

Guía Metodológica

para la Formulación de la
Política Pública 2025



Tabla de Contenidos

	Introducción	6
01	Marco normativo	7
02	Objetivo	9
03	Alcance	9
04	Responsabilidad de su aplicación	9
05	Definiciones conceptuales	10
06	Sistema nacional descentralizado de planificación participativa	13
07	Fundamentos de política pública	14
	7.1 ¿Qué es política pública?	14
	7.2 ¿Qué es una problemática, problema o problema público?	16
	7.3 Enfoques en la política pública	17
	7.3.1 Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH)	17
	7.3.2 Enfoques de igualdad y no discriminación	18
	7.3.3 Enfoque territorial	20
	7.3.4 Uso de los enfoques propuestos en la política pública	21
	7.4 Participación ciudadana en la política pública	21
	7.5 La planificación como herramienta para la implementación de la política pública	23
	7.6 El ciclo de la política pública	25

Tabla de Contenidos

08	Proceso para la formulación	27
	8.1 Etapa 1: Preparación	27
	8.1.1 Identificación de la necesidad de política pública	27
	8.1.2 Conformación de equipos para la formulación	28
	8.1.3 Actores e Instancias de coordinación	29
	8.1.4 Espacios de participación ciudadana	32
	8.1.5 Hoja de ruta	33
	8.1.6 Insumos	34
	8.2 Etapa 2: Diagnóstico	34
	8.2.1 Diagnóstico de contexto general	36
	8.2.2 Identificación de los Determinantes del Problema Público	37
	8.2.3 Priorización de los determinantes del Problema Público	38
	8.2.4 Identificación de la población objetivo	41
	8.3 Etapa 3: Propuesta	42
	8.3.1 Alternativas de solución	42
	8.3.2 Priorización de alternativas	42
	8.3.3 Objetivos y estrategias	43
	8.3.4 Metas e Indicadores	44
	8.3.5 Asignación de responsabilidades	44
	8.3.6 Presupuesto referencial	45
	8.3.7 Vinculación al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa- SNDPP	46
	8.3.8 Documento de propuesta de política pública	46
	8.4 Etapa 4: Validación y aprobación	48
	8.4.1 Validación	48
	8.4.2 Aprobación	48
09	Seguimiento y evaluación	49
10	Consideración final	49
11	Siglas	50
12	Referencias bibliográficas	51
13	Anexos	53

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Política Pública y su relación con los Instrumentos SNDPP	24
Ilustración 2. Ciclo de la política pública	25
Ilustración 3. Proceso de formulación de política pública	27
Ilustración 4. Ejemplo de mapa de relacionamiento de actores	32
Ilustración 5. Enfoque territorial	37
Ilustración 6. Matriz de categorización de las determinantes	39

Índice de tablas

Tabla 1. Mecanismos de participación ciudadana	22
Tabla 2. Niveles de influencia o interés según criterios	30
Tabla 3. Ejemplo matriz de actores	31
Tabla 4. Formato de hoja de ruta	34
Tabla 5. Escala de calificaciones	38
Tabla 6. Priorización de determinantes	39
Tabla 7. Escala de colores del Ábaco de Régnier	40
Tabla 8. Presupuesto Referencial por acción, intervención y año	45
Tabla 9. Análisis de vinculación con el SNDPP	46
Tabla 10. Estructura del documento de política pública	47

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Daniel Noboa Azin

SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

Sariha Belén Moya Angulo

SUBSECRETARIO GENERAL DE PLANIFICACIÓN

Gustavo Mateo Cuesta Rugel

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL

Andrea Carolina Sánchez Aguirre

DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Miguel Alejandro Gallegos Garzón

REDACCIÓN Y FORMULACIÓN DEL CONTENIDO

Silvia Estefanía Changoluisa Cuayal

Dayse Virginia Espinosa Palomeque

Andrés Darío Palma Guevara

EQUIPO TÉCNICO DE LA DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Alexandra Maribel Díaz Montalvo

Sandy Macarena Landeta García

Giovanny Francisco Paucar Fiallos

Yadira Gabriela Hernández Rosero

Rosa María Idrovo Rodríguez

Carla Ximena Vélez Proaño

Blanca Inés Fiallos Peña

Mery Lucrecia Espinoza Castillo

Estephany Carolina Morales Falconí

Andrea Giuliana Carrión Polo

Marzo, 2025

© Secretaría Nacional de Planificación

Av. Patria y Av. 12 de Octubre, Quito 170525.

www.planificacion.gob.ec

La reproducción parcial o total de esta publicación, en cualquier forma y por cualquier medio mecánico o electrónico, está permitida siempre y cuando sea autorizada por los editores y se cite correctamente la fuente.

**DISTRIBUCIÓN GRATUITA
PROHIBIDA SU VENTA**



EL NUEVO
ECUADOR
RESUELVE

Secretaría Nacional
de Planificación

Introducción

La Constitución de la República reconoce a Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia. Además, la planificación se considera un medio esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo en un marco de equidad social y territorial, igualdad en la diversidad y la garantía de derechos.

Las políticas públicas son fundamentales para garantizar los derechos de la población y fomentar el desarrollo, orientando las decisiones, esfuerzos, acciones y recursos del Estado hacia estos objetivos. Sin embargo, para que las políticas públicas respondan efectivamente, a las necesidades, es crucial contar con una planificación rigurosa que facilite la tomar decisiones eficientes, reduzca brechas y optimice el uso de los recursos públicos.

Para lograr estos objetivos, la planificación y sus instrumentos deben fomentar una gestión pública eficiente, capaz de enfrentar los grandes desafíos nacionales de manera integral, mediante la coordinación efectiva con todas las instituciones del Estado.

Una gestión pública con enfoque integral requiere instrumentos de planificación que estén adecuadamente articulados y que utilicen criterios estandarizados y homologados. De modo que, la planificación en sus distintos niveles puede responder de manera coordinada a las prioridades nacionales. La organización se realiza a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), que integra y coordina la planificación.

El ciclo de la política pública incluye las fases de formulación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación. En este contexto, la "Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública", elaborada por el ente rector de planificación y dirigida a las entidades rectoras responsables de su planteamiento, tiene como objetivo establecer criterios técnicos y metodológicos para la fase de formulación, desde un enfoque integral, inclusivo y sostenible.

La guía se centra en armonizar conceptos y criterios relacionados a la política pública, promover su vinculación con el SNDPP, brindar lineamientos orientadores para su formulación y fortalecer los mecanismos de acompañamiento metodológico del ente rector de la planificación hacia entidades rectoras responsables de esta formulación. Asimismo, la guía busca reducir la discrecionalidad, optimizar la gestión de recursos del Estado de los derechos y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales, a través de una gestión pública eficiente, oportuna y de calidad.

La primera parte del documento se enfoca en los fundamentos de política pública, sus principales conceptos y enfoques, así como el ciclo de la política pública y sus distintas fases, y su relación con los instrumentos de planificación que conforman SNDPP. En la segunda parte, se describe el proceso de formulación, incluyendo sus etapas, que es el objetivo principal de este documento.

Marco normativo

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) establece en su artículo 3, numeral 5, (...) que es deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza.

En su artículo 85, numerales 1, 2 y 3, señala que (...) las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad; sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular (...); y, que el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos”.

El artículo 141 preceptúa, entre otros aspectos, que (...) La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.

El artículo 227 dispone (...) La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Así también, el artículo 275 determina (...) el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá

la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente(...).

El artículo 279 señala que (...) el sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema(...).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPyFP), en el artículo 14 acota que los Enfoques de igualdad. - En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidades y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos(...).

Por su parte el artículo 15, establece que “La definición de la política pública nacional le corresponde a la Función Ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo (...).

El artículo 17 determina Instructivos metodológicos. - El ente rector de la planificación nacional elaborará los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales(...).

El artículo 4 del Reglamento General al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (RGCOPyFP) señala: Del ciclo de la política pública. - Los actores responsables de la formulación e implementación de la política pública, deberán cumplir con el ciclo de la política pública en lo referente a la formulación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo establecerá la norma técnica necesaria para el cumplimiento del ciclo de la política pública.

La Norma Técnica para transversalizar el enfoque de género en el sector público, aprobada con Resolución Nro. CNIG-CNIG-2024-0001-RESOL, de 25 de julio de 2024 y publicada en RO-suplemento No.625 de 20 de agosto de 2024 establece en su artículo 22 respecto a la transversalización del enfoque de género en la gestión externa “las entidades públicas deberán incorporar el enfoque de género en las políticas, normas, acciones y servicios externos institucionales, a fin de asegurar la igualdad y no discriminación en razón de género en la misión y gestión institucional, en cada una de las siguientes dimensiones: 1. Normativa; 2. Instrumentos de planificación; 3. Política pública; 4. Estadísticas y conocimientos especializados; 5. Participación ciudadana”. Además, en el artículo 25 se dispone “(...) el enfoque de género deberá transversalizarse en todo el ciclo de la política pública, en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de planes, programas, proyectos, estrategias y/o servicios institucionales, conforme a las funciones y competencias que corresponden a cada entidad”.

Con respecto a la **participación ciudadana** el artículo 85 de la CRE señala que: “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”.

El artículo 95 establece que (...) las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la

toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, (...). La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad (...).

El artículo 96 expresa que (...) reconoce todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

El numeral 1, del Art. 100 establece que se conformarán instancias de participación ciudadana para “Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía”.

Estos artículos garantizan el derecho a la participación en los asuntos de interés público, lo que permite a las ciudadanas y ciudadanos, tanto de manera individual y colectiva, desempeñar un papel activo en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos. Además, facilitan el control popular sobre las instituciones del Estado, la sociedad y sus representantes, en un proceso continuo de fortalecimiento del poder ciudadano.

El COPyFP, en su artículo 2, numeral 2, establece que, con el objetivo de alcanzar el desarrollo, el Estado deberá: (...) fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades (...). Esta normativa evidencia la importancia de la participación ciudadana en la formulación de política pública, pues posibilita la identificación de problemáticas, desarrollo de acciones colaborativas para enfrentarlas y solucionarlas, garantizando la legitimidad de la acción pública.

02

Objetivo

Establecer criterios metodológicos que guíen la formulación de políticas públicas desde una perspectiva integral, integradora y sostenible, armonizando conceptos y lineamientos relacionados con la política pública. Además,

se busca reducir la discrecionalidad en la acción pública, optimizar la gestión de los recursos del Estado y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos mediante una gestión pública eficiente, oportuna y de calidad.

03

Alcance

La presente guía metodológica, elaborada por el ente rector de la planificación, está dirigida a las entidades rectoras de la política pública¹ pertenecientes a la función ejecutiva y es de aplicabilidad nacional, sectorial e intersectorial.

En los casos donde las políticas surjan como iniciativas de varios ministerios sectoriales,

debido a la naturaleza multidimensional del problema abordado, se promoverá la coordinación entre ellos para asegurar una respuesta integral. Asimismo, las iniciativas provenientes de la sociedad civil, academia, entidades públicas y privadas, se canalizarán a través de las entidades rectoras de la política pública correspondientes.

04

Responsabilidad de su aplicación

Las entidades rectoras encargadas de política pública, son responsables de la formulación, validación, aprobación y ejecución de los documentos correspondientes, mismas que deberán tener en cuenta las definiciones y directrices establecidas en esta guía metodológica, así como la normativa vigente.

Los documentos de política pública deberán incluir al menos los contenidos mínimos establecidos en esta guía, pero podrán ampliarse para abordar problemas prioritarios específicos que se consideren de interés público.

1 De acuerdo al Artículo 10.2, numeral g, del ERJAFE, la Rectoría es "la facultad de emitir políticas públicas nacionales o de Estado que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo, así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés nacional, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Corresponde exclusivamente al Gobierno Central".

Definiciones conceptuales

Antes de iniciar el proceso de formulación del documento de política pública, es importante revisar algunas definiciones clave extraídas de diversos documentos de referencia, como son la CRE, COPyFP, la Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa, Directrices Técnicas para la elaboración de las Agendas Nacionales para la Igualdad, entre otros.

Agendas Nacionales para la Igualdad: Son instrumentos de planificación que incluyen propuestas de políticas públicas formuladas por cada Consejo Nacional para la Igualdad. Estas agendas se conciben como mecanismos para integrar enfoques transversales de igualdad en los planes sectoriales.

Las Agendas Nacionales para la Igualdad emiten directrices para la elaboración e implementación de políticas públicas con enfoques de igualdad. Estos lineamientos deben ser considerados en los instrumentos de planificación a nivel nacional, sectorial y local.

Brechas de igualdad: Reflejan las diferencias sociales y dificultades que tienen los titulares en el ejercicio de sus derechos. Expresan la diferencia en el acceso y ejercicio de derechos por razón de género², edad, discapacidad, origen nacional y pertenencia a pueblos y nacionalidades.

Ciclo de política pública: Proceso continuo de gestión de la política pública, mediante el cual, a partir del análisis de una problemática determinada o identificación de una

oportunidad, se diseñan, planifican, coordinan e implementan acciones para atenderla. Estas acciones son llevadas a procesos de seguimiento y evaluación periódicos que permiten determinar su efectividad; y, de ser el caso, generar los correctivos necesarios para la reformulación de la política.

Enfoques de igualdad³: Son desarrollos conceptuales e instrumentales que posibilitan el análisis de la realidad para la formulación de políticas públicas, reconociendo la diversidad de los titulares de derechos y las desigualdades en su ejercicio. Los enfoques de igualdad se fundamentan en el principio de igualdad y no discriminación por motivos de género, edad, pertenencia a pueblos y nacionalidades, discapacidad, así como condición migratoria o de movilidad humana.

Enfoque territorial: Consideración del territorio como eje de las intervenciones y actuaciones; por tanto, la política pública deberá estimar las siguientes características:

- Ubicación: lugar donde se realizará la intervención pública.
- Cobertura: área de influencia donde la política pública se desarrolla a través de una infraestructura o servicio.

Entidad adscrita: Institución con autonomía administrativa y financiera, que por sus competencias se debe a una entidad rectora, posee estructura jurídica que le permite cumplir actividades específicas bajo los lineamientos de política pública establecidos por la entidad rectora.

² Por ejemplo, la brecha de género se refiere a cualquier disparidad entre la condición o posición de los hombres y las mujeres en la sociedad.

³ De acuerdo con el Artículo 14 del COPyFP: “en el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos (...)”.

Entidad dependiente: Es una entidad pública cuyo nivel de gobierno está constituido por un cuerpo colegiado, presidido por una entidad que ejerce rectoría. Este cuerpo gobernante define los lineamientos para la gestión de la entidad.

Entidad rectora: es una entidad que tiene competencia para emitir políticas públicas y mecanismos de ejecución que encaminen la gestión de las entidades al logro de los objetivos y metas del desarrollo.

Indicador de gestión: Mide los cambios en el corto plazo, se implementan para evaluar el desempeño en base a la gestión institucional.

Indicador de impacto: Mide los cambios de mediano y largo plazo, producto de la implementación articulada de políticas y/o programas y su repercusión en la sociedad.

Indicador de resultado: Mide los cambios, en el corto y mediano plazo, de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes y/o servicios producto de una intervención pública.

Instrumento de planificación: Herramientas que hace posible el proceso de planificación.

Intervenciones públicas: Política, programa, proyecto implementado desde el Estado.

Meta: Se define como la expresión concreta y cuantificable de lo que se busca alcanzar en un período definido, sean estos impactos, resultado o gestión.

Pertinencia territorial: Consideración de las características específicas sociales, culturales, ambientales, económicas, y políticas del área de influencia que garantiza la optimización de los recursos y la sostenibilidad de la política pública.

Plan Nacional de Desarrollo: Es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública,

que contiene un presupuesto referencial plurianual en el marco de lo establecido en la Constitución de la República.

