

Proyecto de

Guía de Políticas Nacionales

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)

(versión al 2 de agosto)



RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 00039-2018/CEPLAN/PCD

Lima, 2 de agosto de 2018

VISTO: El Informe N° 00006-2018-CEPLAN/DE de la Dirección Ejecutiva y el Informe N° 00097-2018-CEPLAN/OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN; y,

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 2 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, dispone que los ministerios y las entidades públicas ejercen sus funciones en respuesta a una o varias áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas;

Que, el numeral 1 del artículo 4 de la citada norma establece como competencia exclusiva de este Poder del Estado el diseño y supervisión de las políticas nacionales, cuya rectoría corresponde a los ministerios;

Que, asimismo, el numeral 23.1 del artículo 23 de la Ley N° 29158 dispone en su literal a) que como parte de sus funciones generales, los ministerios deben formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia;

Que, por otro lado, mediante el Decreto Legislativo N° 1088 se creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, como órgano rector, orientador y de coordinación de dicho sistema, y como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros;

Que, el numeral 3 del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1088 dispone que una de las funciones generales del CEPLAN es asesorar a las Entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollos, con la finalidad de lograr que se ajusten a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional;



Que, en el marco de lo dispuesto por las normas anteriormente referidas, mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM se aprobó el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, modificado por el Decreto Supremo N° 038-2018-PCM, el cual fortalece la rectoría de los ministerios sobre las políticas nacionales, asegurando que estas últimas sean ejecutadas y cumplidas en todo el territorio por parte de las entidades del gobierno nacional, así como por los gobiernos regionales y gobiernos locales;

Que, la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento que regula las Políticas Nacionales señala que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN debe aprobar la metodología para el diseño, formulación, seguimiento, evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento a aplicar para su actualización, según corresponda;

Que, en cumplimiento de dicho mandato, el CEPLAN ha desarrollado un proyecto de Guía de Políticas Nacionales, cuya publicación ha dispuesto a fin de recibir comentarios y sugerencias que contribuyan a optimizar su contenido;

Que, el artículo 14 del Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, contempla la publicación de proyectos de normas de carácter general, permitiendo que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas;

Que, en consecuencia, resulta pertinente publicar el proyecto de Guía de Políticas Nacionales, con la finalidad de difundir dicho documento y ofrecer a la ciudadanía, las autoridades y los sectores especializados la posibilidad de aportar con comentarios y sugerencias sobre su contenido;

Con el visado del Director Ejecutivo, del Director Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos, de la Directora (e) Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico, del Director Nacional de Seguimiento y Evaluación y de la Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN;

De conformidad con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; el Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento



Estratégico – CEPLAN; el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, y su modificatoria; el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, que aprueba el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, y en uso de las facultades establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, aprobado mediante Decreto Supremo N° 046-2009-PCM;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Disponer la publicación del proyecto de Guía de Políticas Nacionales en el portal institucional del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN): www.ceplan.gob.pe.

Artículo 2°.- Establecer el día 13 de agosto de 2018 como plazo máximo para que los interesados remitan sus comentarios y sugerencias a través del correo electrónico politicas@ceplan.gob.pe.

Artículo 3°.- Encargar a la Dirección Ejecutiva la recepción, procesamiento y sistematización de las sugerencias y recomendaciones que se presenten al citado documento.

Artículo 4°.- Disponer que la Oficina General de Administración realice las gestiones para la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano” y en el portal institucional de la entidad.

Regístrese y comuníquese

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
PARTE I: ASPECTOS GENERALES	6
1. OBJETIVO	6
2. ALCANCE.....	6
3. BASE LEGAL.....	6
4. ASPECTOS GENERALES.....	6
4.1. Actualización de una política nacional	6
4.2. Definiciones.....	8
4.2.1 ¿Qué es un problema público?	8
4.2.2. ¿Qué es una política nacional?.....	9
4.2.3 ¿Qué implica la rectoría y la conducción de una política nacional?	9
4.2.4 ¿Qué es una política sectorial y una política multisectorial?.....	10
4.2.5 ¿Cómo se implementan las políticas nacionales?	11
4.3. Análisis de pertinencia de la elaboración de una política nacional	11
4.4. Etapa preparatoria	12
PARTE II: PROCESO DE ELABORACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL.....	15
Etapa 1: Diseño.....	15
<i>Paso 1: Diagnóstico</i>	15
<i>Paso 2: Identificación de la situación futura deseada.....</i>	17
<i>Paso 3: Enunciación y estructuración del problema público</i>	17
Etapa 2: Formulación	18
<i>Paso 4: Selección de alternativas de solución.....</i>	18
<i>Paso 5: Identificación de las políticas relacionadas.....</i>	20
Etapa 3: Operacionalización	22
<i>Paso 6: Elaboración de los objetivos prioritarios e indicadores</i>	22
<i>Paso 7: Elaboración de lineamientos</i>	24
<i>Paso 8: Identificación de los servicios y estándares de cumplimiento.....</i>	25
Etapa 4: Seguimiento y evaluación	27
<i>Paso 9: Seguimiento.....</i>	27
<i>Paso 10: Evaluación.....</i>	27
PARTE III: REDACCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL.....	30
Bibliografía.....	33
ANEXOS PARA LA REDACCIÓN DE LA POLÍTICA.....	36
Anexo A - 1: Fichas de alineamiento de nivel vertical con las Políticas de Estado y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.....	37

