lleva a cabo en las políticas públicas que se ejecutan, pero últimamente la evaluación de las políticas públicas, incluidas las sociales, se ha ido lentamente asentando en el sector público**, debido a la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la solución de los problemas que las políticas públicas intentan resolver, pero también a la necesidad de acercar más a los ciudadanos a las políticas públicas y que estos puedan exigir lo que se ha denominado accountability. La evaluación normalmente no abarca todos los aspectos posibles de una política, particularmente en lo que respecta a su impacto, y no todas las recomendaciones hechas son consideradas para su rediseño.

## 8 ÁMBITOS DE POLÍTICA MOP

La formulación de políticas eficaces es uno de los productos más importantes que el servicio público ofrece al gobierno. Cada aspecto de la formulación de políticas en el MOP debe directa e indirectamente mejorar el bienestar de los ciudadanos a través de la inversión y gestión de infraestructura, agregando valor a sus servicios.

En términos generales el MOP tiene competencias sobre dos ámbitos de políticas: la primera corresponde a **políticas sectoriales en el ámbito de la infraestructura pública** y la segunda en el **ámbito de los recursos hídricos y su gestión**. *En este documento nos referiremos a aspectos de política en lo referente a infraestructura?*

La necesidad de una política se desprende de la constatación de un problema que puede surgir como déficit o como *brecha de visión?*, independientemente de la naturaleza del proceso de su identificación.

Un primer ejercicio realizado nos señala que en el campo de la infraestructura MOP se pueden identificar un conjunto de subsectores que proponen, en un primer análisis, diferentes problemáticas en áreas que se señalan a continuación.

Desarrollar una política de acuerdo a la metodología propuesta requiere un esfuerzo institucional importante; por ello es de gran importancia el proceso de identificar aquellas que son prioritarias en el marco de las competencias del MOP. Con el objetivo de realizar una primera aproximación y ejemplificar los ámbitos de acción posibles se ha realizado un ejercicio de identificación de temas de política MOP, las cuales se han clasificado como políticas transversales y sectoriales, que se detallan a continuación.

## 8.1 Políticas Transversales

ÁMBITO DE ACCIÓN DEL MOP	SUBSECTOR DE ACCIÓN MOP	TEMA DE LA POLÍTICA	COMENTARIOS Y CONTENIDOS
Provisión de Infraestructura	Infraestructura de apoyo a actividades productivas	T1.- Política de infraestructura para el turismo y de accesibilidad a lugares patrimoniales	De acuerdo a las Estrategias Regionales el turismo y sus actividades conexas constituyen una de las vigas maestras de desarrollo definidas para las respectivas regiones, que cuentan con importantes recursos naturales y patrimoniales de interés turístico. Para apoyar el desarrollo del sector es necesario establecer una política de infraestructura con una visión que incorpore valor a dicho sector, en cuanto a obras de accesibilidad a los centros de interés, a la definición de circuitos turísticos, a la incorporación de conceptos de complementariedad en el diseño de la infraestructura (camino escénicos, embalses, borde costero). Además que incorpore aspectos sobre criterios de inversión y de financiamiento.
		T2.- Política de infraestructura para la actividad agropecuaria	En diversas regiones del país la actividad agropecuaria es una de las principales actividades productivas y las zonas rurales representan el habitat de un importante segmento poblacional y ocupacional. Además el país ha planteado en forma muy prioritaria el objetivo de convertirse en una potencia agroalimentaria, con énfasis en sectores como la fruti-, horti- y vitivinicultura, pero también en subsectores pecuarios. El apoyo de estas actividades debe ser un objetivo de alta importancia para la provisión de servicios de infraestructura del MOP, en particular en lo referente a la definición de políticas de inversiones en la construcción, el mejoramiento y la conservación de los caminos rurales, obras de riego y defensas fluviales.
	Servicios de infraestructura resilientes	T3.-Política de mitigación de riesgos naturales y antrópicos en la provisión de servicios de infraestructura	Chile es un territorio muy propenso a sufrir riesgos naturales importantes: terremotos, sequías, crecidas de ríos o inundaciones, pero también impactos de la actividad antrópica, todo lo cual tiene influencia en la infraestructura de responsabilidad del MOP. Resulta necesario definir una política de prevención de riesgos naturales y antrópicos desde una óptica sistémica, en la cual el foco es minimizar la posibilidad de deterioro de los niveles de servicio, o interrupción total de los mismos, mediante un enfoque que incorpore la resiliencia sistémica de los servicios de infraestructura frente a los riesgos.
Infraestructura para zonas aisladas	Conectividad para zonas aisladas y/o extremas	T4.- Política de infraestructura para zonas aisladas e integración territorial  T5.-Política de inversiones en infraestructura en zonas extremas	El país aún cuenta con importantes zonas que pueden considerarse aisladas o con baja integración con el resto del territorio nacional: entre ellas se cuentan las regiones extremas del norte y sur austral, así como zonas particulares en las restantes regiones definidas como fronteras interiores. Definir para el mediano y largo plazo una política multimodal de inversión de construcción y mejoramiento de obras de infraestructura para estas zonas aisladas o extremas, que contribuyan a integrarlas a la economía nacional y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, debe ser un objetivo fundamental de la política de infraestructura nacional, incluyendo la definición de medidas para enfrentar los elevados costos que requieren las inversiones en estas zonas, así como su adecuado mantenimiento. En el caso de zonas extremas es de trascendental importancia la consideración de los objetivos geopolíticos nacionales, aspecto a tomar en consideración en la planificación de la infraestructura localizada en dichas zonas.