Plan Institucional: Instrumento de planificación y gestión mediante el cual cada entidad del sector público, en el ámbito de sus competencias, identifica y establece sus prioridades institucionales de mediano y corto plazo. Estas prioridades deben orientarse a la toma de decisiones y el curso de acción encaminado en la generación y provisión de productos (bienes y/o servicios) a la ciudadanía o a usuarios externos, garantizando que estén debidamente financiados (con recursos permanentes y/o no permanentes). Su objetivo es contribuir al cumplimiento de las prioridades establecidas en los Planes Sectoriales y/o Plan Nacional de Desarrollo.

Plan Sectorial: Instrumento de planificación, que, a partir de las políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo, define objetivos sectoriales, así como indicadores y metas para su seguimiento y evaluación.

Planificación: Es el proceso que utiliza la administración pública para determinar el rumbo de las acciones y decisiones en el presente, así como para establecer una dirección para los acontecimientos futuros a corto, mediano y largo plazo. La planificación puede definirse como el diseño de una hoja de ruta que facilita la construcción un futuro deseado, alineado con las prioridades nacionales y políticas.

Planificación del desarrollo: Se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.

Política pública: Articulación coherente de las acciones del Estado, junto con sus resultados, fundamentada en acuerdos y

consensos entre el Estado y la sociedad. Esta articulación responde a problemas prioritarios y oportunidades de desarrollo de carácter público, en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Constitución de la República.

Principio de igualdad y no discriminación:

Referido a que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.⁴

Problemática: Debe entenderse como un derecho no realizado, como una brecha entre el estándar legal y la situación de hecho en donde se ha reflejado la situación de aquellos grupos de población que experimentan el problema.

Problemas públicos: Son situaciones o condiciones que afectan negativamente a la sociedad y que son percibidas como asuntos que requieren la intervención del gobierno para ser resueltas. Estos problemas suelen ser complejos, afectando a diversos grupos de personas y pueden abarcar ámbitos como la salud, la educación, la seguridad, el medio ambiente, entre otros. La identificación y definición de problemas públicos son pasos fundamentales en el proceso de formulación de políticas públicas, ya que facilitan el establecimiento de prioridades y el diseñar estrategias efectivas para abordarlos.

Titulares de derechos y responsabilidades:

Las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Seguimiento: Proceso sistemático periódico de observación, medición, análisis, para verificar la realización progresiva del programa, proyecto o política pública u otros instrumentos de planificación y sus resultados con el objetivo de comprobar su avance, en vista de controlar la gestión, establecer las alertas oportunas y ayudar en la toma de decisiones.

Evaluación: Es el proceso de valoración sistemática, integral y objetiva del diseño, ejecución, resultados y efectos o impactos de las intervenciones públicas e instrumentos de planificación a nivel nacional y/o territorial, basado en evidencia y destinado a contribuir en la mejora de las políticas públicas.

Estrategia Territorial Nacional: Es un instrumento del Plan Nacional de Desarrollo el cual orienta las decisiones de la planificación territorial a una escala nacional, estas son definidas por los gobiernos autónomos descentralizados y el gobierno central.

Planes territoriales diferenciados: Son instrumentos que se aplican en el ámbito territorial, definiendo lineamientos, programas, proyectos, mecanismos de seguimiento y evaluación, que se articula con el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional para garantizar el desarrollo integral del territorio.

Planes de Desarrollo y Ordenamiento

Territorial: Son instrumentos de planificación que se desarrollan con base en las directrices de los gobiernos autónomos descentralizados, cuyo fin es la toma de decisiones estratégicas de desarrollo que permiten la gestión efectiva en territorio.

⁴ La CRE en su Artículo 11, numeral 2, se establece: "Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad".

Sistema nacional descentralizado de planificación participativa

De acuerdo a los artículos 18 y 19 del COPyFP, el SNDPP, “constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno”. Se rige bajo los principios de “obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social”.

En el artículo 20 se señala que los objetivos del SNDPP son los siguientes:

1. “Contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y disposiciones del régimen del buen vivir; de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República;
2. Generar los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno; y,
3. Orientar a la gestión pública al logro de resultados, que contemple los impactos tangibles e intangibles.”

El SNDPP está conformado por el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Además, son parte de dicho Sistema, el Consejo Nacional de Planificación, la Secretaría Técnica del Sistema, los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva, los Consejos Nacionales para la Igualdad, y las instancias de participación definidas en la Constitución y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para el efecto del ejercicio de la planificación participativa y Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (COPyFP, Art. 21).

De conformidad con la Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa, los instrumentos del SNDPP son los siguientes:

1. Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.
2. Planes Sectoriales.
3. Agendas Nacionales para la Igualdad.
4. Planes Institucionales.
5. Planes Territoriales Diferenciados.
6. Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Fundamentos de política pública

7.1 ¿Qué es política pública?

El concepto de política pública ha evolucionado para reflejar una creciente complejidad y diversidad en la gobernanza actual. A continuación, se presentan algunas de estas definiciones.

“Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velásquez, 2009).

“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” (SUBDERE, 2009).

Política pública es “(...) un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo⁵ de alguna institución gubernamental o autoridad, se articulan racionalmente entre sí en vista de lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social” (Roth, 2010).

Una política pública es una respuesta gubernamental a un problema público. Esta definición enfatiza que las políticas públicas son decisiones del gobierno que buscan abordar cuestiones de interés general, implementadas a través de una serie de acciones coordinadas (Birkland, 2019).

La política pública es un curso de acción elegido por las autoridades públicas que responde a un problema específico y busca lograr objetivos definidos mediante el uso de diversos instrumentos y mecanismos de implementación (Howlett, Ramesh & Perl, 2020).

Política Pública “Curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público. Explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales” (MIDEPLAN, 2023).

En este sentido, para la presente guía la definición de política pública es:

Un proceso integrador de acciones a corto, mediano y largo plazo que responde a las necesidades de la población y busca solucionar o prevenir situaciones problemáticas, enmarcadas en la garantía de derechos constitucionales. Así mismo, la política pública utiliza diversos instrumentos y mecanismos de implementación, y se basa en la participación, acuerdos y consensos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

⁵ El laissez-faire, el hecho de no actuar, intervenir o regular, es también una elección de política pública realizada por las autoridades gubernamentales.

En esa medida, las políticas públicas son instrumentos que permiten al Estado cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y de la naturaleza. Además, buscan eliminar inequidades y transversalizar enfoques. Estas políticas vinculan las necesidades de corto plazo con una visión a mediano y largo plazo, garantizando que las soluciones inmediatas no sean aisladas ni temporales, sino que se inserten dentro de un proceso sostenido y estratégico que promueva transformaciones estructurales.

Las políticas públicas deben trascender los ciclos inmediatos, como los periodos anuales o los ciclos políticos, y enfocarse en soluciones que tengan un impacto duradero. Esto significa que las entidades públicas deben adoptar una visión estratégica que garantice la sostenibilidad de estas más allá de resultados rápidos o temporales.

Asimismo, deben orientarse hacia metas de mediano y largo plazo, lo que implica anticipar y preparar respuestas a futuros desafíos, no solo atender los problemas actuales. Al adoptar esta perspectiva integral, las acciones implementadas en el presente serán coherentes con una visión más amplia y sostenible. Así, se asegura que las políticas públicas contribuyan a enfrentar de manera efectiva los grandes retos nacionales, como la reducción de inequidades, el cambio climático o la garantía de derechos, manteniendo su relevancia y efectividad en el tiempo.

Por tanto, el papel central del Estado en la implementación de políticas públicas se enfoca en:

- Lograr la integración y el equilibrio social y territorial.
- Conformar una sociedad plural.

- Intervenir de manera coherente, complementaria y solidaria para alcanzar una efectiva equidad y reducción de brechas de la población.
- Garantizar el respeto inmediato y la realización progresiva de los derechos humanos y ambientales. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011).

La política pública exige reconocer y cumplir con tres características esenciales:

1. **Integral⁶:** La política pública debe cumplir con todas las fases de su ciclo: formulación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación.
2. **Integradora⁷:** Comprende una visión de Estado, no sólo de gobierno, e involucra a actores públicos, privados, representantes de la sociedad civil en cada una de las fases de su ciclo.
3. **Sostenible⁸:** Implica que la política pública se mantenga vigente y activa hasta resolver las problemáticas identificadas, de manera coherente y articulada, abordando tanto las necesidades inmediatas como las de mediano y largo plazo. Esto asegura que las soluciones no solo respondan a los desafíos actuales, sino que también contribuyan a una transformación duradera.

Las políticas públicas buscan atender un problema público estableciendo un curso de acción estratégica del Estado. Por tanto, la identificación y caracterización del problema público se convierte en el punto de partida para la formulación de la política pública. A partir de las características del problema se determina si es pertinente formular una política pública o es necesario definir otro tipo de instrumento de planificación, como planes, programas o proyectos específicos

6 Que comprende la plena ejecución de todas las fases del ciclo de política pública, definidas en el artículo 4 del RCOPyFP.

7 Con base a la definición de políticas integradoras: La formulación de políticas abiertas e integradoras es transparente, se basa en las evidencias y es accesible al mayor número posible de ciudadanos. Intenta incluir un número de voces y puntos de vista diversos en el proceso de formulación de las políticas públicas, incluyendo a las culturas tradicionales. Para tener éxito, estos elementos deben aplicarse en todas las fases del diseño y ejecución de las políticas y servicios públicos. (OCDE, 2014).

8 Establecen la visión de Estado traspasando uno o varios periodos de gobierno con la finalidad de alcanzar objetivos de país, aunando esfuerzos de cada gobierno por alcanzarlos.

de inversión. Esta diferenciación asegura que la intervención del Estado sea proporcional a la magnitud y la complejidad del problema, asegurando además un uso eficiente de los recursos públicos para alcanzar los objetivos propuestos.

Es fundamental señalar que no todo problema justifica la formulación de una política pública. La decisión de desarrollar una

nueva política debe estar justificada por la magnitud y complejidad del problema, así como por la necesidad de una intervención estructural y prolongada. En ciertos casos, los problemas pueden resolverse o mitigarse mediante la actualización de instrumentos de planificación existentes o la implementación de acciones específicas, sin crear una nueva política pública.

7.2 ¿Qué es una problemática, problema o problema público?

Es común que los problemas se definan en función de la discrepancia entre lo que debería ser y lo que realmente sucede, afectando a sectores específicos de la sociedad y provocando que el Estado intervenga para modificar o mitigar sus causas y efectos. Sin embargo, no todos los problemas, se convierten en públicos; para que una situación sea considerada de interés público, debe cumplir con tres condiciones fundamentales: que sea ampliamente conocida o afecte a un grupo determinado de la sociedad, que haya consenso en que requiere una acción; y, que se considere competencia del Estado. (Pérez, 2017).

Partiendo de que al problema se lo conoce como las circunstancias que genera un obstáculo al curso normal de las cosas y requiere de una solución y que la problemática se refiere al cumulo de circunstancias, conflictos o desafíos que necesita ser resuelta técnicamente. El proceso de problematización comienza cuando se identifica una brecha entre lo que es y lo que debería ser, es decir, entre una situación actual y una situación ideal deseada.

Por otra parte, para que un problema sea considerado público, debe ser asumido por las autoridades, lo que se denomina "publicación" del problema. A partir de ese momento, el problema se inscribe en la agenda política y se convierte en un asunto de interés público. Por otra parte, es importante que el problema público esté bien definido y

estructurado; de lo contrario, las políticas pueden derivar en acciones descoordinadas y sin dirección clara. Para evitar esto, es sustancial asegurar que el problema pueda ser descrito de manera clara, que exista consenso político sobre su interpretación y que el Estado tenga la capacidad de intervenir de manera efectiva en su solución. (Olaya & Gallego, 2022).

Un problema representa la situación crítica o estado negativo de la realidad que ocasiona insatisfacción en la población, que debe ser descrito a partir de hechos verificables (en lo posible a través de indicadores), señalando las causas que lo originan y las consecuencias que produce (Aguilar, 1993).

La definición de un problema debe entenderse como la identificación de una brecha entre el estándar legal y la situación de hecho, con especial atención a los grupos que experimentan el problema con mayor severidad. Grupos marginados, excluidos o tradicionalmente discriminados suelen verse afectados de manera desproporcionada, lo que agrava las inequidades sociales. Es fundamental que las políticas públicas no solo reconozcan esta realidad, sino que incluyan enfoques diferenciados que aseguren la igualdad de derechos y oportunidades. La priorización de estos grupos en la agenda política es clave para promover una justicia social más equitativa y garantizar el acceso pleno a derechos fundamentales.

Para justificar la inclusión de una problemática en la agenda política, es necesario presentar indicadores verificables que respalden su importancia, combinando tanto datos cuantitativos como cualitativos (esto incluye un análisis detallado de la naturaleza del problema, sus causas, su duración, su dinámica, y sus efectos, así como las consecuencias de no intervenir).

Los indicadores no solo permiten identificar la magnitud del problema y su impacto, sino que también son fundamentales para evaluar la efectividad de las políticas implementadas a lo largo del tiempo. Este análisis debe ir acompañado de un monitoreo constante que permita ajustar y mejorar las intervenciones según sea necesario. Sin una base sólida de datos y evidencia, la intervención corre el riesgo de ser ineficaz o descoordinada.

7.3 Enfoques en la política pública

Con miras a formular una política pública que garantice el cumplimiento de derechos establecidos en la CRE. Se considera la inclusión, sobre todo de los enfoques de Derechos Humanos, Igualdad y Territorial que se explican a continuación:

Humanos integra estos principios y todos aquellos definidos en la CRE que deberán ser considerados obligatoriamente al momento de construir una política pública, otorgando legitimidad al Estado como garante de derechos y a las personas como titulares de estos derechos.

7.3.1 Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH)

La CRE, en su artículo 3, numeral 1, establece como deber primordial del Estado "(...) garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes". En esa línea, el artículo 11, en los numerales 8 y 9 respectivamente, señalan que: "El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas (...)", y "(...) El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución".

Entre los derechos definidos en la CRE se identifican: derecho al agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social. Respecto de los titulares de derecho se identifican a todas las personas en forma individual o colectiva con énfasis en adultas mayores, jóvenes, personas en situación de movilidad humana, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas con enfermedades catastróficas, personas con discapacidad y personas privadas de la libertad como grupos que tienen derecho a la atención prioritaria y especializada en los ámbitos públicos y privados. Además, se contempla de manera particular los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, a saber: derechos de participación, libertad que incluye derecho a la integridad personal (física, psíquica, moral y sexual, libre de violencia). Asimismo, las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.

En materia de derechos humanos, el derecho internacional reconoce principios fundamentales como la universalidad e inalienabilidad, la interdependencia, la interrelación, la igualdad y no discriminación, la participación e inclusión y la rendición de cuentas. El enfoque basado en Derechos

Es importante señalar que la CRE, en su artículo 10, señala que: “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales (...)”, por lo que la política pública, en su proceso de formulación, debe centrarse en el goce efectivo de los derechos por parte de sus titulares.

El EBDH reafirma el compromiso del Buen Vivir establecido en la CRE, destacando que solo se puede lograr mediante el pleno ejercicio de todos los derechos humanos. No se trata solo de superar la pobreza, sino de garantizar el disfrute de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

El EBDH aplica principios de derechos humanos en todas las fases de planificación para fortalecer tanto al Estado como garante de derechos, como a los ciudadanos, quienes son titulares de derechos y responsabilidades. Integra estos estándares en políticas públicas, alineados con normas internacionales, para garantizar que el Estado cumpla con sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. En este sentido, el EBDH aporta:

- Legitimidad normativa y social, basada en valores universales.
- Aplicación de enfoques de igualdad y ambiente.
- Énfasis en planificación y resultados, promoviendo principios de igualdad, sostenibilidad y transparencia.
- Uso de estándares de derechos humanos para priorizar políticas y medir su impacto.
- Visión centrada en derechos insatisfechos, que coloca a las personas y el ambiente en el centro de las políticas.
- Protagonismo ciudadano, empoderando a las personas para exigir sus derechos.