Anexo A - 2: Ficha de alineamiento de nivel horizontal con políticas nacionales relacionadas	37
Anexo A - 3: Matriz de objetivos prioritarios y lineamientos.....	38
Anexo A - 4: Ficha técnica del indicador.....	38
Anexo A - 5: Matriz de consistencia con ejemplo (Adaptado de Estrategia Nacional de bosques y cambio climático)	40
ANEXOS DE APOYO (CAJA DE HERRAMIENTAS).....	41
Anexo B – 1: Actores y roles en el proceso de elaboración de una política nacional..	42
Anexo B - 2: Ejemplos de métodos cualitativos y cuantitativos.....	42
Anexo B - 3: Matriz para la selección y organización de la metodología	43
Anexo B-4: Identificación de la situación futura deseada	44
Anexo B - 5: Herramientas para estructurar los problemas públicos	46
Anexo B - 6: Recomendaciones para seleccionar alternativas de solución.....	48
Anexo B - 7: Matriz de evaluación de alternativas de solución.....	49
Anexo B - 8: Criterios para elaborar indicadores de objetivos	49
Anexo B-9: Matriz de estándar de cumplimiento con ejemplo.....	50
Anexo B - 10: Descripción del contenido del informe de evaluación de diseño.....	51
Anexo B - 11: Descripción del contenido del informe de evaluación de implementación	51
Anexo B - 12: Descripción del contenido del informe de evaluación de resultado	52
Anexo B - 13: Gráfico de redacción BLUF para redacción del punto 1.4 del documento	54

Siglas

APNOP Asignaciones Presupuestarias que No resultan en Producto

BLUF	Bottom Line Up Front
CCV	Comisión de Coordinación Viceministerial
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PCM	Presidencia de Consejo Ministros
PCD	Presidencia de Consejo Directivo
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PDLC	Plan de Desarrollo Local Concertado
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEM	Plan Estratégico Multisectorial
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PGG	Política General de Gobierno
POI	Plan Operativo Institucional
RIA	Regulatory Impact Analysis (Análisis de Impacto Regulatorio)
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

PARTE I: ASPECTOS GENERALES

1. OBJETIVO

Esta guía establece las pautas para la actualización, el diseño, la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas nacionales, las cuales se implementarán luego en los planes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) de las entidades involucradas.

2. ALCANCE

La guía está dirigida a los ministerios, dado que son las entidades encargadas de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales asumiendo la rectoría respecto de ellas¹.

3. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Decreto Supremo N° 068-2008-EF modificado por la Resolución Directoral N° 002-2011-EF/50.01 y la Resolución Directoral N° 006-2016-EF/50.01 que aprueba el Clasificador Funcional del Sector Público.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- Decreto Supremo N° 029-2018-PCM que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales.
- Decreto Supremo N° 054-2018-PCM que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.
- Decreto Supremo N° 056-2018-PCM que aprueba la Política General de Gobierno al 2021.
- Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 026-2017-CEPLAN/PCD.

4. ASPECTOS GENERALES

Esta sección contiene las definiciones y las precisiones necesarias para comprender el proceso de actualización, elaboración y análisis de pertinencia de una política nacional.

4.1. Actualización de una política nacional

En un período regular las políticas nacionales se actualizan en el marco de la aprobación de la PGG. Esta es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un período de gobierno.

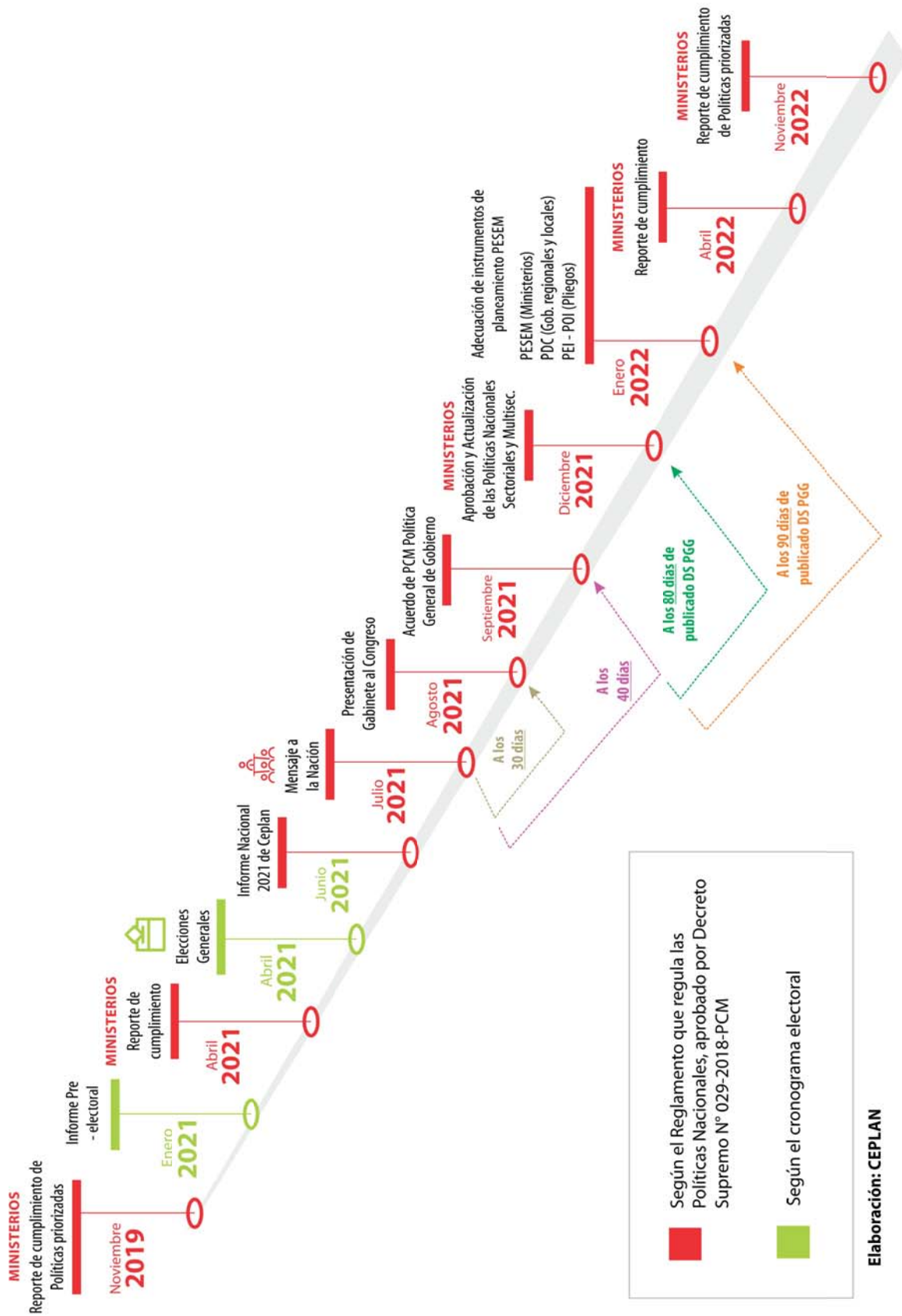
Los ministerios competentes proponen la aprobación o actualización de las políticas nacionales que conforman la PGG bajo su competencia, conforme la estructura contenida en el Anexo 1 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales. Además, en caso una política priorizada de gobierno ya contase con una política nacional aprobada que trasciende el período de gobierno en curso, deberá ser actualizada de corresponder².