ÁMBITO DE ACCIÓN DEL MOP	SUBSECTOR DE ACCIÓN MOP	TEMA DE LA POLÍTICA	COMENTARIOS Y CONTENIDOS
Conservación de la infraestructura		T6.- Política general de conservación de la infraestructura MOP	La inversión en obras de infraestructura del MOP constituye una parte importante del capital físico nacional, y por ello su adecuada conservación y mantenimiento es de fundamental importancia. Definir una política general de conservación, incluyendo los temas de la relación entre patrimonio y conservación y una conveniente política de financiamiento de la conservación es una materia de primordial interés para el Ministerio.
		T7.- Política de gestión de obras menores MOP, posterior al traspaso a la comunidad	El MOP construye un gran número de obras de infraestructura menores (APR, muelles y rampas pesqueras, paseos costeros, pequeños aeródromos) que una vez terminadas frecuentemente son traspasadas a las comunidades beneficiarias, las cuales en algunas circunstancias deben gestionar su operación o mantenimiento, e incluso efectuar cobros por los servicios que brinda la infraestructura. Definir una conveniente política de gestión para estas infraestructuras, posterior a la etapa de su construcción, no solo debe contribuir a asegurar la sustentabilidad de las obras en el tiempo, sino que también puede contribuir a aliviar los requerimientos de recursos para la conservación por parte del MOP.
Gestión institucional del MOP	Descentralización y desconcentración de funciones	T8.- Política de descentralización y desconcentración en la provisión de infraestructura MOP	El proceso de provisión de la infraestructura MOP y de los servicios de ésta implica numerosas etapas y tomas de decisiones. Muchas de ellas (especialmente las etapas de la planificación y de decisión del financiamiento) se realizan o efectúan aún preferentemente a nivel central, mientras otras como la ejecución y la conservación tienen su principal énfasis a niveles descentralizados. Avanzar en una mayor descentralización y desconcentración de los procesos de decisión es una política importante de fortalecimiento de las regiones y de apoyo a la descentralización en general, pero requiere a su vez de importantes esfuerzos de fortalecimiento de las regiones en términos de recursos humanos y financieros.
	Sustentabilidad ambiental de planes y proyectos MOP	T9.- Política de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos MOP	En los últimos años el país ha incorporado la evaluación ambiental de sus inversiones públicas y privadas como una tarea fundamental del proceso de formación de capital a nivel nacional. Recientes modificaciones institucionales (creación del Ministerio del Medio Ambiente) y metodológicas (incorporación de la evaluación ambiental estratégica y desarrollo de planes territoriales de infraestructura), así como la incorporación de nuevos conceptos como la eco-eficiencia y la consideración de la Huella de Carbono en las decisiones de inversión, hacen conveniente revisar las políticas MOP destinadas a asegurar la sustentabilidad ambiental (en un concepto amplio y estratégico) de los planes y proyectos que realiza el MOP.
Infraestructura Rural	AP y Saneamiento	T10.- Política de Saneamiento Rural	El país ha avanzado en forma importante en la provisión de agua potable a los centros rurales, pero aún se encuentra atrasado en relación al saneamiento rural, en particular por los altos costos implícitos en la construcción de redes de alcantarillado y de instalaciones de tratamiento. Por ello es necesario definir una política de mediano y largo plazo para este subsector de infraestructura rural. Además, la creciente escasez de recursos hídricos hace aconsejable avanzar en el aprovechamiento de las aguas servidas tratadas para actividades de riego o industriales en las áreas rurales.

## 8.2 Políticas Sectoriales

Recursos Hídricos	Gestión de Recursos Hídricos	1. Recursos Hídricos.		
	Obras Hidráulicas - Infraestructura de para el aprovechamiento sustentable del recurso hídrico	2. Conservación Infraestructura de canales. 18. Infraestructura de riego y de drenaje. Multifuncionalidad.		
	Cauces	15. Protección y deslindes riberas. 7. Extracción de áridos en cauces naturales.		
Infraestructura Rural	AP y Saneamiento	3. Agua Potable Rural. 4. Saneamiento Rural.		
	Conectividad	11. Caminos básicos.		
Conectividad	Infraestructura para la conectividad nacional (Interurbana)	19. Reserva y gestión Fajas fiscales. 28. Mantenimiento vial (Red vial principal)		
		8. Actualización de la política de caminos públicos (no enrolados). 14. Pequeños aeródromos. 16. Riesgos naturales y antrópicos.		
		Conectividad global	13. Pasos y complejos fronterizos. 23. Infraestructura logística. 24. Infraestructura Puertos 25. Aeropuertos regionales internacionales	
			Conectividad apoyo a actividades productivas	29. Caminos turísticos y de accesibilidad a lugares patrimoniales 30. Caminos para la actividad agropecuaria. 31. Conectividad para la gran industria, sobrepeso 34. Puertos e infraestructura pesquera
	Infraestructura Urbana		9. Intervenciones en las ciudades (vialidad urbana). 24. Política de Bypass 21. Aguas Lluvias. 17. Bordes costeros. 12. Edificación pública y patrimonial.	
		Zonas Aisladas		5. Zonas aisladas e integración territorial. 33. Obras marítimas de conectividad insular 6. Inversiones en infraestructura en zonas extremas.
			Financiamiento de Infraestructura	

		10. Ámbito Concesiones Otros Giros
Políticas de Gestión		27. Administración Infraestructura Menor MOP
		22. Desarrollo Macrozona.
		28. Modelos de gestión y financiamiento del Mantenimiento Vial
		26. Descentralización y Desconcentración Funciones MOP