- Desarrollo de capacidades, tanto en el Estado como en los ciudadanos.
- Corresponsabilidad en políticas públicas, asignando roles tanto al Estado como a la ciudadanía para su éxito. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011)

De manera complementaria, la CRE se consolida como una de las pocas cartas constitucionales que consagran los derechos de la naturaleza, en consecuencia, es indispensable que se incorporen consideraciones ambientales en la formulación de las políticas públicas.

7.3.2 Enfoques de igualdad y no discriminación⁹

En el artículo 11, numeral 2, de la CRE se señala: Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación (...).

Por mandato constitucional, la igualdad y no discriminación es un principio de aplicación de los derechos (Art. 3 numeral 1, Art. 11 numeral 2, Arts. 38, 39, 40, 41, 44, 47, 56, 57, 58, 59 y Art. 66, numeral 4). El proceso de formulación de políticas públicas debe incluir este enfoque con la finalidad de cambiar las asimetrías respecto de patrones socioculturales, políticos y económicos, que inciden en el incremento de brechas de desigualdad que

9 COPyFP artículo 14.- “En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos (...).”

afectan directamente a los grupos de atención prioritaria, de poblaciones históricamente excluidas y de personas en situación de vulnerabilidad, de esta manera propender al cumplimiento del principio constitucional de igualdad y no discriminación.

El artículo 156 de la CRE, establece que: (...) los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos¹⁰ ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana (...)"

El artículo 14 del COPyFP señala que: (...) En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos.

El artículo 6 de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI) señala que los Consejos Nacionales de Igualdad son:

1. De género.
2. Intergeneracional.
3. De pueblos y nacionalidades.
4. De discapacidades.
5. De movilidad humana.

En este sentido, el proceso de formulación de políticas públicas debe enfocarse en la inclusión en igualdad de condiciones, considerando la perspectiva de género y la dimensión etaria para abordar las necesidades de todas las generaciones. Las políticas deben

garantizar los derechos constitucionales y cumplir con los instrumentos internacionales, promoviendo una equidad al reducir brechas entre la población. Esto incluye asegurar que las personas con discapacidades ejerzan plenamente sus derechos y reconocer los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, consolidando así la plurinacionalidad del Estado.

Es importante recordar la obligación de proteger los derechos de inmigrantes, especialmente aquellos en situación irregular o de refugio, así como de la población ecuatoriana en el exterior. Dado que la CRE consagra los derechos de la naturaleza, las políticas públicas deben integrar consideraciones ambientales.

Las políticas públicas deben enfrentar los patrones estructurales de exclusión y transformarlos para redefinir las relaciones sociales. Esto implica integrar enfoques de igualdad y considerar las diferencias discriminatorias para erradicarlas, promoviendo la igualdad de oportunidades y resultados.

La igualdad y no discriminación por género, edad, origen nacional, etnia, discapacidad u otras razones es un principio fundamental del EBDH y debe ser transversal en todos los instrumentos de planificación. La discriminación y exclusión se manifiestan en desigualdades sociales, culturales y económicas, manteniendo jerarquías y patrones que impiden una sociedad igualitaria.

Para cerrar brechas de desigualdad, es necesario que los planificadores y servidores públicos fortalezcan su conocimiento en estos temas, usando información desagregada y análisis causal de patrones culturales. También deben mapear actores, analizar el impacto de las políticas y adoptar medidas normativas para eliminar barreras. Además, la planificación y presupuesto deben incluir programas focalizados y medidas de acción afirmativa.

¹⁰ Sus funciones y atribuciones se encuentran establecidos en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI).

7.3.3 Enfoque territorial

Las definiciones de territorio y enfoque territorial son entendidos desde diferentes perspectivas académicas, pero coinciden en la importancia de las dinámicas sociales, políticas y económicas. A continuación, se presentan algunas definiciones:

El territorio es un concepto socialmente construido, que resulta de la interacción entre la dimensión física del espacio y las relaciones sociales, políticas y económicas que se desarrollan en él. Es dinámico, en constante transformación, y está influido por factores internos y externos que modifican sus características. (Raffestin, 1980).

«El territorio, tomando la definición clásica para los estudios de desarrollo rural de Schejtman y Berdegué (2004, pág. 5), “es un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos” sobre el que se ejerce algún tipo de autoridad (Agnew, 2005). La clave aquí es la comprensión del territorio como una construcción social, donde los actores son quienes configuran con sus relaciones el significado y la apropiación de un determinado espacio físico y social. Estas relaciones son tanto de colaboración como de conflicto y el espacio que es apropiado y significado por los actores (dotado de territorialidad) es a la vez un medio de afirmación para ellos mismos y su identidad (Porto-Gonçalves, 2009)» (Fernández, Fernández & Soloaga, 2019).

La Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa define que el enfoque territorial considera las dinámicas y características del territorio, de tal manera que la política pública se formule e implemente de forma ordenada y bajo un esquema de pertinencia que permita atender las particularidades locales para lograr transformaciones estructurales a escala nacional.

Conforme el artículo 3 Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa, el territorio es entendido como “una construcción social de carácter multidimensional y dinámico, el cual se concibe como producto de las interrelaciones del espacio físico con la población que se asienta en él, la infraestructura que se implementa para el desarrollo de sus diferentes actividades, y los mecanismos de gestión políticos e institucionales que se aplican, en base a una identidad colectiva que propicia su dinamismo y su relación con agentes externos”.

Incluir el enfoque territorial en la política pública permite incorporar las siguientes características:

- Otorga una perspectiva multidimensional al análisis de las necesidades, donde el territorio es el espacio donde se conjugan elementos sociales, ambientales, económicos, políticos, culturales, entre otros.
- Implica un análisis multinivel de las necesidades y sus posibles soluciones, lo cual implica la comprensión de la relación que existe entre la realidad local y el contexto nacional. Esta característica permite concertar esfuerzos e intervenciones que efectivicen la acción pública.
- Promueve la realización de análisis detallados de las necesidades locales, en los que se revisan las características socio-culturales (entre ellas su capital social¹¹), ambientales y físicas, con la finalidad de identificar mecanismos apropiados, pertinentes, que permitan que el accionar público responda a esas particularidades, haciéndolo más efectivo.
- Obliga a mirar de manera articulada lo urbano y rural, y sus relaciones, como complemento el uno del otro, para garantizar la funcionalidad y sostenibilidad del territorio.

¹¹ El capital social es considerado como una herramienta de desarrollo territorial, y está conformada por redes de relaciones personales en el territorio, sustentadas en la confianza, (PÉREZ DE AZPILLAGA, 2015).

- Soporta el proceso de ordenamiento territorial al apoyarse en la organización espacial, funcional de las actividades, dinámicas sociales y recursos en el territorio, mediante la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas que faciliten el logro de los objetivos de desarrollo, así como su implementación y legitimidad.
- Permite, desde una mirada multisectorial, identificar las responsabilidades de las diferentes instancias estatales respecto al tratamiento de una problemática determinada.
- Optimizar el accionar público ante la disminución de las brechas de igualdad y el fomento de la equidad territorial, considerando las particularidades y vocaciones locales.

7.3.4 Uso de los enfoques propuestos en la política pública

Para asegurar la correcta aplicación de los enfoques propuestos en las políticas públicas, se recomienda reflexionar sobre las siguientes preguntas orientadoras. Estas preguntas ayudarán a los planificadores y actores clave a evaluar el alcance de las políticas en términos de su impacto en derechos humanos,

igualdad y no discriminación, y territorialidad, asegurando que las acciones propuestas contribuyan a disminuir situaciones de desigualdad, exclusión o discriminación:

- ¿El problema que se espera atender impacta el bienestar, la calidad de vida o el ejercicio pleno de los derechos humanos?
- ¿Esos impactos se acentúan sobre las personas excluidas por razones de género, intergeneracional, discapacidad, pueblos y nacionalidades, o situación de movilidad humana, entre otras?
- ¿El problema a abordar está directamente relacionado con una población en específico?
- ¿La situación problemática se encuentra focalizada en alguna localidad o espacio territorial particular?
- ¿Las condiciones territoriales generan segregación de la población que interactúa allí?
- ¿Existen condiciones especiales propias de la organización u ordenamiento territorial en el área de influencia de la problemática y potencial solución?
- ¿Cuáles son las necesidades y capacidades que tienen los grupos y sectores en el marco de la situación problemática o de necesidad? (Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2022).

7.4 Participación ciudadana en la política pública

Se conoce a la participación ciudadana como un proceso que permite a los ciudadanos involucrarse de manera democrática en la toma de decisiones públicas, este derecho se deriva de la soberanía popular y democrática, el permitir la participación de los ciudadanos en la construcción y desarrollo de asuntos públicos conlleva beneficios como el fortalecimiento colectivo, el incremento de confianza de la ciudadanía y el reflejo de procesos transparentes y responsables.

En la política pública, la participación ciudadana "(...) se convierte en un instrumento de control social cuando se abre la posibilidad

de que la ciudadanía establezca los criterios y parámetros que orientan la acción pública. El control social combina dos dimensiones concurrentes: la transparencia como rendición de cuentas, conforme estándares establecidos socialmente en los espacios públicos apropiados, y la responsabilidad de los agentes políticos por los actos practicados en nombre de la sociedad, según los procedimientos legales y patrones éticos vigentes. Se trata de una noción de soberanía popular que va más allá de la elección de dignatarios, en tanto tiene la capacidad de ejercer el control sobre los mandatos gubernamentales de forma permanente" (SENPLADES, 2009).

“Así, el control social deviene en un mecanismo de participación ciudadana cuando se dirige a la parte sustancial de la política pública, a fin de corregir los desvíos y responsabilizar a los agentes políticos de su ejercicio antes y durante la implementación, teniendo como referencia el Plan Nacional de Desarrollo” (SENPLADES, 2009). La Participación Ciudadana se aplica en todo el ciclo de la política pública¹² (formulación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación). Durante la fase de formulación, se crean condiciones para la participación, colaboración y deliberación ciudadana. En las fases de coordinación e implementación, se asegura que los mandatos ciudadanos se reflejen en los instrumentos de planificación; por su parte, en la fase de seguimiento y

evaluación se ejerce un control participativo sobre las políticas, programas y proyectos, así como una evaluación de resultados que promueve la rendición de cuentas de las metas e inversiones públicas.

Esta participación otorga legitimidad en la toma de decisiones y favorece la implementación efectiva de políticas. Asimismo, promueve la rendición de cuentas y garantiza la transparencia en la gestión, ejecución y resultados.

A continuación, se presenta la tabla 1 que contiene las instancias y mecanismos de participación ciudadana según el instrumento de planificación del SNDPP:

Tabla 1.
Mecanismos de participación ciudadana

Instancias	Instrumentos del SNDPP	Responsable	Mecanismo de participación ciudadana
Nacional	Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional	Consejo Nacional de Planificación a través de su Secretaría Técnica es responsable de su convocatoria ¹³	Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir
Sectorial	Planes Sectoriales	Instancias de coordinación ministerios sectoriales ¹⁴	Consejo Ciudadano Sectorial
Local	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	GAD en sus distintos niveles y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)	Asambleas locales

Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2025.

El SNDPP asegura la participación social en todas las etapas y niveles del ciclo de la política pública. En el ámbito sectorial, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) establece a los Consejos Ciudadanos Sectoriales como canales de diálogo entre ministerios, secretarías y la sociedad. En este sentido, los Consejos Ciudadanos Sectoriales, se constituyen en instancias clave para el diálogo, deliberación y seguimiento de la política pública. Además, actúan como espacios consultivos donde generan debates

públicos orientados a reflejar las necesidades de la sociedad.

Como complemento a la dinámica descrita anteriormente, la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, auspicia un espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía, el cual está establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, reforzando la interacción para la toma de decisiones con base en el intercambio de criterios.

¹² Artículo 4 del RCOPyFP.

¹³ Artículos 48, 50 y 51 de la LOPC

¹⁴ Artículo 52, LOPC

La LOPC establece otros mecanismos que permiten recopilar la acción ciudadana en el nivel local en diferentes escenarios de intervención, tales como: audiencias públicas, cabildos populares, silla vacía, veedurías, observatorios y consejos consultivos; los cuales cumplen un rol importante en el control de la gestión pública y la vigilancia del cumplimiento de las políticas públicas.

Desde el 2008, Ecuador incorpora en la Constitución, en el artículo 95, la disposición de que "(...) las ciudadanas y ciudadanos, en

forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (...); esta particularidad obliga a ampliar los mecanismos de participación hacia aquellos que devienen desde lo comunitario anclado a lo territorial. Los pueblos y nacionalidades han generado sus formas de vida desde lo comunitario con instrumentos y sistemas de participación propia, tales como las asambleas comunitarias y los planes de vida, o acciones alineadas al enfoque de desarrollo endógeno, respectivamente.

7.5 La planificación como herramienta para la implementación de la política pública

La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce al desarrollo como: "(...) un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan" (Naciones Unidas, 1986). Adicionalmente, en esta declaración se menciona que "el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable".

De manera complementaria se definió que el desarrollo debe ser sostenible, entendiéndolo como "la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987)". Este nuevo enfoque trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, social y la protección del medio ambiente.

"(...) La planificación para el desarrollo se entiende como un medio y no como un fin. Su propósito es contribuir a la construcción del desarrollo, entendido como una idea colectiva del deber ser social, de lo que la humanidad, en general, y los distintos grupos en los que ella se encuentra organizada pretende para sí mismos como ideal y como visión de futuro (...)" (Máttar & Cuervo, 2017).

A través de su carta constitucional, Ecuador establece la adopción de un régimen de

desarrollo inclusivo, equitativo y solidario, que se basa en una relación armónica entre el ser humano y la naturaleza, definido en el artículo 275 de la CRE, como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales.

El Estado, en concordancia con el mandato constitucional, tiene el deber primordial de "(...) planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir" (CRE, art. 5, 2008). De esta manera "(...) el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente (...)" (CRE, art. 275 2008).

La Planificación acorde a lo descrito en el Norma Técnica Del Sistema Nacional De Planificación Participativa es "(...) el proceso que utiliza la administración pública para determinar el curso de las acciones y decisiones en tiempo presente y, establecer un rumbo a los acontecimientos del futuro en el corto, mediano y largo plazo. La planificación se puede definir como el diseño de una hoja de ruta que permite construir un futuro deseado, en concordancia con las prioridades nacionales y políticas".

Ander-Egg (1991) define a la planificación como "(...) la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados".

La planificación se la define también como el proceso anticipado de una actividad, con base al análisis entre fines y objetivos que se quieren alcanzar y los medios o recursos de los que se disponen para implementarla. Esto supone prever el futuro, dejando de lado la improvisación o las ideas parciales, a fin de actuar de una manera ordenada y significativa. Permite definir el qué, cómo, cuándo y el orden en que deben ejecutarse las acciones para llegar a cumplir lo que se pretende (Bernal, 2012); en consecuencia, establece el proceso de toma participativa de decisiones en función de cómo se identifican los fines y medios que conlleven a la consecución de los objetivos.

La política pública también representa el conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazo que buscan dar respuesta a problemas,

enmarcados en la garantía de derechos constitucionales y sobre la base de acuerdos y consensos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, la planificación se convierte en el medio que permite su implementación. Las prioridades nacionales existentes en una sociedad, son atendidas por el Estado en una sincronía de lo urgente con lo importante. En este sentido, la planificación debe reflejar la temporalidad (corto, mediano y largo plazo), multiescalar (nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial) e intersectorial (sectorial e institucional) (Máttar & Cuervo, 2017).

Por su parte, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) es el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales, con el fin de organizar y coordinar la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno (COPyFP, 2010).