Para la adecuada comprensión del proceso de actualización de las políticas nacionales en un contexto regular se presenta el siguiente esquema:

¹ Según el artículo 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

² D.S. N° 029-2018-PCM, Art. 7

Grafico 1: Proceso regular de actualización de las políticas nacionales



Excepcionalmente, las políticas nacionales sectoriales y multisectoriales se actualizan cuando:

1. La vigencia de la política nacional esté próxima a concluir.
2. Exista una nueva prioridad en el marco de políticas de mayor jerarquía (Políticas de Estado, Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y Política General de Gobierno) en el ámbito temático correspondiente.
3. Así lo dispone la evaluación de resultados de la política (de acuerdo a la metodología establecida en el paso 10 de esta guía).
4. Los problemas públicos identificados y delimitados por la política nacional responden a causas diferentes a las inicialmente identificadas.
5. Tienen lugar cambios significativos en la normativa que regula las políticas nacionales.

La actualización de una política nacional requiere ser sustentada por el ministerio rector o conductor con un informe que justifique su necesidad.

4.2. Definiciones

4.2.1 ¿Qué es un problema público?

Un problema público se define como la diferencia entre una situación actual y una situación deseada posible³.

Se puede reconocer que se está frente a un problema público cuando⁴:

- Los actores del ámbito político junto a la sociedad civil califican a esa situación como problema público.
- La solución para atender el problema requiere de la intervención del sector público⁵.
- Existe evidencia de carencias en la sociedad o una oportunidad de mejora.

Es necesario recalcar que los problemas públicos son interdependientes y dinámicos⁶.

Los problemas públicos se identifican a partir de dos fuentes:

- **Externa al Estado y sus instituciones;** es decir, desde la demanda social (las cuales se expresan mediante encuestas a la ciudadanía, entrevistas, comunicados, mesas técnicas desarrolladas en instancias sub nacionales de gobierno, representaciones de la sociedad civil, entre otros). Asimismo, se incluyen los tratados y compromisos internacionales.
- **Interna al Estado y sus instituciones;** sobre la base del conocimiento integral de la realidad, estudios prospectivos, diagnósticos, informes de seguimiento y evaluación, investigaciones públicas o de organismos internacionales. A estas puede sumarse los instrumentos de política como las Políticas de Estado, el PEDN, la PGG y otros según corresponda y, a su vez, instrumentos normativos como los mandatos legales de los ministerios.

Cabe resaltar que toda política nacional aborda un problema que puede ser solucionado desde el sector público; no obstante no todo problema es objeto de una política nacional⁷.

³ Secchi, 2013.

⁴ Olavarria, 2007; Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008.

⁵ Lo importante en este punto es distinguir entre problemas que requieren una respuesta del gobierno y aquellos que se sitúan en el ámbito privado individual/ familiar.

⁶ Dunn, 2016.

⁷ Una de las principales ventajas de definir y delimitar adecuadamente un problema público es que permite distinguir la consecuente propuesta de política de los actos normales y permanentes de gestión o funcionamiento del Estado, como es el caso de las actividades operativas del día a día y las funciones permanentes de las instituciones (Velásquez, 2009).

4.2.2. ¿Qué es una política nacional?

El primer inciso del artículo 8° del Reglamento que regula las Políticas Nacionales⁸ establece que las políticas nacionales:

“Constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo”

Para constituirse como política nacional debe cumplir al menos los siguientes criterios:

- Expresar una **decisión de política** para prevenir, reducir o resolver un determinado **problema público** relevante para las personas o su entorno. No se elaboran para resolver problemas de alcance organizacional o de gestión institucional que afecten a un ministerio en particular ni otros que ya se encuentren abordados dentro de otra política nacional⁹.
- Cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 4 de la LOPE, descritas en detalle en el Anexo 1 del Decreto Supremo que regula las políticas nacionales.
- Se orientan a alcanzar la visión concertada del país.
- Enmarcarse en los **intereses generales** establecidos en las Políticas de Estado y el PEDN y, considerar la **diversidad** de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República ¹⁰.
- Se desarrollan a través de los objetivos sectoriales funcionales nacionales aplicables a todos los niveles de gobierno¹¹.
- Cumplir con los aspectos formales para su aprobación, es decir, ser aprobado previa **opinión técnica** del CEPLAN mediante **Decreto Supremo** con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y el refrendo del ministro titular del sector o sectores competentes.

4.2.3 ¿Qué implica la rectoría y la conducción de una política nacional?

Rectoría de una política nacional. Es la potestad exclusiva del ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas y disponer medidas sectoriales nacionales, que permitan alinear la actuación de los tres niveles de gobierno y de los ciudadanos, según corresponda, a efectos de alcanzar los objetivos de la política nacional sectorial adoptada, en beneficio de la ciudadanía¹².

Dichas medidas pueden tener carácter¹³:

- Mandatorio, tales como protocolos, procesos, metodologías, modelos de provisión de bienes y servicios y en general, cualquier disposición de obligatorio cumplimiento.