En este contexto, la política pública deberá articularse con los instrumentos de planificación del SNDPP, de manera coherente y organizada. En la Ilustración No. 1 se presenta, los instrumentos de planificación que conforman el SNDPP conforme la normativa vigente.

Ilustración 1. Política Pública y su relación con los Instrumentos SNDPP



Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2025.

***Nota:** En caso de no contar con políticas de largo plazo vigentes, se tomará como referencia los principios consagrados en la Constitución y los acuerdos internacionales de largo plazo suscritos por el Ecuador, como por ejemplo la Agenda 2030.

7.6 El ciclo de la política pública

Acorde al art 4 del RGCOyFP el ciclo de la política pública (ver ilustración 2) comprende las fases de formulación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación. Cada fase debe ser desarrollada en un sentido lógico y secuencial, que permita identificar los determinantes del problema público que

requieren acciones por parte del Estado. Posteriormente establecer mecanismos que permitan su gestión, a fin de conseguir los objetivos y resultados propuestos. Asimismo, se deberá cumplir con la característica integral de la política pública.

Ilustración 2.

Ciclo de la política pública



Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2025.

A continuación, se describen las fases del ciclo:

Fase 1: Formulación

Consiste en la identificación participativa de los determinantes prioritarios del problema público, definidos a partir del diagnóstico de situación actual y consensos entre el Estado y sociedad, sobre los cuales se plantean alternativas de solución viables, objetivos, metas e indicadores.

Fase 2: Coordinación

Se establecen canales de diálogo entre los diferentes actores con el objetivo de propiciar la cooperación, articulación y definición de responsabilidades.

Fase 3: Implementación

Una vez definidos los objetivos de la política pública, se debe proceder a implementar las acciones para lo cual se puede considerar los diferentes instrumentos de planificación del SNDPP.

Fase 4: Seguimiento

Esta fase permite conocer el grado de cumplimiento y avance en la implementación de la política pública.

Se entiende por seguimiento al proceso sistemático periódico de observación, medición y análisis, a fin de revisar la ejecución progresiva de la intervención pública con sus resultados, en vista de monitorear la gestión y ayudar en la toma de decisiones.

Fase 5: Evaluación

De acuerdo a la Norma Técnica de Evaluación, la evaluación es “el proceso de valoración sistemática, integral y objetiva del diseño, ejecución, resultados y efectos o impactos de una intervención pública basado en evidencia y destinado a contribuir en la mejora de las políticas públicas. (SNP, 2021)”¹⁵

En el mismo cuerpo normativo, en el artículo 8, numeral 6 se establece “Generar e implementar planes de acción derivados de los resultados que arrojen las evaluaciones de las intervenciones públicas a su cargo (..)”.

Por su parte, las entidades definidas en el artículo 15 del COPyFP¹⁶, intervendrán en todas las fases del ciclo previamente descritas.

¹⁵ Norma Técnica de Evaluación, ACUERDO No. SNP-SNP-2023-0073-A, Quinto Suplemento del Registro Oficial No.478, 16 de enero 2024.

¹⁶ Los ministerios, secretarías y gabinetes sectoriales de política.

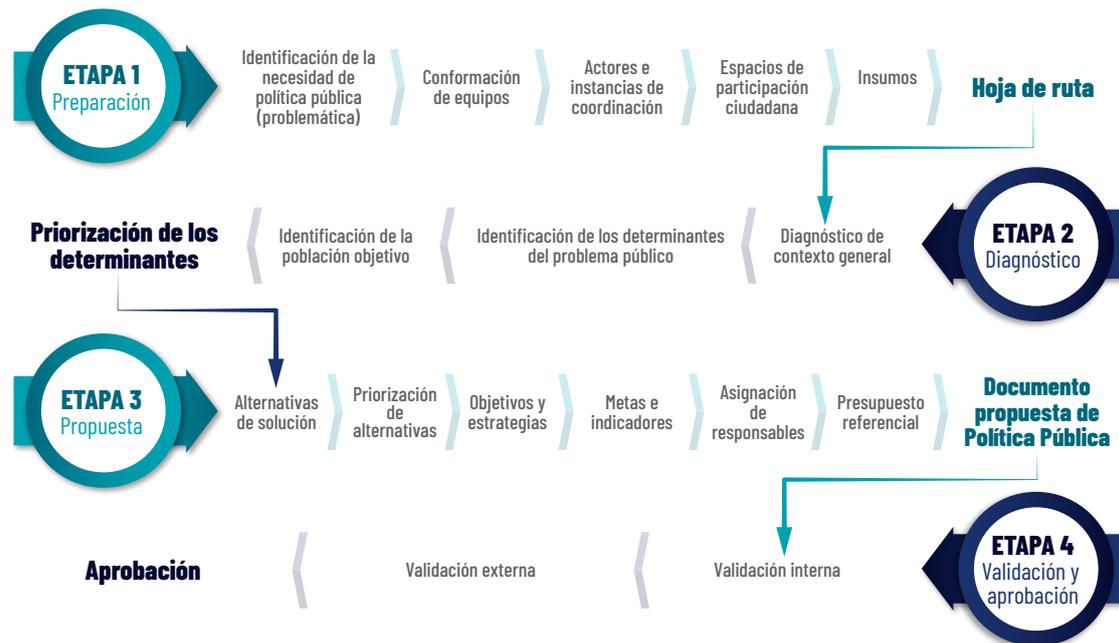
Proceso para la formulación

En esta sección se detalla el proceso de formulación de política pública (ver ilustración 3), sus elementos estructurales y etapas. Es importante mencionar que la formulación

bajo estos criterios sienta las bases para el adecuado desarrollo de las siguientes fases del ciclo.

Ilustración 3.

Proceso de formulación de política pública



Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2025.

8.1 Etapa 1: Preparación

Una vez que se haya identificado la problemática y confirmado la necesidad de la política pública, la entidad rectora conformará los equipos políticos y técnicos que se encargarán de ejecutar las acciones y toma de decisiones, establecerá una hoja de ruta que incluya actividades, tiempos y responsables, recopilando los insumos necesarios para continuar con la elaboración del documento de política pública.

8.1.1 Identificación de la necesidad de política pública

Antes de empezar con la elaboración del documento de política pública, es fundamental

realizar un análisis preliminar que justifique su pertinencia, asegurando que responda a las necesidades reales de la población y del territorio. Este análisis permite establecer si el problema identificado requiere una intervención estatal y puede convertirse en un problema público que requiera la formulación de una política pública como el mecanismo más adecuado para abordarlo. También garantiza que la política propuesta no sea redundante y que su impacto sea sostenible a largo plazo.

A continuación, se presentan los criterios clave para justificar la necesidad de una política pública:

1. **Pertinencia y gravedad del problema público:**

El problema identificado implica una vulneración de derechos, convirtiéndolo en un asunto estructural y de interés público. Su gravedad y relevancia justifican la intervención estatal, pues tiene un impacto significativo en la calidad de vida de las personas o en el adecuado funcionamiento del territorio, lo que hace necesaria la acción pública para su resolución. Si la problemática responde a una vulneración de derechos de carácter estructural, refuerza la necesidad de generar una política pública. De lo contrario, se analizará su abordaje en los distintos niveles de planificación, evaluando si es necesario ajustar o actualizar las intervenciones existentes.

Se debe tomar en cuenta que ámbito de aplicación pública debe ser enfocado en de derechos humanos, igualdad y territorialidad. La política pública debe centrarse en la promoción, defensa y hacer efectivo el pleno goce de los derechos humanos, con énfasis en la igualdad y no discriminación. Además, debe considerar las particularidades locales, así como las dinámicas sociales, económicas y culturales del territorio, para asegurar una intervención equitativa y adaptada a las necesidades específicas de distintos grupos poblacionales.

2. **Impacto a largo plazo:**

Definir la temporalidad. La política pública debe generar soluciones sostenibles que perduren más allá del mandato de un solo gobierno. Esto asegura que las acciones e intervenciones tengan continuidad y no estén sujetas a cambios en las agendas políticas de corto plazo, sino que aborden problemas estructurales que requieren soluciones sostenidas en el tiempo.

3. **Inexistencia o insuficiencia de intervenciones previas:**

Aunque pueden existir intervenciones en curso, el problema no está siendo adecuadamente abordado por las políticas públicas existentes ni por otros instrumentos de planificación. La propuesta de política pública debe ofrecer un enfoque más integral y efectivo, o bien cubrir áreas

desatendidas, evitando la duplicación de esfuerzos y maximizando el impacto. Si la problemática ya está contemplada en los instrumentos del SNDPP, es necesario identificar y analizar las acciones ejecutadas y sus resultados. En caso de que no exista un abordaje adecuado del tema o si las intervenciones no han contribuido a una solución estructural, se justifica la formulación de una nueva política pública.

4. **Factibilidad técnica, política y financiera:**

La formulación de la política debe ser factible en términos técnicos, políticos y financieros. Esto implica asegurar que existan los recursos humanos y económicos necesarios, o que puedan ser movilizados, para garantizar el éxito de su implementación.

5. **Impacto ambiental:**

En concordancia con los derechos de la naturaleza consagrados en la Constitución, la política pública debe evaluar los impactos ambientales que puede generar. La sostenibilidad ambiental debe ser un eje fundamental para justificar y diseñar cualquier intervención pública, asegurando que el respeto y la protección del ambiente estén integrados en las decisiones de política pública que abarquen impactos ambientales.

Cabe recordar que, la Secretaría Nacional de Planificación, conforme a lo establecido en los artículos 15 y 26 del COPyFP, brinda asesoría metodológica permanente a los ministerios, secretarías y gabinetes sectoriales en el proceso de formulación indicado en esta Guía.

8.1.2 Conformación de equipos para la formulación

Equipo político: Liderado por la máxima autoridad de la(s) entidad(es) rectora(s) de la política pública o su delegado, y, cuando sea pertinente, conformado por otros actores clave de entidades públicas relacionadas, sociedad civil, academia y otros actores externos. Entre sus responsabilidades están:

- Designar al equipo técnico
- Definir, proponer y monitorear la formulación de la política pública
- Aprobar productos y propuestas

Equipo técnico: Conformado por miembros de la(s) entidad(es) rectora(s) y actores externos vinculados con el proceso de formulación. Este equipo es coordinado por la persona responsable de la unidad de planificación de la(s) entidad(es) rectora(s) o delegado/a de la máxima autoridad. No obstante, cuando sea más conveniente, el liderazgo del equipo técnico podrá ser asumido por el área agregadora de valor a cargo del tema que aborda la política.

8.1.3 Actores e Instancias de coordinación

Actores: Consiste en identificar un listado inicial de actores (mapeo de actores) con nivel de responsabilidad respecto de la temática¹⁷ a tratarse, se debe considerar lo siguiente:

- Representatividad de los actores (entidades públicas, sociedad civil, organizaciones sociales, entidades privadas, organizaciones no gubernamentales, gremios productivos, academia, colegios profesionales, entre otros).
- Incidencia a nivel nacional y/o local.

Instancias de coordinación, entre actores como: comités, cuerpos colegiados, gabinetes sectoriales, reuniones, talleres de trabajo, foros públicos, mesas de diálogo, asambleas, comisiones temáticas, entre otros.¹⁸

Estas instancias de coordinación, buscan generar confianza entre actores públicos, privados y comunitarios, a fin de lograr apropiación¹⁹ sobre la temática a tratar y formar acuerdos que propicien la formulación de políticas públicas integrales, integradoras y eficientes.

La implementación y los resultados de la política pública, no dependen únicamente de las acciones ejecutadas desde la administración pública. Los aportes del sector privado y la ciudadanía son esenciales, lo que resalta la importancia de incluir a estos actores en las instancias de coordinación.

En este sentido, el mapeo de actores es una herramienta esencial para la planificación e implementación de políticas públicas, pues permite identificar y analizar a las personas, organizaciones e instituciones que tienen interés o influencia en un tema específico. A continuación, se detallan los pasos y formatos que podrán utilizarse, teniendo en cuenta los criterios mencionados:

- a. Definir el objetivo: establecer la temática y los propósitos específicos del mapeo de actores. Para guiar este proceso se plantean preguntas como: ¿Qué necesito obtener de este mapeo? ¿Cuál es el propósito? ¿Qué relaciones quiero identificar? ¿Qué haré con la información recopilada?
- b. Identificar actores iniciales: enlistar los actores relevantes de diferentes sectores (instituciones públicas, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, sector privado, academia, gremios productivos, etc.).
- c. Categorizar actores: clasificar a los actores en función de su sector e incidencia a nivel nacional y/o local.

¹⁷ Corresponde al ámbito sobre el cual la entidad del gobierno central desarrolla su rectoría. Artículo 10-2. Literal g), ERJAFE.

¹⁸ De acuerdo al artículo 3 de la Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa, las instancias y espacios de coordinación intersectorial "son Instancias de obligatoria convocatoria, destinados a la revisión, articulación, coordinación, armonización y aprobación de la política intersectorial dentro de su ámbito y con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo".

¹⁹ Refiere al nivel de responsabilidad o corresponsabilidad que el actor identifica sobre la problemática a tratar.

d. Análisis de actores: busca identificar las dinámicas entre los actores, considerando dos aspectos clave: las relaciones predominantes entre ellos, enfocándose en su nivel de interés; y su

poder o influencia sobre los demás. Los niveles (alta, media, baja) se asignan en función de varios criterios (ver tabla 2), A continuación, los ejemplos.

Tabla 2.
Niveles de influencia o interés según criterios

Niveles	Influencia					Interés			
	Capacidad de Decisión	Recursos Disponibles	Red de Relaciones	Legitimidad y Credibilidad	Capacidad de Movilización	Grado de Impacto Directo	Afinidad con la Misión	Prioridad en la Agenda	Presión Externa
Alta	Autoridad directa para tomar decisiones	Controlan recursos clave	Amplia red de contactos clave	Reconocidos y respetados	Pueden movilizar grandes recursos o personas	Directo	Estrecha relación	Tema prioritario	Alta presión social, política o económica
Media	Puede influir, pero no tiene poder decisivo	Tienen recursos moderados	Relaciones limitadas	Respeto en ciertos círculos	Capacidad limitada a ciertos temas	Indirecto	Relación indirecta	Tema importante, pero no crucial	Alguna presión, pero sin urgencia
Baja	Poca capacidad de decisión, pero puede ejercer presión	Recursos limitados	Red restringida	Legitimidad limitada	Poca capacidad de movilización	Mínimo	Poca relación	No es prioridad	No enfrenta presión relevante

Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2025.

e. Identificar instancias de coordinación: enlistar las instancias de coordinación existentes o potenciales, evaluar su efectividad y alcance, de modo que se generen acuerdos. La implementación y los resultados de la política pública no dependen únicamente de las acciones llevadas a cabo por la administración

pública. Las contribuciones del sector privado y de la ciudadanía son actores esenciales para la coordinación.

A continuación, se presenta la tabla 3 que contiene un ejemplo de matriz de actores, que puede ser adaptado en función de las necesidades institucionales:

Tabla 3.
Ejemplo matriz de actores

Nombre del actor	Tipo de actor	Nivel de incidencia en territorio	Nivel de influencia	Nivel de interés	Instancia de coordinación
Ministerio de Salud	Institución Pública	Nacional	Alta ²⁰	Alta ²¹	Comité de Salud Pública
ONG de salud comunitaria	Organizaciones no gubernamentales	Local	Media ²²	Alta ²³	Comité de Salud Pública
Empresa Farmacéutica	Sector Privado	Local	Alta	Media ²⁴	Mesa de Diálogo
Universidad	Academia	Local	Baja	Media	Talleres de Trabajo
Cámara de comercio	Gremio productivo	Local	Media	Baja ²⁵	Mesa de Diálogo
Comunidad afectada	Sociedad Civil	Local	Baja ²⁶	Alta ²⁷	Talleres de Trabajo
GAD provincial	Institución Pública	Local	Media	Media	Talleres de Trabajo
Actor n					

Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2025.