⁸ Aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y su modificatoria.

⁹ Ello en cumplimiento del principio de competencia, organización e integración establecido en la LOPE, evitando la duplicidad y superposición de funciones entre distintas entidades públicas.

¹⁰ LOPE, Art. 4, numeral 1.

¹¹ LOPE, Art. 25

¹² D.S. N° 029-2018-PCM, Art.13

¹³ D.S. N° 029-2018-PCM, Art.14

- Promotor, tales como mecanismos de financiamiento, apoyo técnico, convenios de colaboración, entre otros, que incentiven el cumplimiento de las políticas nacionales sectoriales y la articulación de las políticas subnacionales con aquellas.
- Correctivo, tales como opiniones vinculantes como consecuencia de la supervisión.
- Sancionador, cuando corresponda, siempre que por ley cuente con potestad sancionadora.

En consecuencia, los ministerios cuentan con la función de establecer, diseñar, planificar, normar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales¹⁴. Asimismo, para el ejercicio de las competencias compartidas, corresponde a los ministerios coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación y evaluación de dichas políticas¹⁵.

Conducción de una política nacional. Se aplica únicamente en las políticas nacionales multisectoriales y supone su diseño y formulación de manera conjunta con los ministerios intervinientes, así como la coordinación, articulación intersectorial, seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

Cada ministerio interviniente, es rector del respectivo ámbito sectorial bajo su titularidad en el marco de sus competencias y funciones. La conducción se asigna al ministerio interviniente cuyas competencias y funciones sectoriales presentan mayor consistencia con los objetivos de la política¹⁶.

4.2.4 ¿Qué es una política sectorial y una política multisectorial?

Política sectorial. Subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social **específica** pública o privada¹⁷. Cuenta con un ministerio rector.

Política multisectorial. Subconjunto de políticas nacionales que buscan atender un problema o necesidad que requiere para su atención integral la intervención articulada de más de un sector bajo el ámbito de competencia de dos o más ministerios¹⁸.

Para definir una política como sectorial o multisectorial se debe tomar en cuenta tres elementos¹⁹:

- **Funciones.** Se refiere a las funciones contenidas en el Clasificador Funcional del sector público²⁰. Las funciones determinan las principales áreas de acción que desarrolla el Estado las cuales requieren vincular a uno o varios ministerios. Así, vincular el problema público con una o más funciones permitirá identificar el o los ministerios intervinientes.
- **El sustento técnico.** Consiste en la presentación de la evidencia que sustenta la conceptualización y estructuración del problema público²¹, que permitirá determinar

¹⁴ LOPE, Art4, Art 23.1

¹⁵ LOPE, Art23.2

¹⁶ D.S. N° 029-2018-PCM, Art.15

¹⁷ D.S. N° 029-2018-PCM, Art. 8.5

¹⁸ D.S. N° 029-2018-PCM, Art. 8.5

¹⁹ La determinación entre *shifting policy boundary* y *static policy boundary* depende de la percepción del problema y la definición de lo que una política debe ser, y esto es el resultado de los objetivos e intereses de los actores. Heinelt, 2007.

²⁰ D.S N° 068-2008-EF, Art. 3

²¹ Peters, Guy, 2015. Advanced introduction to Public Policy. Los *boundary spanning policy problems* ponen evidencian las posibilidades de coordinación y sinergias entre las organizaciones. Por ejemplo, si la política económica se conceptualiza de la manera convencional a través de mecanismos de política monetaria y fiscal estándar, se puede esperar cierto impacto. Sin embargo, si este tema se conceptualiza como una cuestión de "competitividad", se puede utilizar una gama de otras posibles contribuciones, por ejemplo, la educación y la innovación tecnológica para abordar el problema subyacente y producir resultados con altos niveles de impacto.

si por su naturaleza requiere la contribución de uno o más ministerios en los resultados a alcanzar²²

- **La decisión política.** Consiste en el acuerdo tomado por los ministerios que participarán para solucionar el problema público identificado. La PCM y los ministerios definirán en conjunto cuáles son las entidades públicas que deberán intervenir considerando sus recursos y capacidades para implementarlo.

4.2.5 ¿Cómo se implementan las políticas nacionales?

Las políticas nacionales se implementan a través de los planes establecidos en el marco del SINAPLAN:

- Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM);
- Plan Estratégico Multisectorial (PEM);
- Plan Estratégico Institucional (PEI) y Plan Operativo Institucional (POI).

Las políticas nacionales son documentos elaborados por los ministerios que dan sustento a la acción pública. Luego, las entidades públicas recogen sus objetivos, lineamientos y logros esperados en los planes del SINAPLAN para finalmente concretarse en la asignación de recursos a través del presupuesto público, como se muestra en el siguiente gráfico:



Las políticas nacionales no requieren de la elaboración de planes ni de estrategias distintas a las establecidas en el marco del SINAPLAN.

4.3. Análisis de pertinencia de la elaboración de una política nacional

Es un proceso de análisis bajo ciertos criterios para que el ministro determine la necesidad de contar con una política nacional y proceder a su elaboración.