- f. Diseño de un mapa de relacionamiento, en el que se visualiza la interacción entre actores y las instancias de coordinación. Sus elementos principales son:
- **Nodos (Actores):** Representados como círculos o cuadros, cada nodo es un actor. Los actores clave o influyentes se sitúan en posiciones destacadas, como el centro.
 - **Líneas o Flechas (Relaciones):** Las líneas conectan los nodos y representan las relaciones entre ellos. Las flechas indican la dirección de la influencia, y el grosor de las líneas refleja la fuerza o frecuencia de la relación.
 - **Colores y Etiquetas:** Los colores diferencian a los tipos de actores o indican el nivel de influencia. Las etiquetas identifican a los actores y describen la relación (colaboración, conflicto, etc.).
- A continuación, se presenta un ejemplo de formato de mapa de relacionamiento de actores (ver ilustración 4), que puede ser adaptado en función de las necesidades institucionales:

20 Ejemplo: Alta influencia, ya que tiene la autoridad para tomar decisiones clave en políticas de salud, controla recursos significativos, y tiene una red amplia de relaciones con otros actores del gobierno y la sociedad civil.

21 Ejemplo: Alto interés, ya que el éxito de la política es crucial para su misión y tendrá un impacto directo en su desempeño.

22 Ejemplo: Media influencia, porque puede influir en las políticas a través de su trabajo en territorio y movilización social, pero no tiene poder de decisión ni controla recursos importantes.

23 Ejemplo: Alto interés, porque la política afecta directamente su trabajo y la población a la que sirve.

24 Ejemplo: Interés medio, porque, aunque la política puede influir en sus operaciones, no es su principal área de enfoque.

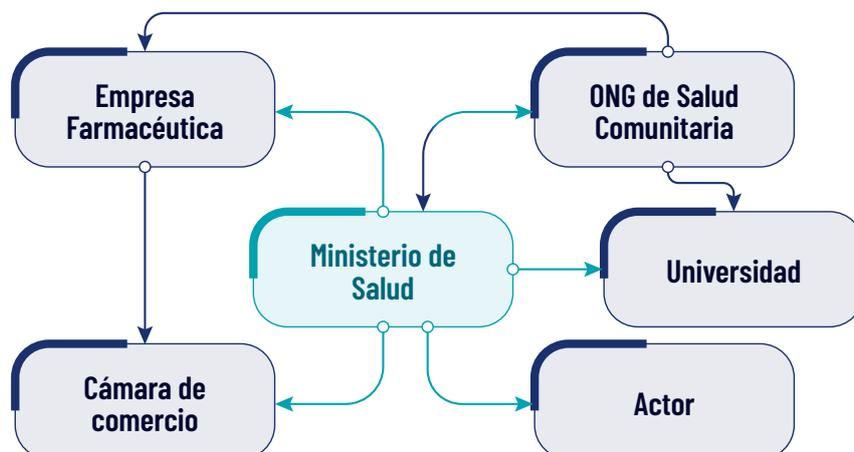
25 Ejemplo: Bajo interés, dado que su enfoque principal está en otras áreas, aunque podría tener un interés indirecto en los efectos económicos.

26 Ejemplo: Baja influencia, porque, aunque puede expresar sus necesidades y presionar en cierta medida, no tiene poder de decisión, recursos, ni una amplia red de relaciones.

27 Ejemplo: Alto interés, ya que el resultado de la política impactará directamente en su calidad de vida.

Ilustración 4.

Ejemplo de mapa de relacionamiento de actores



Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2025.

En la ilustración 4 se visualiza en el centro del mapa al Ministerio de Salud (entidad rectora, actor más influyente y responsable de la formulación de la política pública), rodeado por los otros actores. Las líneas conectan a cada actor con el Ministerio y entre ellos, mostrando cómo interactúan. Las flechas que van del Ministerio de Salud hacia otros actores indican su influencia directa, en cuanto a las flechas bidireccionales entre el Ministerio y la ONG indican una relación de colaboración mutua.

8.1.4 Espacios de participación ciudadana

Tomando en cuenta que el control social y la rendición de cuentas son mecanismos a través de los cuales la ciudadanía puede participar en la gestión pública, la identificación de espacios de participación ciudadana durante la formulación de políticas públicas permite recopilar información valiosa y percepciones directas de las personas, grupos o sectores que se ven beneficiados o afectados por las acciones gubernamentales en curso.

Esta participación no solo facilita la evaluación del éxito de dichas acciones, sino que también promueve la generación de propuestas concretas orientadas a garantizar y proteger los derechos de la ciudadanía. El objetivo principal es comprender cómo se perciben y experimentan las necesidades desde

diversas perspectivas, considerando factores de derechos humanos, socioeconómicos y territoriales.

Los espacios de participación otorgan legitimidad al proceso de formulación de políticas y fomenta la deliberación inclusiva entre una diversidad de actores. Además de los espacios establecidos por la LOPC, es pertinente identificar y aprovechar otros ámbitos de participación comunitaria, siempre y cuando involucren a actores relevantes y relacionados con la temática abordada.

En este contexto, la participación ciudadana debe aplicarse sistemáticamente en todas las fases del ciclo de la política pública. Esto incluye desde la formulación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública. Este enfoque integral, tal como lo establece la Constitución, refuerza la complementariedad entre la democracia participativa y representativa, asegurando que la participación ciudadana apoye y contribuya a una planificación eficaz ante las demandas sociales.

Determinar el momento oportuno para convocar a los actores y activar los espacios de participación es esencial, especialmente en etapas clave como el diagnóstico y la identificación de alternativas de acción. Una convocatoria planificada previamente

garantiza que las contribuciones ciudadanas sean efectivas y relevantes, enriqueciendo así el proceso de toma de decisiones.

Estas convocatorias deben ir de la mano con el acceso a la información de la ciudadanía, una convocatoria efectiva debe tomar en cuenta los medios de difusión y el alcance a nivel urbano y rural, lo que conlleva a una serie de acciones para su transmisión en los distintos niveles de participación ciudadana.

Para asegurar la eficacia y transparencia del proceso participativo, es fundamental sistematizar cada etapa, poniendo especial atención a las metodologías y estrategias empleadas, los resultados obtenidos y la definición clara de responsabilidades. La documentación generada de este proceso debe integrarse en el documento final de política pública e incluir, entre otros aspectos:

- Una memoria descriptiva del proceso de formulación, validación y/o aprobación, que refleje las dinámicas y decisiones tomadas en cada fase.
- Un listado de los actores involucrados y sus respectivos roles, destacando la diversidad y representatividad de los participantes, matriz de actores y mapa de relacionamiento.
- Registros y evidencias de los eventos participativos, tanto institucionales como sociales, que respalden la transparencia y legitimidad del proceso.
- Sistematización y análisis de las contribuciones ciudadanas y cómo estas influenciaron en la configuración de la política pública, demostrando el aporte real de la participación en los resultados finales.
- Identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, que puedan servir de referencia para futuros procesos participativos y fortalecimiento de la

gobernanza democrática. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011)

Implementar y documentar adecuadamente estos elementos contribuye a fortalecer la confianza entre la ciudadanía y las instituciones públicas, promoviendo una cultura de participación activa y compromiso colectivo en la construcción y mejora de las políticas para el bienestar social.

Este enfoque participativo no solo transforma al Estado, sino que también pone en marcha un proceso de transformación interna de la sociedad. Al involucrar activamente a la ciudadanía, se fortalece su capacidad para entender y contribuir a la gestión pública, lo que mejora el cumplimiento de sus derechos y responsabilidades como ciudadanos.

8.1.5 Hoja de ruta

La hoja de ruta del proceso de formulación de política pública, al menos, debe incluir:

- Actividades e hitos por etapas.
- Responsables.
- Plazos (fecha inicio-fecha fin).
- Productos²⁸.

Este insumo es validado y permanentemente monitoreado por el equipo político. Su actualización dependerá del nivel de avance o cumplimiento de las actividades y plazos establecidos.

A continuación, se presenta la tabla 4 que contiene el formato referencial de hoja de ruta para que sea adaptado en función de las necesidades institucionales:

28 Los productos son los verificables, que se producen o entregan durante la ejecución de las actividades.

Tabla 4.
Formato de hoja de ruta

Hoja de ruta para el proceso de formulación de políticas públicas										
Capacidad de Decisi						Fechas/Mes				
Nro	Actividad	Fecha inicio	Fecha fin	Responsable	Producto	1	2	3	4	n
1										
2										
3										
n										

Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2025.

8.1.6 Insumos

En la formulación de política pública es importante conocer a fondo el fundamento teórico, normativo, información estadística y geográfica disponible, instrumentos de

planificación y resultados de seguimiento y evaluación; relacionados con la temática a analizar. Estos insumos deben estar debidamente actualizados o servir de base para la construcción de unos nuevos y ser de carácter oficial, también pueden provenir de un proceso de investigación.

8.2 Etapa 2: Diagnóstico

La etapa de diagnóstico se centra en la caracterización detallada del problema público ya identificado, el cual ha motivado la necesidad de intervención estatal. Este proceso no solo implica el análisis de la realidad actual y de la brecha entre el estándar normativo y la situación de hecho, sino también la alineación del problema con los enfoques de derechos humanos, igualdad y no discriminación, territorial y sostenibilidad ambiental.

El diagnóstico parte de la revisión de información existente y de los aprendizajes anteriores, mismos que sirven de sustento; así como, resultados fallidos y exitosos contribuyen a una integración de experiencias que aportan a la construcción de un diagnóstico eficaz. Se cuenta también con los instrumentos de planificación como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), Planes Sectoriales, Agendas Nacionales para la Igualdad, entre otros. Estos documentos contienen diagnósticos previos que

sirven como base para la identificación de nuevas necesidades o para profundizar en problemáticas no suficientemente abordadas. Es importante recopilar información adicional del Sistema Nacional de Información (SNI), observaciones y recomendaciones de mecanismos de derechos humanos, tanto internacionales como nacionales.

Aunque el diagnóstico puede identificar aspectos complementarios o no suficientemente abordados del problema, su enfoque principal es el análisis detallado de su naturaleza, factores, causas, duración, dinámica y efectos, así como las consecuencias de no intervenir. Este proceso busca caracterizar un fenómeno de interés público respondiendo a preguntas clave como: ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿cuánto?, ¿dónde?, ¿por qué?, y ¿a quién afecta? El objetivo es garantizar que esta identificación esté respaldada por información precisa y desagregada para la formulación de políticas públicas efectivas y equitativas.

Diagnosticar implica describir la situación actual, analizando los factores multidimensionales y las tendencias pasadas que han llevado a este estado. En esta etapa se podría considerar las experiencias internacionales, como las señaladas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN, 2023) respecto al **análisis prospectivo en la etapa de diagnóstico**²⁹, debido a que este enfoque permite anticipar y preparar respuestas a los principales desafíos futuros que enfrentará la sociedad.

El uso de escenarios prospectivos es una herramienta central en este proceso, ya que permite visualizar distintas trayectorias posibles y sus resultados hipotéticos en contextos variados. Este enfoque ofrece a los tomadores de decisiones la oportunidad de prever consecuencias a nivel nacional, local o temático, y considerar diversas alternativas antes de tomar acciones. Los escenarios no solo exploran lo que podría suceder, sino que también preparan a las instituciones para gestionar la incertidumbre y planificar respuestas estratégicas ante diversas situaciones futuras.

La inclusión del análisis prospectivo en la etapa de diagnóstico, fortalece la capacidad de las políticas públicas para adaptarse a contextos complejos y dinámicos, asegurando que las decisiones de hoy se fundamenten en una visión amplia y reflexiva del futuro.

Otra herramienta a considerar en esta etapa es la **política comparada**, que se aplica para analizar y aprender de experiencias de otros países o regiones que han enfrentado problemáticas similares. Su aplicación permite enriquecer el diagnóstico al comparar políticas públicas ya implementadas y sus resultados. Este enfoque facilita la identificación de buenas prácticas, posibles riesgos y lecciones aprendidas que pueden mejorar la formulación de la nueva política.

Los pasos para aplicar la política comparada en la etapa de diagnóstico, son los siguientes:

1. **Identificación del problema:** Primero, se define claramente el problema a abordar en el diagnóstico, con base en datos cualitativos y cuantitativos.
2. **Selección de experiencias comparables:** Se eligen otros países o regiones que hayan enfrentado problemas similares, y cuyas políticas públicas ofrecerán modelos a analizar.
3. **Identificación de políticas comparables:** Se seleccionan las políticas públicas implementadas en esos países o regiones que resulten relevantes para la problemática en cuestión.
4. **Identificación de variables clave:** Se definen las variables a comparar, como factores políticos, sociales, económicos o culturales que influyen en la política pública y sus resultados.
5. **Recopilación de datos:** Se obtienen datos sobre las políticas comparadas, utilizando tanto fuentes primarias como secundarias, como estudios de caso, informes de organismos internacionales, o entrevistas con expertos.
6. **Análisis comparativo:** Se analizan las similitudes y diferencias entre las políticas públicas estudiadas, evaluando su efectividad y resultados para sacar conclusiones que puedan orientar la formulación de la nueva política.
7. **Lecciones aprendidas y recomendaciones:** Con base en los resultados del análisis comparativo se extraen lecciones y se hacen recomendaciones que puedan aplicarse en el contexto local para mejorar la política pública en desarrollo.

Es decir, se ofrece una visión más amplia y fundamentada, permitiendo anticipar retos y adaptar soluciones que han sido exitosas en otros contextos.

²⁹ Para mayor detalle revisar la Guía para la elaboración de políticas públicas del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica.

Dado que la formulación de políticas públicas es un proceso dinámico, la construcción de información relevante no se limita a una etapa previa, sino que desarrolla en paralelo con otras tareas del proceso. Es responsabilidad del equipo técnico proporcionar al equipo político la mejor información disponible en cada momento, basándose en la sistematización de datos existentes y en la evaluación continua de programas y proyectos; tanto finalizados como en curso. Esto permite un análisis profundo de la situación a lo largo del tiempo, asegurando que las políticas formuladas respondan de manera efectiva a las necesidades y realidades de la población.

8.2.1 Diagnóstico de contexto general

El diagnóstico del contexto general permite profundizar en la comprensión de las condiciones y factores que originan los problemas públicos. Para realizar un diagnóstico robusto, se recomienda incluir los siguientes elementos:

- Análisis del contexto histórico y tendencias: Será necesario utilizar datos estadísticos, información geográfica, socioeconómica, demográfica, ambiental y resultados de estudios previos que proporcionen una base sólida para la interpretación de los fenómenos observados. Examinar las tendencias nacionales, regionales y globales que puedan estar incidiendo en la problemática, junto con los resultados de seguimientos y evaluaciones previas.
- Modelos de análisis demográfico y econométrico: Aplicar modelos demográficos y econométricos para profundizar en la comprensión de los factores que determinan la situación actual. Estas herramientas permiten identificar correlaciones entre distintas variables que podrían estar afectando al problema público, facilitando la toma de decisiones informadas.
- Análisis de demandas sociales e inclusión del criterio de expertos: En los casos donde no exista suficiente información cuantitativa, se recomienda realizar análisis de demandas sociales o recurrir a expertos locales y conocedores del territorio, quienes pueden proporcionar valiosa información cualitativa sobre las dinámicas locales.
- Técnicas cualitativas y participación ciudadana: Para complementar el análisis cuantitativo, se recomienda el uso de técnicas cualitativas como diagnósticos participativos, grupos focales, talleres, mesas de trabajo o foros. Estas herramientas permiten captar distintas perspectivas y profundizar en las aristas menos visibles de los problemas identificados. Además, se incluyen las demandas sociales, los intereses y expectativas ciudadanas como insumos clave para la formulación de políticas públicas que respondan a las necesidades reales de la población.
- Enfoque de derechos humanos, igualdad y no discriminación: El diagnóstico debe evidenciar las brechas existentes desde los enfoques de derechos humanos e igualdad y no discriminación. Esto incluye evaluar el grado de garantía y goce de derechos por parte de la población, prestando especial atención a los grupos históricamente marginados o discriminados. Este enfoque permite asegurarse de que la política pública no solo aborde las causas estructurales del problema, sino que también promueva la equidad y justicia social en su implementación.
- Enfoque territorial (ver ilustración 5): Permite el reconocimiento de particularidades del fenómeno analizado según su contexto geográfico, bajo criterios de cobertura y pertinencia; los cuales consideran los siguientes aspectos:
 - a. Ubicación: lugar donde se presenta la problemática.
 - b. Cobertura: área de influencia.
 - c. Pertinencia territorial: consideración de características específicas sociales, culturales, ambientales, económicas, y políticas del área de influencia, con enfoque sistémico.