El análisis se realiza en base a los siguientes criterios:

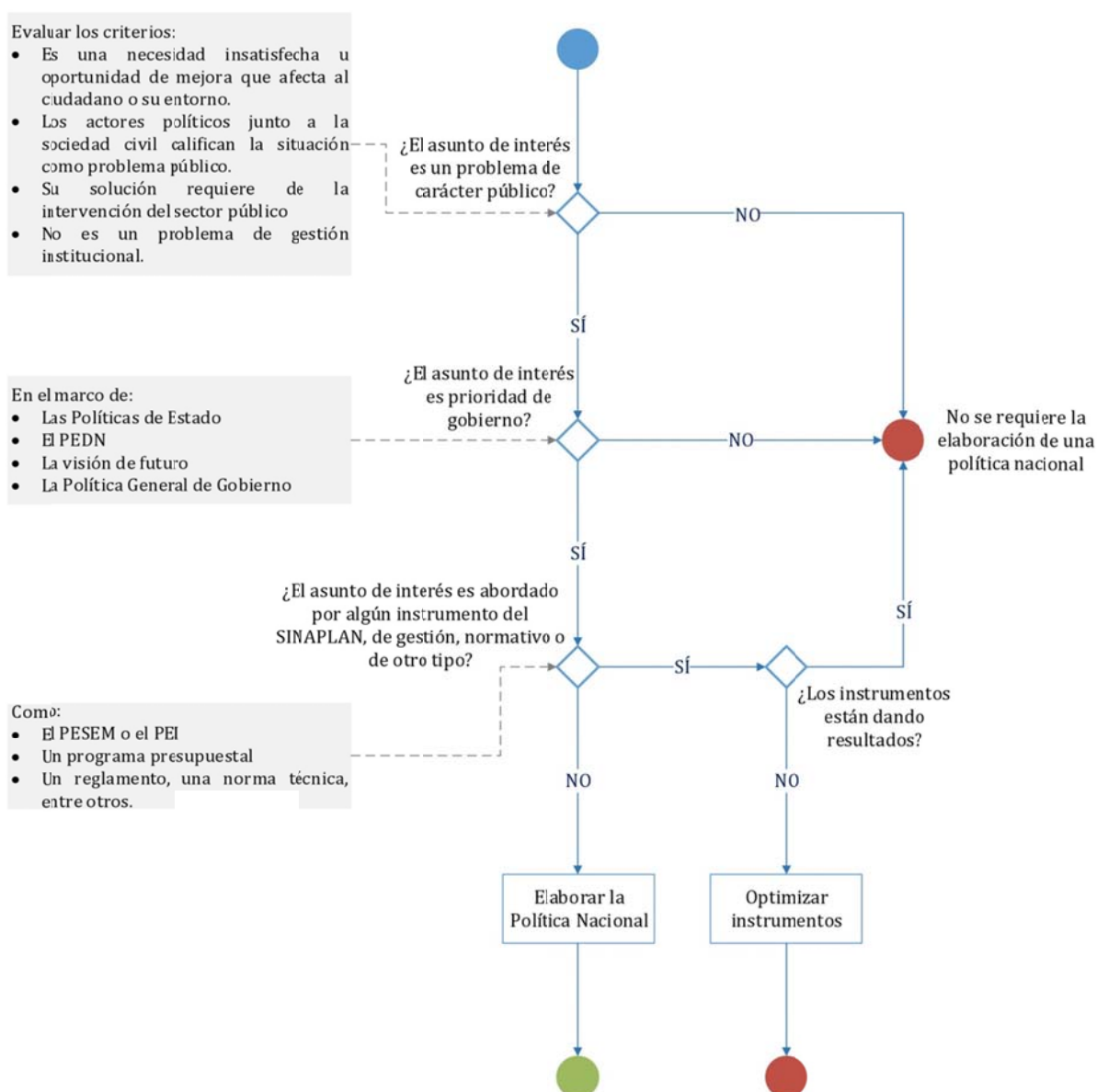
- El asunto de interés es un problema de carácter público.
- El problema público es de prioridad nacional.
- El problema público requiere de la formulación de una política nacional, ya que es el instrumento óptimo para solucionarlo²³.

El proceso parte de una pregunta con dos posibles vertientes de respuestas: sí o no. Cada vertiente conduce a otros procesos de análisis que permitirán determinar la pertinencia o no de contar con la política nacional antes de iniciar su proceso de formulación.

²² A modo de ejemplo, la definición y estructuración del problema de la drogadicción como un problema de salud pública implicaría la participación del Ministerio de Salud. No obstante, si se añade el componente del orden interno, se requeriría incorporar la participación del Ministerio del interior

²³ Para determinar si una política nacional aprobada por Decreto Supremo es el mejor instrumento para solucionar el problema público, se podría realizar un Análisis de Impacto Regulatorio (RIA por sus siglas en inglés).

Gráfico 2: Proceso para analizar la pertinencia de la elaboración de una política nacional²⁴



4.4. Etapa preparatoria

Una vez determinada la pertinencia de elaborar una política nacional el ministerio rector o conductor debe:

4.4.1. Identificar los actores ministeriales y sus roles

La elaboración de las políticas nacionales requiere de la participación activa de los propios servidores públicos ministeriales involucrados directamente en la solución de la problemática identificada, incluyendo el más alto nivel político.

En el caso de una política multisectorial, el diseño y formulación se hará de manera conjunta con los ministerios intervinientes bajo la conducción del ministerio cuyas competencias y

²⁴ Adecuado de Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala, 2015.

funciones sectoriales presentan mayor consistencia con los objetivos de la política²⁵. Excepcionalmente el diseño y la formulación de una política multisectorial requerirán la conformación de un grupo de trabajo que acuerden los ministerios intervinientes.

En el Anexo B-1 se detallan los actores y sus roles en el marco de un proceso de elaboración de una política nacional.

4.4.2. Diseñar el plan de trabajo

Tiene la finalidad de organizar la aplicación de las técnicas e instrumentos que constituyen la metodología. El plan incluye también establecer plazos y una secuencia para la aplicación de cada uno de los instrumentos y el procesamiento de sus entregables.

Una metodología es el conjunto de técnicas, herramientas e instrumentos seleccionados y ordenados racional y lógicamente para aproximarse a un objeto de estudio, que en este caso, será el problema público que aborda la política nacional en formulación.

Para la selección de técnicas, herramientas e instrumentos se debe considerar criterios como validez²⁶, objetividad²⁷, confiabilidad²⁸, representatividad²⁹ y complejidad³⁰. Las técnicas e instrumentos seleccionados permitirán reunir los datos necesarios y suficientes para llegar a la mayor proximidad posible sobre las causas, efectos o soluciones del problema público.

El plan de trabajo incluirá la selección de las herramientas e instrumentos metodológicos que permitirán obtener bases de datos, tendencias o proyecciones, matrices o fichas de tabulación de resultados, transcripciones de entrevistas, etc. Así también, es importante tomar en cuenta en este paso que tanto las fuentes consultadas como la forma en que se organicen los datos e informaciones recolectados permitirán visibilizar aspectos o particularidades relacionados con distintos grupos poblacionales (mujeres y hombres, poblaciones indígenas, entre otros).

En el Anexo B-2, se presenta una lista de ejemplos de métodos cualitativos y cuantitativos³¹ y en el Anexo B-3 una matriz para organizar la metodología.

4.4.3. Determinar la participación de otros actores

El nivel de participación de la elaboración de las políticas nacionales debe ser transversal en todo el proceso de su diseño y formulación. Para que la participación sea efectiva es importante su planificación y una adecuada identificación de los actores en el territorio, especialmente de la sociedad civil, la academia y el sector privado, que están directa o indirectamente relacionados con la problemática identificada en la política.

Los actores pueden ser identificados de forma individual o colectiva (organizaciones, instituciones, redes). Su rol es importante para el logro de consensos y compromisos, sobre todo en la etapa de implementación de la política.

La participación varía dependiendo de los objetivos y características de cada etapa. Por ejemplo, durante la definición del problema público, será especialmente beneficioso contar con los aportes de la población afectada; para elaborar el diagnóstico podría ser deseable la

²⁵ D.S. N° 029-2018-PCM, Art, 15.

²⁶ Grado en el cual el instrumento mide verdaderamente las variables de interés de problema público en cada sector.

²⁷ Grado en el cual el instrumento puede ser afectado por sesgos en la formulación, aplicación o interpretación

²⁸ Grado en el que el instrumento produce resultados consistentes y coherentes para identificar el problema público en cada sector

²⁹ Grado con el que el instrumento permite generalizar la validez los resultados.

³⁰ Grado de dificultad para la aplicación de las técnicas que podría afectar la obtención de los resultados

³¹ Tener en cuenta que se puede utilizar más de un instrumento por variable o supuesto; una misma herramienta puede utilizarse varias veces; asimismo, de una única aplicación de un instrumento se puede obtener información para la exploración de más de una variable, idea previa o supuesto (por ejemplo, una entrevista puede contener preguntas sobre más de una variable).

participación de la academia y de la población; y para consensuar las alternativas de solución se requiere de la población afectada, de las instituciones públicas relacionadas y de otros actores como los organismos no gubernamentales o de la sociedad civil.

4.4.4. Solicitar la asistencia técnica del CEPLAN

Los ministerios rectores o conductores de una política podrán solicitar la asistencia técnica del CEPLAN mediante comunicación escrita o correo electrónico a través de la oficina de planeamiento estratégico sectorial o la que haga sus veces. La asistencia técnica consistirá principalmente en la transferencia de la metodología establecida en el marco del Reglamento que regula las políticas nacionales, la revisión de los avances y versiones preliminares y la absolución de consultas técnicas y metodológicas.

Rol del CEPLAN

En calidad de ente rector del SINAPLAN, el CEPLAN cumple las siguientes funciones en relación a las políticas nacionales:

- Brindar asistencia técnica metodológica en el proceso de diseño, formulación, seguimiento, evaluación y actualización de las políticas nacionales.
- Emitir opinión técnica favorable sobre la propuesta de política nacional previo a su remisión a la CCV.
- Elaborar informes de consolidación anual de los reportes de cumplimiento de los objetivos establecidos en las políticas nacionales, remitidos por los ministerios.

La propuesta final del documento de política deberá ser remitida al CEPLAN mediante oficio por la Secretaría General del ministerio correspondiente solicitando opinión técnica, antes de su remisión a la CCV. De presentarse observaciones, el CEPLAN devolverá al ministerio la propuesta de documento para la incorporación de los ajustes necesarios hasta conseguir la opinión técnica favorable. Una vez que ingrese a la CCV y en caso de que el documento sea observado o reajustado, el ministerio volverá a solicitar la opinión técnica favorable del CEPLAN. Sólo después de dicho proceso, el ministerio continuará con los procedimientos administrativos correspondientes hasta su aprobación mediante Decreto Supremo.

5. Formalizar el proceso

Es necesario formalizar el proceso a través de una Resolución Ministerial del ministerio rector en el caso de una política nacional o del ministerio conductor en el caso de una política multisectorial.

PARTE II: PROCESO DE ELABORACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL

Las políticas nacionales se actualizan y elaboran a través de una secuencia de pasos organizada en cuatro etapas. Las etapas son analíticas y flexibles, en vez de secuenciales o jerárquicas. En ese sentido, se dan múltiples interacciones entre cada una y a su vez, se van reformulando en el proceso.

Gráfico 3: Etapas y pasos para elaborar y actualizar una política nacional



Fuente: CEPLAN

Etapa 1: Diseño

Consiste en diagnosticar adecuadamente el problema público objeto de la política nacional.

*Paso 1: Diagnóstico*³²

El diagnóstico se refiere al análisis del problema público, a fin de conocer y comprender su situación de forma integral. Se plantearán algunas ideas iniciales o supuestos y, según la naturaleza de la situación, se podrán formular supuestos específicos sobre cómo la problemática afecta de manera distinta a grupos poblacionales (mujeres y hombres, poblaciones indígenas, entre otros). A continuación, se extraerán datos e información en torno a aspectos concretos del problema que requerirán explorarse, complementarse y validarse para tener un conocimiento integral del mismo.

Herramientas para el diagnóstico: Entrevistas con expertos, encuestas, recolección de datos estadísticos, observación, análisis de tendencias y datos estadísticos, grupos focales, mesas de diálogo, análisis comparado, informes de evaluación, lecciones aprendidas, entre otros.

En este punto es importante recalcar que el diagnóstico debe estar sustentado en evidencia, pues deberá aprovechar el conocimiento generado previamente por otros actores y contener información que permita caracterizar el problema desde un alcance nacional, destacando sus particularidades de carácter departamental, en población por grupos de edad, cultura, sexo, nivel socioeconómico, entre otros.