Ilustración 5. Enfoque territorial



Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2025.

El resultado del diagnóstico es la identificación de la población objetivo que enmarca la política pública y de un listado de determinantes del problema público, es decir, los factores o causas específicas sobre los cuales el Estado debe actuar para solucionar el problema.

8.2.2 Identificación de los Determinantes del Problema Público

El objetivo final del diagnóstico es identificar los determinantes del problema público. Es decir, los factores o causas específicas que han generado o agravado el problema y sobre los cuales el Estado debe intervenir.

Para facilitar esta identificación, se recomienda el uso de herramientas de análisis causales, como **el árbol de problemas** o el **diagrama de espina de pescado (Ishikawa)**³⁰, que permiten una visualización clara y comprensiva de las causas y efectos del problema público.

- **Árbol de problemas:** Esta herramienta ayuda a descomponer el problema en sus causas y efectos. El problema principal se coloca en el centro, las causas subyacentes se identifican en las raíces, y los efectos en las ramas. Esto permite una visión estructurada del problema y facilita la priorización de las causas más importantes que requieren intervención estatal.
- **Diagrama de espina de pescado (Ishikawa):** Esta herramienta permite visualizar las relaciones entre los distintos factores que contribuyen a la presencia del problema público. Organiza las causas en categorías como factores políticos, sociales, económicos, tecnológicos o culturales, ofreciendo una perspectiva sistémica y exhaustiva del problema.

Estas herramientas son útiles porque permiten desglosar un problema complejo en sus componentes más manejables, facilitando la identificación de intervenciones específicas y focalizadas. Sin embargo, si la entidad responsable de la formulación requiere usar otras metodologías lo podrá hacer detallando las causas del problema, así como los determinantes del mismo.

³⁰ Para mayor detalle de estas herramientas revisar la Guía de Formulación de Políticas Públicas de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, SEGEPLAN (2022).

8.2.3 Priorización de los determinantes del Problema Público

Una vez identificados los determinantes del problema, es fundamental priorizarlos para enfocar las intervenciones estatales en aquellos factores que son más relevantes, urgentes y viables. La entidad formuladora de política pública puede utilizar diferentes herramientas para ejercicios de priorización, tales como: grupos focales, encuesta a expertos, matriz importancia-gobernabilidad (IGO), Ábaco de Régnier, y demás metodologías cuantitativas o cualitativas, que el equipo técnico considere adecuadas a su contexto. A continuación, se describen algunas de estas herramientas:

La Matriz de Importancia-Gobernabilidad (IGO)³¹ es una herramienta utilizada para priorizar los determinantes del problema en función de dos criterios principales: la importancia y la gobernabilidad. El procedimiento es el siguiente:

1. Identificación y Estructura de calificación para la priorización de problemáticas:

- Se utiliza el listado de determinantes identificadas en el diagnóstico.
- Definición de la escala de calificación de la importancia (impacto del determinante en la solución del problema) y de la gobernabilidad (capacidad del Estado para intervenir en ese determinante) (Ver tabla 5).

Tabla 5.
Escala de calificaciones

Calificación de la importancia	Califica la gobernabilidad
1-4: Poco importante	1: Débil
5-9: Medianamente importante	3: Moderada
10-15: Altamente importante	5: Fuerte

Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación – Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 2022.

A continuación, se presenta la tabla 6 que contiene el formato para la priorización de los determinantes, que muestra la calificación

otorgada desde el ámbito de la importancia y la gobernabilidad:

³¹ Para mayor detalle de esta herramienta revisar la Guía metodológica de formulación de ejercicios nacionales para el largo plazo de la Secretaría Nacional de Planificación – IAEN (2022).

Tabla 6.
Priorización de determinantes

Metas y Objetivos Nacionales de Desarrollo / Derechos afectados	Determinantes del Problema	Calificación de importancia	Calificación de gobernabilidad	Priorización del determinante
Derecho a la educación	Determinante 1	15	5	Urgentes
	Determinante 2	10	5	Urgentes
	Determinante 3	12	1	Necesarias
	Determinante 4	5	5	Menos Urgentes
	Determinante n	3	1	Innecesarias

Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2025.

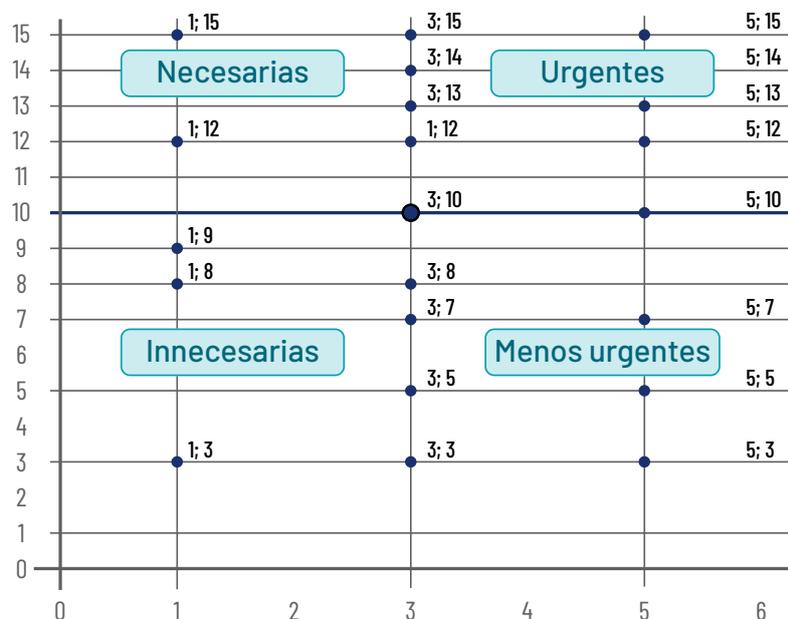
2. Construcción de la Matriz:

- La matriz se estructura con dos ejes ("y" representa la "importancia" (de baja a alta); "x" representa la "gobernabilidad" (de baja a alta)).

- Cada determinante se coloca en un cuadrante de la matriz según las calificaciones asignadas. Para este proceso se debe calcular la mediana para el eje de las "x" (alrededor de 10), así como para el eje de las "y" (alrededor de 3).

Ilustración 6.

Matriz de categorización de las determinantes



Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación - Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 2022.

Los determinantes que caen en el cuadrante superior derecho (alta importancia y alta gobernabilidad) son aquellos que deben ser priorizados para la intervención estatal.

3. Validación y Revisión:

Se recomienda validar los resultados con expertos o actores clave mediante mecanismos participativos, como talleres o grupos focales, para asegurar que las prioridades reflejan adecuadamente las realidades y necesidades del contexto.

El Ábaco de Régnier³², facilita la toma de decisiones mediante la participación de un grupo de expertos o actores relevantes, quienes valoran distintas alternativas según las preguntas que se realicen o criterios previamente establecidos. El procedimiento es el siguiente:

1. Se establecen los criterios relevantes para la priorización de los determinantes, como el impacto, la viabilidad, y el costo de intervención.

2. Se utiliza el listado de determinantes identificadas en el diagnóstico para ser priorizadas.
3. Se reúne a un grupo de personas, generalmente expertos o actores clave, quienes serán responsables de evaluar y puntuar cada una de las opciones. La diversidad del grupo es importante para obtener una perspectiva amplia y representativa.
4. Cada participante utiliza un tablero (similar a un ábaco) para asignar puntos a cada determinante según los criterios definidos. Las puntuaciones se realizan de manera independiente y anónima para evitar influencias externas. También, se utiliza una escala de colores categorizada (ver tabla 7), para que los participantes expresen su opinión y procedan a calificar las determinantes según la pregunta que se realice.

Tabla 7.

Escala de colores del Ábaco de Régnier

1	Muy improbable	●
2	Improbable	●
3	Duda	●
4	Probable	●
5	Muy Probable	●

Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación – Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 2022.

5. Se recogen todas las puntuaciones y se suman para identificar los determinantes más críticos. En el caso de la utilización de la escala de colores, el tratamiento de las calificaciones es mediante la organización del mosaico de colores de acuerdo con la escala de mayor a menor.

6. En lo posterior, se validan los resultados en una sesión grupal para asegurar coherencia.

Para cualquier otra metodología cuantitativa o cualitativa que el equipo técnico decida utilizar para priorizar los determinantes de

³² Para mayor detalle de esta herramienta revisar la Guía metodológica de formulación de ejercicios nacionales para el largo plazo de la Secretaría Nacional de Planificación – IAEN (2022).

las problemáticas, será necesario especificar el nombre de la herramienta o metodología empleada, describir detalladamente su procedimiento y documentar los resultados obtenidos. Esto permitirá asegurar la transparencia del proceso de priorización y facilitará la interpretación y validación de las decisiones tomadas.

8.2.4 Identificación de la población objetivo

La población objetivo³³ en la formulación de la política pública se define a partir del análisis de la problemática en el diagnóstico. Este análisis permite identificar y comprender quiénes son los principales beneficiarios por de la política pública, así como sus características demográficas y geográficas, sociales, económicas, culturales, entre otras. A través de este proceso, se pueden diseñar intervenciones más efectivas y adaptadas a las necesidades específicas del grupo al que están dirigidas.

Para una mejor precisión en la identificación de la población objetivo, se pueden utilizar diversas herramientas y enfoques analíticos:

- **Mapeo territorial:** Identificación geográfica de dónde se localizan los grupos más afectados por la problemática.
- **Análisis de grupos vulnerables:** Focalización en poblaciones que presentan mayores desventajas estructurales.
- **Indicadores sociodemográficos:** Uso de datos cuantitativos sobre edad, género, ingresos, nivel educativo, entre otros.

Algunos aspectos clave al analizar la población objetivo en la formulación de políticas públicas incluyen:

- a. Identificación del grupo destinatario:** Definir claramente qué segmento de la población será el principal beneficiado por la política pública, ya sea por su

edad, género, ubicación geográfica, nivel socioeconómico, condición étnica, entre otros. La segmentación adecuada de la población objetivo facilita una intervención más precisa y eficiente, asegurando que los recursos y las acciones se dirijan de manera óptima.

- b. Necesidades y problemas específicos:** Evaluar las necesidades, problemas y desafíos que enfrenta la población objetivo para asegurar que la política pública responda a sus prioridades más urgentes, evitando enfoques genéricos que podrían resultar ineficaces. Además, permite adaptar la política a las diversas realidades que pueden enfrentar los diferentes subgrupos de la población.
- c. Acceso a recursos y servicios:** Analizar las barreras o limitaciones que tiene la población objetivo para acceder a los servicios o recursos que la política busca proporcionar, como infraestructura, información, educación, o salud, etc.
- d. Impacto diferencial:** Determinar cómo la política pública podría afectar de manera diferente a distintos subgrupos dentro de la población objetivo, asegurando que las medidas sean inclusivas y no generen inequidades.
- e. Participación ciudadana:** Involucrar a la población objetivo en la fase de diagnóstico y formulación es una estrategia clave para asegurar que las políticas públicas reflejen sus necesidades y aspiraciones. Procesos participativos como consultas, encuestas, talleres o grupos focales permiten recoger las perspectivas, experiencias y propuestas de los propios beneficiarios.

Identificar la población objetivo es decisivo para garantizar que las políticas públicas sean pertinentes, eficaces y justas. Una política pública que no considere adecuadamente las características y necesidades de los grupos a los que está dirigida corre el riesgo de no cumplir el objetivo por el cual fue creada y no llegar a brindar solución al problema público. Al describir de manera adecuada y

³³ Para mayor detalle revisar la Guía para la elaboración de políticas públicas de MIDEPLAN (2023); la Guía De Formulación de Políticas Públicas de SEGEPLAN (2022); el capítulo de "Policy design and constructivism" de Barbehön (2022); Guía Metodológica para la Formulación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de la Gobernación del Meta (2021).

real a la población objetivo, se pueden diseñar intervenciones que promuevan su bienestar, inclusión y desarrollo, garantizando que las

políticas públicas respondan a las necesidades reales de la población.

8.3 Etapa 3: Propuesta

Una vez concluidas las fases preparatoria y diagnóstica, en esta etapa, se procede a definir las alternativas de acción, objetivos, lineamientos de implementación, metas e indicadores. Para garantizar la efectividad y pertinencia de las decisiones, es fundamental basarse en evidencia científica, contar con el criterio de especialistas en la materia, e incluir las diversas percepciones de los actores involucrados. Esta integración de conocimientos y perspectivas permite desarrollar un enfoque integral y contextualizado que maximiza la viabilidad y el impacto de las políticas públicas propuestas.

derechos consagrados en la Constitución, asegurando que cualquier curso de acción respete y promueva los derechos humanos y ambientales.

- **Resultados de seguimiento y evaluación:** Es importante considerar los resultados de seguimiento y evaluación obtenidos de ejercicios anteriores relacionados con la problemática en cuestión. Esto permite ajustar las propuestas de intervención basándose en experiencias previas, aumentando así la probabilidad de éxito.

8.3.1 Alternativas de solución

La formulación de alternativas implica el análisis y planteamiento de distintos cursos de acción o intervenciones, con la finalidad de solucionar un problema. Para ello, es necesario considerar lo siguiente:

- **Enlistar alternativas:** Se deben identificar y detallar una o varias alternativas de acción para cada problemática detectada. Es útil emplear herramientas como el árbol de causa-efecto para visualizar las relaciones entre las causas y las posibles soluciones.
- **Participación de los actores relacionados:** Involucrar a los actores clave en el proceso es esencial para asegurar que las alternativas formuladas sean viables, representativas y alineadas con las necesidades reales de la población objetivo.
- **Vinculación con los derechos constitucionales:** Las alternativas deben estar en consonancia con los

8.3.2 Priorización de alternativas

Una vez identificado el listado de alternativas de solución, se procede con su priorización. El principal criterio para evaluar cada alternativa es su capacidad para implementar acciones que permitan brindar una solución eficiente³⁴ a la problemática existente. Para ello, se proponen los siguientes criterios de priorización, adaptables a las necesidades institucionales:

- **Factibilidad:** Evalúa los aspectos a técnicos, financieros, políticos, sociales, legales e institucionales de la alternativa. Este criterio asegura que la solución sea realizable dentro del marco existente y cuente con el respaldo necesario para su implementación.
- **Eficiencia:** Involucra un análisis costo-beneficio para determinar si la alternativa es la más económica en relación con los recursos utilizados y los beneficios generados. Este criterio es clave para garantizar que los recursos se empleen de manera óptima.

³⁴ Considera alcanzar los mejores resultados e impactos de la implementación de la política pública con el uso óptimo de los recursos existentes (financieros, humanos, tiempo, infraestructura, tecnológicos, etc.).