Una política basada en evidencia propiciará la efectividad de sus objetivos y lineamientos así como la eficiencia en el uso de los recursos destinados a implementarlas. En ese sentido, la evidencia debe ser de calidad y cumplir con diversos criterios³³ que garanticen su

³² Los criterios para la incorporación del enfoque de interculturalidad fue tomado de Ministerio de Cultura, 2015.

³³ Los criterios son: (1) exactitud; es decir, la información recolectada debe describir adecuadamente el problema público así como facilitar su comprensión; (2) objetividad, considerar los factores que pueden afectar la calidad del proceso de generación de información (sesgos en la interpretación de resultados, por ejemplo); (3) credibilidad; la información recolectada debe ser confiable, consistente y coherente; igualmente, debe facilitar el seguimiento y la evaluación; (4) disponibilidad, información debe ser oportuna así como de medición periódica; (5) practicidad: La evidencia debe ser accesible (6) generalidad. La evidencia debe ser extensa y evitar ceñirse a un caso selectivo; (7) relevante. Debe ser adecuada en relación al contexto y la realidad del tema seleccionado.

pertinencia. Asimismo, al contar con una política sólida, eficiente y eficaz se garantizará su continuidad y estabilidad.

No es recomendable suponer que todas las formas de evidencia comparten la misma importancia, relevancia o ponderación. A menudo, se priorizan los datos empíricos; no obstante, no se debe restar importancia a la información obtenida a partir de otras fuentes, como por ejemplo del diálogo con la ciudadanía. En otras palabras, la recopilación de información para desarrollar el diagnóstico debe considerar una amplia gama de fuentes y la aplicación de técnicas tanto cuantitativas como cualitativas.

Algunas preguntas que podrían ser consideradas durante el diagnóstico del problema y que permitirán su adecuada delimitación son (Roth, 2002):

Sobre el problema público propiamente:

- ¿Cuáles son las principales causas, variables, componentes, efectos del problema?
- ¿El problema es duradero o pasajero?
- ¿Cuál es su gravedad, alcance, magnitud y urgencia?
- ¿Qué esfuerzos se han realizado anteriormente en relación al problema identificado?
- ¿Qué puede rescatarse de dichos esfuerzos y qué debe mejorarse?
- ¿Cuáles son las posibles áreas de intervención?
- ¿Cuál sería la situación deseada?

Sobre los afectados por el problema público: (*)

- ¿A cuántos afecta y desde cuándo?
- ¿Quiénes se ven afectados por el problema directa e indirectamente (según sexo y edad, condición de etnicidad y otras variables pertinentes)?
- ¿Cómo son afectados por el problema?
- ¿El problema afecta de manera diferente a distintos grupos (hombres y mujeres, por etnicidad, por ubicación geográfica, etc.)? ¿Por qué?
- ¿Cuál es la percepción de los actores afectados sobre el problema público?
- ¿Existe consenso sobre el problema identificado y su importancia?

(*) Criterios para la incorporación de los enfoques de género e interculturalidad en el diagnóstico

Sobre este punto, es importante evitar la “neutralidad” en el diagnóstico del problema público. Muchos problemas son abordados de tal manera que invisibilizan aspectos sociales, culturales, económicos o políticos específicos. Las políticas nacionales deben ser enriquecidas por determinados enfoques que les permitan hacer notorias estas ausencias para finalmente, engarzarse mejor con las características de la ciudadanía que busca atender. En ese sentido, el diagnóstico deberá considerar el enfoque de género, interculturalidad, territorial, entre otros, según corresponda.

El enfoque de género en esta etapa permite identificar cómo el problema afecta a mujeres y hombres, los puntos de partida de la situación de ambos, sus distintos intereses y necesidades, y posibilidades para acceder, usar y tener control sobre bienes y recursos; así como el impacto que las acciones pueden generar en la situación desigual en que se encuentran.

El enfoque intercultural, a su vez, permitirá analizar el problema público incorporando el punto de vista de los distintos grupos étnicos, de acuerdo a su visión del mundo, de sus instituciones y prioridades. Es necesario identificar los problemas que para estos pueblos son relevantes y que pueden obstaculizar el desarrollo de sus potencialidades.

Las políticas nacionales deben ser realistas y trabajar sobre problemas que efectivamente se puedan resolver (o aspiraciones que se puedan alcanzar) dentro de tiempos acotados previendo los recursos humanos y logísticos disponibles.

⇒ **ENTREGABLE: SITUACIÓN ACTUAL DEL PROBLEMA PÚBLICO**

Paso 2: Identificación de la situación futura deseada

Se analizan las aspiraciones de las personas, tendencias, escenarios, oportunidades y riesgos que podrían afectar, en forma positiva o negativa, la provisión de servicios y el bienestar de las personas con respecto al problema público. La situación futura deseada en relación al problema público representa una situación más favorable que la actual, factible de ser alcanzada en un periodo dado mediante la acción coordinada del Estado.

Para el desarrollo de este paso, ver el Anexo B-4, donde se brinda mayor detalle metodológico.

⇒ ENTREGABLE: SITUACIÓN DESEADA DEL PROBLEMA PÚBLICO

Paso 3: Enunciación y estructuración del problema público

El diagnóstico habrá permitido reconocer y analizar el problema público, lo que aunado a la situación deseada permitirá su adecuada enunciación. Cabe destacar que el enunciado del problema público debe presentar las siguientes características:

- **Es breve, claro y preciso.** Se debe evitar enunciar los problemas en términos muy vagos o laxos, lo cual dificulta no solo su comprensión, ya que queda abierto a interpretaciones, sino también cómo ha de resolverse y si lo que se propone como solución efectivamente da cuenta del problema³⁴.
- **Contiene una sola variable central (problema).** Se debe evitar introducir en el enunciado otras variables adicionales, más allá de la variable central. De lo contrario, se corre el riesgo de perder el foco del problema que se intenta resolver³⁵.
- **No expresa una situación de falta de medios.** La definición del problema no debe incluir una solución implícita³⁶. Hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones.