- **Equidad:** Considera la capacidad de la alternativa para reducir brechas sociales y económicas, redistribuir recursos de manera justa, y contribuir a la protección y garantía de derechos. Este criterio es esencial para promover la justicia social y la inclusión.
- **Sustentabilidad ambiental:** Mide el impacto ambiental de la alternativa, priorizando aquellas que minimicen la contaminación, ahorren energía y protejan los derechos de la naturaleza. Este criterio garantiza que las soluciones no comprometan al medio ambiente, ni los recursos para las generaciones futuras.
- **Sostenibilidad económica:** Evalúa la capacidad de la alternativa para mantener su viabilidad financiera a largo plazo, asegurando que los beneficios económicos perduren y sean autosuficientes con el tiempo.
- **Decisión política:** Reconoce la importancia del apoyo y la voluntad política para la implementación de la alternativa. Este criterio asegura que las soluciones sean respaldadas por los actores clave y se alineen con las prioridades políticas vigentes.

Es importante aclarar que estos criterios pueden cambiar o adaptarse a las necesidades de los formuladores de la política pública, asimismo, no es necesario aplicar todos sino aquel que genere la priorización eficiente y permita el planteamiento de objetivos y estrategias.

8.3.3 Objetivos y estrategias

A partir de las alternativas de acción priorizadas, se formulan los **objetivos de política pública**, los cuales son enunciados que explican cómo la política pública abordará la situación problemática identificada. Se recomienda, plantear un objetivo a partir de la agrupación de alternativas de acción.

El objetivo de política pública busca responder los siguientes cuestionamientos: ¿Qué se quiere lograr?, ¿A qué o quién se refiere? (población objetivo), ¿Dónde hará efecto? (ubicación geográfica) y, ¿Cuándo se lo espera alcanzar?, es decir que sean específicos, medibles, alcanzables, relevantes, temporalidad.

Con base en los objetivos planteados, se formulan las **estrategias de implementación** necesarias para la aplicación efectiva de la política pública. Estas estrategias responden a la pregunta: ¿Cómo se alcanzarán los objetivos de política pública? y definen las acciones a realizar sobre las causas identificadas, los actores involucrados, y el entorno, tomando en cuenta el marco legal vigente, los recursos disponibles, y demás restricciones propias de la actuación pública. **Para cada objetivo de la política pública, se debe formular al menos una estrategia.**

Las estrategias son insumo para el proceso de planificación de la política pública, en tanto que constituyen el primer paso hacia su ejecución y requieren una definición precisa de los cambios que se espera generar a nivel de los actores y en las principales variables. Para el planteamiento de estas se puede tomar como base los lineamientos que Knoepfel et al. (2007) que identificaron y clasificaron, acorde a su forma de implementación:

- **De regulación:** basados en prohibiciones y obligaciones. Sus instrumentos operativos pueden ser leyes, reglamentos, resoluciones, acuerdos ministeriales, protocolos de actuación, entre otros.
- **De persuasión:** basadas en la difusión de información. Sus instrumentos operativos pueden ser campañas de comunicación, procesos de formación y educativos, entre otros.
- **De dotación directa de bienes o servicios:** basados en la satisfacción de necesidades básicas y en la garantía de derechos, como programas y proyectos específicos. Dentro de esta categoría se

deben considerar estándares como la disponibilidad³⁵, accesibilidad³⁶, calidad³⁷ y adaptabilidad³⁸.

- **De incentivos positivos o negativos:** basados en transferencias monetarias. Algunos instrumentos operativos de los incentivos positivos son los bonos, exenciones, subsidios, mientras que instrumentos operativos de los incentivos negativos son los impuestos y aranceles. Todos estos enmarcados en el cumplimiento de la normativa legal vigente.

Un aspecto clave es que los objetivos y estrategias deben ser específicos, alcanzables y relevantes. Además, es fundamental que tanto los objetivos como sus estrategias consideren la posibilidad de efectos no deseados, y que se prevean medidas adecuadas para evitarlos o gestionarlos eficazmente en caso de que ocurran. Este planteamiento garantizará que las acciones propuestas no solo sean efectivas para abordar el problema identificado, sino también que se minimicen los riesgos asociados a su implementación.

8.3.4 Metas e Indicadores

En esta etapa, se identifica una batería de indicadores y metas (exclusivamente de impacto y resultado), relativos a los objetivos de política pública previamente definidos. Este proceso pretende:

- Establecer los resultados que se esperan alcanzar durante la vigencia de la política pública.

- Garantizar que los objetivos sean medibles de manera efectiva.
- Definir a la o entidades responsables del cumplimiento de la política a través de las metas propuestas.

Es importante considerar que estos indicadores y metas deben contar con los requerimientos técnicos³⁹ establecidos en el marco del SNI solicitados por el ente rector de la planificación nacional, en virtud de que servirán de insumo para el ajuste y la actualización de sus instrumentos.

Para la ejecución de este paso, es fundamental establecer un espacio de coordinación con los actores que intervienen en el proceso, en especial con las entidades estatales responsables del cumplimiento de las metas definidas. Esta coordinación permitirá solicitar la información necesaria para la construcción de las metas e indicadores, los cuales deben estar respaldados por fichas metodológicas que garanticen su correcta definición y seguimiento. Dichas fichas seguirán el formato establecido (ver anexo), asegurando la coherencia y consistencia en la medición, seguimiento y evaluación de los objetivos de la política pública.

8.3.5 Asignación de responsabilidades

Aunque en la etapa preparatoria se realizó un mapeo inicial de los actores involucrados en la temática analizada, en esta fase se identificarán de manera más precisa aquellos actores que tendrán un papel activo en la implementación de los objetivos, estrategias,

35 Disponibilidad: Garantizar una cantidad suficiente de bienes, servicios e infraestructura adecuada, con talento humano capacitado para la prestación de servicios públicos esenciales para la vigencia efectiva de los derechos humanos y de la naturaleza.

36 Accesibilidad: Garantizar que todas las personas tengan acceso físico y económico a las instalaciones, los bienes y los servicios que ofrece el Estado, en especial, los grupos de atención prioritaria y los pueblos y nacionalidades. Asimismo, los servicios deben ser asequibles y la imposición de gastos a personas de bajos recursos no debe ser desproporcionada. Esto también requiere que se eliminen las barreras administrativas que eviten que las personas de escasos recursos accedan a instalaciones, bienes y servicios.

37 Calidad: Garantizar estándares de calidad para la satisfacción de las necesidades de la población, incluyendo las consideraciones ambientales pertinentes;

38 Adaptabilidad: Asegurar que los bienes y servicios públicos se adapten a los contextos culturales y sociales en el país, para lo cual se requiere la participación de nacionalidades y pueblos en sus diferentes etapas. La adaptabilidad también incluye la incorporación de criterios de pertinencia por razón de género, edad, discapacidad, movilidad humana e interculturalidad para que los programas y proyectos que se derivan de las políticas públicas tomen en cuenta las necesidades e intereses particulares de las personas y grupos.

39 Los requerimientos técnicos se encuentran en los Instructivos para la elaboración de fichas metodológicas de indicadores y fichas metodológicas de metas; por lo que estos instructivos y formatos de fichas metodológicas deberán solicitarlos al ente rector de planificación con el fin de contar con los documentos vigentes. Es preciso indicar que las fichas metodológicas deberán elaborarse en la fase de formulación de la política pública.

metas e indicadores definidos.

La responsabilidad de alcanzar las metas establecidas recae principalmente por las entidades directamente relacionadas con el levantamiento de la información, las cuales están directamente relacionadas y coordinadas con la entidad rectora encargada de formular la política pública. No obstante, la asignación de responsabilidades debe ser coherente con el enfoque integrador de la política, asegurando la colaboración y coordinación efectiva entre todos los actores relevantes. Esto garantiza que cada entidad o grupo asuma un rol claro y contribuya de manera significativa al éxito de la política pública.

8.3.6 Presupuesto referencial

Una vez definidos los objetivos, estrategias, proyectos de inversión, intervenciones de gasto permanente, acciones de gasto no permanente, metas, responsables, entre otros, es fundamental identificar el presupuesto referencial necesario para implementar y alcanzar los resultados y cambios esperados ante la situación que motivó la formulación de la política pública.

El presupuesto referencial debe entenderse como una previsión que permitirá efectuar un gasto público responsable y efectivo. Es decir, la política pública definida debe contener el

detalle de los recursos a utilizar, dentro del cual pueden estar definidos el tipo de gasto que necesita para su ejecución, ya sea gasto permanente o no permanente tomando en cuenta su fuente de financiamiento y si incluye la implementación de un proyecto de inversión, este presupuesto debe estar anclado al cumplimiento de los objetivos y metas planteadas y a través del cual se llegará a alcanzar los resultados esperados que motivó, la política pública.

Las entidades relacionadas con la propuesta y ejecución de la política pública deben tener en cuenta el presupuesto asignado en el marco cuatrianual y sus respectivas actualizaciones en los años siguientes en concordancia con el Presupuesto General Asignado (PGE). Además, deberán guardar estrecha relación con el detalle de cada acción identificada.

Este presupuesto debe ser programado de manera referencial en concordancia con el Presupuesto General del Estado (PGE) asignado a las entidades relacionadas mantengan y necesiten al momento de ejecutar acciones en cada uno de los años que ejecute la política pública, con base en las proyecciones que reflejen la situación económica y financiera del país y del Estado. Además, deberán guardar estrecha relación con el detalle de cada acción identificada.

A continuación, se presenta la tabla 8 que contiene el formato de presupuesto referencial por acción, intervención y año:

Tabla 8. Presupuesto Referencial por acción, intervención y año

Entidad / Unidad responsable	Acciones / Intervenciones / Proyectos	CUP ⁴⁰	Tipo de Gasto ⁴¹	Año 1	Año 2	Año N	Total

Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2025.

40 Aplica únicamente para proyectos

41 Se identifica si es gasto corriente o inversión.

Cabe mencionar que el presupuesto referencial que se describe en el marco de la política pública, no significa compromiso de asignación presupuestaria adicional, ya que la misma estará sujeta a las directrices y disponibilidad que el ente rector de las finanzas públicas establezca en el PGE.

8.3.7 Vinculación al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa-SNDPP

Con el fin de implementar la política pública de manera coherente a través de la planificación, los objetivos, estrategias, metas e indicadores planteados deben vincularse y alinearse con los instrumentos del SNDPP. Esto asegura que la política pública se articule adecuadamente conforme a los diferentes niveles de planificación. La siguiente tabla ilustra esta vinculación:

Tabla 9.
Análisis de vinculación con el SNDPP

Nivel de planificación	Temporalidad	Instrumento del SNDPP con el cual se articula
Nacional	Mediano plazo (4 años)	Plan Nacional de Desarrollo
Sectorial	Mediano plazo (4 años)	Planes Sectoriales y Agendas para la Igualdad
Institucional	Mediano (4 años) o corto plazo (1 año)	Planes Institucionales (planificación estratégica institucional y planificación operativa)
Local (provincial, cantonal y parroquial)	Corto y mediano plazo	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación 2025.

Una vez identificado el instrumento de planificación con el que se vinculan los objetivos, estrategias, indicadores y metas de la política pública, la entidad rectora debe analizar y cumplir con los procesos normativos establecidos para la inclusión total o parcial en los instrumentos de planificación del SNDPP, garantizando la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo vigente. La inclusión es total cuando el objetivo no se encuentra reflejado en el instrumento de planificación, y parcial si ya existe contenido relacionado con el tema, el cual puede ser ajustado y actualizado.

Además de la vinculación con los instrumentos del SNDPP, la política pública también puede articularse con otros instrumentos de planificación de largo plazo que han contado con la asistencia de la SNP para su formulación que, aunque no pertenezcan al

SNDPP, resultan relevantes para el sector o la temática abordada. Otro de los instrumentos imprescindibles para su vinculación es la agenda 2030, en la cual constan 17 ODS, a través de los cuales se evalúan y analizan mecanismo para alcanzar una nueva visión del desarrollo. Esto asegura una mayor coherencia en las acciones y estrategias a largo plazo en sectores específicos.

8.3.8 Documento de propuesta de política pública

El proceso de formulación concluye con la presentación de un documento propuesta, el cual sirve para la validación metodológica del ente rector de la planificación nacional. Este documento debe contener como mínimo el esquema detallado en la tabla 10:

Tabla 10.
Estructura del documento de política pública

1. Introducción
2. Marco Normativo
3. Etapa Preparatoria
3.1 Identificación de la necesidad de política pública
3.2 Conformación de equipos (político y técnico) para la formulación
3.3 Actores e instancias de coordinación
3.4 Espacios de participación ciudadana
3.5 Hoja de ruta
4. Diagnóstico
4.1 Diagnóstico de contexto general
4.2 Identificación de los determinantes del problema público
4.3 Priorización de los determinantes del problema público
4.4 Identificación y caracterización de la población objetivo
5. Propuesta
5.1 Alternativas de solución
5.2 Priorización de alternativas
5.3 Objetivos y estrategias
5.4 Metas e indicadores
5.5 Asignación de responsabilidades
5.6 Presupuesto referencial
6. Vinculación con el SNDPP
7. Glosario de términos
8. Siglas y Acrónimos
9. Referencias Bibliográficas
10. Anexos

Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2025.

Este documento no solo facilita la validación, sino que también asegura que la política pública presente una planificación coherente

y que las metas propuestas se alineen con los objetivos nacionales de desarrollo.

8.4 Etapa 4: Validación y aprobación

8.4.1 Validación

Al finalizar el proceso de formulación del documento de política pública se procederá a validar el mismo, en dos instancias:

- **Validación interna:** Esta validación es realizada por la entidad responsable del proceso, en coordinación con el equipo técnico que participó en el proceso de formulación (entidad rectora y de más que participaron del proceso). En este espacio se verifica la consistencia del documento en términos estructurales, metodológicos, conceptuales y de uso de la información. Para la realización de este paso se puede recurrir a diferentes mecanismos como reuniones, talleres, entre otros.

El resultado es un acta suscrita por los participantes que en conjunto con el documento de propuesta de la política pública será remitido a la entidad rectora de la planificación nacional, mediante los canales oficiales, para su validación externa.

- **Validación externa:** La entidad rectora de la planificación nacional verificará la coherencia del documento en términos metodológicos, estructurales⁴² y la articulación con los instrumentos del SNDPP. Si se identifican observaciones, estas deberán ser resueltas antes de la validación final, pues deberán remitir el acta suscrita del documento de propuesta de política pública enmendado.

El resultado es la elaboración del informe de validación externa por parte del ente rector de planificación nacional, el cual será remitido por los canales oficiales en respuesta a la solicitud de la entidad responsable de formular la política pública, para su posterior aprobación.

Es importante destacar que, en caso de realizar ajustes o actualizaciones, que afecten la propuesta o cambien sustancialmente el documento de política pública (objetivos, estrategias, metas, indicadores y presupuesto referencial), este deberá ser nuevamente remitido a la entidad rectora de la planificación nacional para obtener una nueva validación externa antes de su aprobación definitiva.

Cabe indicar, que todo proceso de formulación de política pública deberá contar con la validación externa del ente rector de la planificación nacional previo a su aprobación e implementación.

8.4.2 Aprobación

Una vez realizada la validación externa por parte del ente rector de planificación, dicho informe será puesto en conocimiento de la máxima autoridad de la entidad rectora de la política pública responsable, quien procederá a su aprobación. El documento aprobado y el medio de verificación de la aprobación de la política pública deberá ser remitido a la instancia de coordinación que pertenezca la institución con copia al ente rector de la planificación nacional.

Con la aprobación del documento de la política pública, se notificará a las diferentes entidades relacionadas, con el fin de que las intervenciones planteadas sean consideradas e incluidas en los procesos de planificación nacional, sectorial e institucional subsiguientes.

Una vez aprobada la política pública, se procederá a su implementación, de acuerdo a la asignación de responsabilidades, relacionados a los objetivos, estrategias, metas e indicadores definidos por la entidad rectora y generadora de política pública.

El documento de política pública debe contener la estructura que indica el apartado 9.3.8. (tabla 10).

Seguimiento y evaluación

El seguimiento a la política pública se basa en el monitoreo de metas e indicadores definidos en la etapa de formulación, lo cual permitirá determinar el grado de eficacia y eficiencia alcanzado por las entidades que intervienen. El proceso de seguimiento debe ser permanente, ya que, permite la identificación oportuna de alertas e implementación de acciones preventivas y correctivas para el mejoramiento de la política pública.

Por su parte la evaluación constituye un pilar fundamental para el ciclo de la política pública porque “permite identificar logros, alertas

y recomendaciones en correspondencia a su diseño, implementación, resultados e impactos” (Guía de evaluación de política pública, introducción, pág. 10)

En las etapas de seguimiento y evaluación se podrán usar como referencias los lineamientos o metodologías desarrolladas por las áreas pertinentes de la Secretaría Nacional de Planificación.

Consideración final

La presente guía entrará en vigencia a partir de su publicación y deberá ser aplicada en los procesos de formulación y/o actualización de políticas públicas.

Siglas

COPyFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CRE	Constitución de la República del Ecuador
EBDH	Enfoque Basado en los Derechos Humanos
ERJAFE	Estatuto Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
IGO	Importancia-Gobernabilidad
LOCNI	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PGE	Presupuesto General del Estado
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RGCOPyFP	Reglamento General al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SNI	Sistema Nacional de Información

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1993). Estudio Introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (Tercera antología de Colección Antologías de Política Pública, pp. 15-72). Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Ander-Egg, E. (1991). *Introducción a la planificación. Siglo XXI de España Editores.*
- Barbehön, M. (2022). Policy design and constructivism. En B. Peters y G. Fontaine (Eds.), *Research Handbook of Policy Design* (pp. 104-119). Edward Elgar Publishing Limited.
- Bernal, M. (2012). *La Planificación: Conceptos Básicos, Principios, Componentes, Características y Desarrollo del Proceso.* Universidad Santa María [Diapositiva de PowerPoint]. Universidad de Santa María.
- Birkland, T. (2019). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making.* Routledge.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010. Segundo Suplemento del Registro Oficial 195.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008 (Ecuador).
- Fernández, J., Fernández, M., & Soloaga, I. (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos, CEPAL.
- Gobernación del Meta. (2021). *Guía Metodológica para la Formulación, Seguimiento y Evaluación De Políticas Públicas.* Departamento Administrativo de Planeación Departamental, México.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying Public Policy: Principles and Processes.* Oxford University Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. *Ciencia Política*, 2 (3).
- Máttar, J., & Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas.* CEPAL.
- MIDEPLAN. (2023). *Guía para la elaboración de políticas públicas.* Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica.
- Naciones Unidas. (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo.* <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>
- Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa de 2021. Tercer Suplemento del Registro Oficial 635.
- Norma Técnica para Transversalizar el Enfoque de Género en el Sector Público de 2024. Registro Oficial 625.
- OCDE. (2014). *Panorama de las Administraciones Públicas 2013.* <https://doi.org/10.1787/9789264223547-es>

- Olaya, A., & Gallego, L. (2022). La definición y estructuración del problema público. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 41-67). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch2>
- Pérez, H. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, (83). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.uh83.padp>
- Raffestin, C. (1980). *Por una Geografía del Poder*. Oikos-Tau.
- Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2014. Suplemento del Registro Oficial 341
- Roth, A. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A. Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (1 ed., pp. 17-56). Universidad Nacional de Colombia.
- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. (2022). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital*. Secretaría de Planeación de Bogotá, Volumen 2.
- Secretaría Nacional de Planificación - IAEN. (2022). *Guía metodológica de formulación de ejercicios nacionales para el largo plazo*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2022). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*.
- SEGEPLAN. (2022). *Guía de Formulación de Políticas Públicas*. Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala.
- SENPLADES. (2009). *La Participación Ciudadana para la Vida Democrática*.
- SUBDERE. (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*. Serie Documentos de Trabajo, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20, 149-187.
- Naciones Unidas. (1987). *Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro futuro común*. Obtenido de <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml#:~:text=Se%20define%20%20C2%ABel%20desarrollo%20sostenible,para%20satisfacer%20sus%20propias%20necesidades%20BB>.
- PÉREZ DE AZPILLAGA, C. F. (2015). *EL CAPITAL SOCIAL: UNA HERRAMIENTA EN EL DESARROLLO TERRITORIAL DE LOS ESPACIOS NATURALES*. revista de Geografía, Universidad de Sevilla, Departamento de Geografía Humana, Sevilla. Recuperado el 31 de 12 de 2024, de <file:///C:/Users/apalma/Downloads/Dialnet-ElCapitalSocial-5428054.pdf>

Anexo formato de Ficha de indicadores y metas (Se elaborará una ficha por cada indicador)

FICHA DE INDICADORES Y METAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Entidad Responsable													
Unidad responsable													
Fecha de elaboración de la Ficha													
Fecha de la última actualización													
Reseña de las actualizaciones o modificaciones que presenta el indicador o meta propuesta													
Objetivo de la política pública													
1. INDICADOR DE LA POLÍTICA PÚBLICA													
1.1 Nombre del Indicador													
1.2 Unidad de Medida													
1.3 Definición del indicador:													
1.4 Formula de cálculo:													
1.5 Definición de variables relacionadas:													
1.6 Metodología de cálculo:													
1.7 Limitaciones técnicas:													
1.8 Fuente de datos:													
1.9 Serie histórica del indicador:													
1.10 Comportamiento de datos del indicador (Discreto / Continuo):													
2. META DE LA POLÍTICA PÚBLICA													
2.1 Nombre de la meta:													
2.2 Descripción de la metodología utilizada para determinar la meta:													
2.3 Periodicidad de la meta (Anual/Semestral/Cuatrimestral/Trimestral/Bimensual/Mensual):													
2.4 Patrón de datos de la meta (Sin tendencia/ascendente, descendente)													
2.5 Proyección de metas:													
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Dato de la Meta (*)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Línea base</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Año 1</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Año 2</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Año 3</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Año 4</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Año	Dato de la Meta (*)	Línea base		Año 1		Año 2		Año 3		Año 4	
Año	Dato de la Meta (*)												
Línea base													
Año 1													
Año 2													
Año 3													
Año 4													
(*) Datos con 2 decimales													

3. ALINEACIÓN DE LA META AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (vigente)	
3.1 Eje del PND:	
3.2 Objetivo del PND:	
3.3 Política del PND:	
3.4 Meta del PND:	
3.5 Indicador del PND:	
Nota: Se deberá completar la información solo con un eje, objetivo, política y meta, en casos excepcionales esta alineación se aceptará hasta política.	
4. ALINEACIÓN DE LA META AL PLAN SECTORIAL (vigente)	
4.1 Objetivo del PS:	
4.2 Meta del PS:	
4.3 Indicador del PS:	
5. ALINEACIÓN DE LA META AL PLAN INSTITUCIONAL (vigente)	
5.1 Objetivo Estratégico del PI:	
5.2 Meta del PI:	
5.3 Indicador del PI:	
6. ALINEACIÓN DE LA META A LA AGENDA 2030	
6.1 Objetivo Agenda 2030:	
6.2 Meta Agenda 2030:	
7. FIRMAS DE RESPONSABILIDAD	
Elaborado por:	Revisado por:
_____	_____
Nombre:	Nombre:
Cargo:	Cargo:
Aprobado por:	

Nombre:	
Cargo:	

Instructivo para complementar la ficha de indicadores y metas de Política Pública

Entidad responsable: Nombre de la entidad responsable del cumplimiento de los indicadores y metas propuestas. En este campo se considerará al ente rector, institución adscrita, etc.

Unidad responsable: Identificar la unidad dentro de la entidad responsable encargada de recopilar, calcular y actualizar la información del indicador en la ficha.

Fecha de elaboración: Día, mes y año en que se elaboró la ficha (dd/mm/aaaa)

Fecha de la última actualización: Día, mes y año en que se actualiza la ficha (dd/mm/aaaa). Cabe indicar que solo en la primera vez que se llena esta ficha la fecha de última actualización y fecha de elaboración podrán ser la misma.

Reseña de las actualizaciones o modificaciones que presenta el indicador o meta propuesta: Este apartado aplica cuando se actualice o modifique el indicador o meta para contar con un antecedente de los cambios realizados.

Objetivo de Política pública: Identificar el objetivo de política pública al cual el indicador aporta a su cumplimiento y guarda mayor relación.

1. INDICADOR DE LA POLÍTICA PÚBLICA

1.1 Nombre del indicador: Describir un nombre propio y distintivo para el indicador, la redacción será sencilla y precisa, y deberá adecuarse a la medición del indicador. Se debe evitar el uso de verbos, valores o expresiones que manifiesten tendencias.

1.2 Unidad de medida: Enunciar las unidades de medida que surgen de la combinación de las variables utilizadas para la medición del indicador. Por ejemplo: segundo, metro, kilogramo, dólares norteamericanos, kilómetros,

habitantes por kilómetro cuadrado, toneladas al año, porcentaje, número, etc.

En el caso que los resultados no pertenezcan a los sistemas de medidas tradicionales, se describirán las expresiones resultantes de los indicadores: razón; porcentaje; tasa por 1.000, por 100.000; probabilidad; entre otros.

1.3 Definición del indicador: Detallar de manera precisa y práctica, sin ambigüedades, el concepto, grupos de ideas o proposición referente de lo que representa el indicador. Describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad relacionadas a la temática del indicador.

1.4 Fórmula de cálculo: Describir la representación algebraica general, de la forma cómo se obtiene el resultado del indicador; se recomienda, utilizar expresiones relacionadas a ecuaciones, así como incorporar abreviaturas, nomenclatura internacional o la adoptada por el país en las diferentes publicaciones oficiales.

1.5 Definición de variables relacionadas: Identificar el listado de variables que forman parte de la fórmula de cálculo del indicador, sobre las cuales se debe describir a manera de glosario de términos. En los casos pertinentes, se indicará la referencia bibliográfica de la cual se obtuvo la definición.

Se recomienda que, las definiciones estén basadas en fuentes fiables y verificables; además que se utilicen como referencias, trabajos de instituciones o autores acreditados y especializados en la materia analizada.

1.6 Metodología de cálculo: Detallar y describir el procedimiento sistemático con el cual se obtuvo el resultado del indicador, siendo indispensable incorporar todas las instrucciones y procedimientos que debe su construcción.

Se recomienda iniciar con la descripción de la fuente o las fuentes de información; la pregunta o el grupo de preguntas; y, finalmente, el procedimiento utilizado que permite obtener los resultados.

En el caso de existir ajustes al cálculo del indicador originalmente propuesto, en varios periodos de tiempo, se expondrán todos los detalles y precisiones necesarias—que incluyen los supuestos utilizados—, con el objetivo de delimitar el procedimiento en la construcción del indicador.

1.7 Limitaciones técnicas: Se registran aspectos técnicos captados o publicados, a partir de las fuentes de información existentes, que impiden o limiten los resultados y análisis del indicador. Se recomienda especificar detalles como los problemas de comparabilidad de los datos, limitaciones de coberturas territoriales, representatividad y/o confiabilidad de los resultados, cambios de año base, actualización de las bases de información; así como los ajustes o reprocesos puntuales o permanentes de las fuentes de información, entre otros aspectos.

1.8 Fuente de datos: Precisar todas las fuentes de datos que dieron origen a los resultados del indicador: censos, encuestas, registros administrativos con fines estadísticos, operaciones estadísticas de síntesis o investigaciones; así como el detalle de los años en los que se obtuvo la información.

Se recomienda describir este campo de la siguiente manera: entidad responsable; y, nombre de la fuente de datos, operaciones estadísticas o estudios. En su defecto, adoptar las recomendaciones de citas bibliográficas del modelo American Psychological Association (APA).

1.9 Serie histórica del indicador: Son los resultados obtenidos en el cálculo o la estimación del indicador según la disponibilidad de información.

1.10 Comportamiento de datos del indicador (Discreto / Continuo):

- Discreto: Corresponde a datos cuya información de la meta se determina únicamente para un periodo independiente de los otros y la línea base es de carácter referencial.
- Continuo: Son datos cuya información de la meta en un periodo dado se ven influidos por el comportamiento de los periodos anteriores, es decir, la meta de un periodo influye en el siguiente y en el total. La línea base es el comienzo de medición de la meta para el periodo de ejecución.

2. META DE LA POLÍTICA PÚBLICA

2.1 Nombre de la meta: Describir el enunciado de la meta a cumplir durante el periodo de implementación de la política pública. Se recomienda utilizar verbos en infinitivo como: aumentar, reducir o mantener, en coherencia al indicador y al OEI, considerando dos (2) decimales. Tomar en consideración en la redacción el comportamiento del indicador para no generar ambigüedades.

- Estructura de la meta: Verbo en infinitivo + Nombre del Indicador + Valor del año base + Valor de la meta al final del periodo
- Por ejemplo: Reducir la tasa de pobreza extrema por ingresos de 10,51% en el año 2024 a 8,00% al 2030.

2.2 Descripción de la metodología aplicada para determinar la meta: Se incluye la metodología y los pasos que conllevaron a la proyección de la meta propuesta.

2.3 Periodicidad de la meta por cada año: Se refiere a la frecuencia de tiempo en la que se deberá reportar el avance de la meta, esta periodicidad puede ser mensual, trimestral, semestral o anual.

2.4 Patrón de datos de la meta: En el caso de que el indicador tenga un comportamiento discreto el patrón será "sin tendencia". En el caso de que el indicador sea continuo, se deberá especificar si es "descendente" o "ascendente".

2.5 Proyección de metas: Detallar los valores esperados del indicador para cada año de implementación de la política pública. Considerar la inclusión de la línea base como el resultado del indicador en el año previo a la vigencia de la política pública. Se recomienda utilizar coma (,) como separador de decimales y que los valores contengan dos (2) decimales.

3. ALINEACIÓN DE LA META AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

3.1 Eje del PND: Enunciar el eje al cual está alineada la meta propuesta

3.2 Objetivo del PND: Enunciar el objetivo del PND al cual la meta propuesta se alinea.

3.3 Política del PND: Enunciar la política del PND al cual la meta propuesta se alinea.

3.4 Meta del PND: Enunciar la meta del PND al cual la meta propuesta se alinea.

3.5 Indicador del PND: Enunciar el indicador del PND al cual la meta propuesta se alinea.

4. ALINEACIÓN DE LA META AL PLAN SECTORIAL

4.1 Objetivo del PS: Enunciar el objetivo del plan sectorial al cual la meta propuesta se alinea.

4.2 Meta del PS: Enunciar la meta del plan sectorial al cual la meta propuesta se alinea.

4.3 Indicador del PS: Enunciar el indicador del plan sectorial al cual la meta propuesta se alinea.

5. ALINEACIÓN DE LA META AL PLAN INSTITUCIONAL

5.1 Objetivo Estratégico del PI: Enunciar el objetivo estratégico del PI al cual la meta propuesta se alinea.

5.2 Meta del PI: Enunciar la meta del PI al cual la meta propuesta se alinea.

5.3 Indicador del PI: Enunciar el indicador del PI al cual la meta propuesta se alinea.

6. ALINEACIÓN DE LA META A LA AGENDA 2030

6.1 Objetivo Agenda 2030: Enunciar el objetivo de la agenda 2030 al cual la meta propuesta se alinea.

6.2 Meta Agenda 2030: Enunciar la meta de la agenda 2030 al cual la meta propuesta se alinea.

7. FIRMAS DE RESPONSABILIDAD

7.1 Nombre y firma de responsables: Incorporar los nombres, cargos y firmas de los responsables de la elaboración, revisión y aprobación de la ficha.



EL NUEVO
ECUADOR
RESUELVE

Secretaría Nacional
de Planificación



@PlanificacionEc



@PlanificacionEc



@PlanificacionEc

Dirección: Av. Patria y Av. 12 de Octubre.
Código postal: 170525 / Quito Ecuador
Teléfono: 593-2-397890
www.planificacion.gob.ec