En ese sentido, si se formula un problema, por ejemplo bajo el siguiente enunciado "hay muy pocos programas educativos para los niños con bajos logros de aprendizaje", dicha formulación tiende a omitir cualquier otra solución que no sea la creación de más programas educativos. En este caso, el problema debería formularse como: "bajos logros de aprendizaje en los niños".

- **Plantearse como un problema que puede ser resuelto.** El problema debe redactarse desde las competencias y capacidades realistas que el ministerio tiene a su disposición.

La información recopilada en el diagnóstico, la situación deseada y la enunciación correcta del problema público permitirán estructurar el problema conceptual y operativamente. Es importante recordar que los problemas no son realidades objetivas, sino que se construyen conceptual y analíticamente³⁷.

La estructuración conceptual se refiere a la definición del problema en cuestión, de acuerdo a una determinada perspectiva teórico-conceptual. Por ejemplo, para el problema público relacionado con el incremento de la obesidad, el sobrepeso será definido como: "aquellas personas con un índice de masa corporal mayor o igual a 25".

La estructuración operativa, se refiere a la representación gráfica del problema público usando un modelo³⁸. Un modelo de política es una representación simplificada del problema

³⁴ Bardach E., 1998.

³⁵ Ministerio del Interior de Chile, 2009.

³⁶ Bardach E., 1998

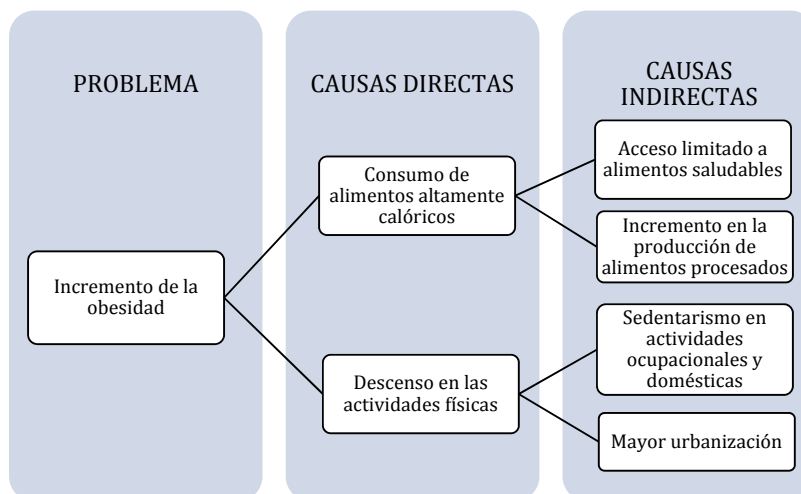
³⁷ Según Dunn, 2016, los problemas públicos no son realidades objetivas en sí mismas; es decir, los problemas no se descubren, se construyen analítica y conceptualmente.

³⁸ Los modelos pueden ayudar a distinguir las características esenciales que conforman un problema, resaltar las relaciones entre factores o variables importantes y ayudar a explicar y describir las consecuencias de las decisiones políticas. También pueden

público y se puede expresar como un diagrama, árbol, gráfico o ecuaciones matemáticas. Se puede usar no solo para describir, comprender, explicar y predecir los elementos de un problema, sino también para mejorarlo recomendando cursos de acción posteriormente.

Herramientas para estructurar el problema: Árbol de problemas, análisis estructural, diagrama de Ishikawa, entre otros (Ver Anexo B-5)

Gráfico 4: Ejemplo de estructuración de un problema público empleando un árbol de problemas



Adaptado de: OMS, 2003

⇒ ENTREGABLE: MODELO DEL PROBLEMA PÚBLICO

Etapla 2: Formulación

Una vez identificado y estructurado el problema público, inicia la etapa de formulación, que consiste en la determinación de la alternativa de solución más efectiva y viable.

Paso 4: Selección de alternativas de solución

Las alternativas de solución constituyen los posibles cursos de acción para la solución del problema público. Para identificarlas o formularlas se toma como referencia la definición del problema público, su diagnóstico, su estructuración y otras fuentes de información³⁹.

En algunos casos se observará que el problema es relativamente sencillo de solucionar, se encuentra muy localizado, y existen respuestas disponibles. En otros casos, se enfrentarán problemas realmente complejos e interdependientes que son difíciles de abordar aisladamente. La identificación inapropiada de los problemas puede dar origen a políticas nacionales que atacan los síntomas o consecuencias del problema y no sus causas.

Sin embargo, también es cierto que en muchos casos se necesita ambos tipos de políticas públicas. Lo importante es distinguir en este paso, si se va a enfatizar una, otra o ambas. En situaciones como pobreza, delincuencia, consumo de drogas, por nombrar sólo algunos casos, es evidente que se necesitan ambos tipos de políticas: las que atacan a los síntomas y las que atacan sus causas.

desempeñar un papel autocrítico y creativo en el análisis de políticas al obligar a los analistas a explicitar sus propias suposiciones y cuestionar las ideas convencionales y los métodos de análisis, Dunn, 2016.

³⁹ Así, por ejemplo: si se estructura el problema de la drogadicción como un problema de orden público (los drogadictos son delinquentes), la solución podría ser la cárcel; si se estructura como un problema de salud pública (los drogadictos son enfermos), la solución podría ser la clínica, SUBDERE, 2009.

Para formular las alternativas de solución se recomienda considerar las recomendaciones del Anexo B-6. A continuación, el ministerio propone las alternativas de solución para abordar el problema público. Para ello, deberá:

Primero: delimitar el tipo de intervención

Los ministerios decidirán:

- Modificar y mejorar intervenciones existentes a fin de que se alineen a la dirección de la política nacional.
- Proponer nuevas intervenciones con nuevas actividades, logros esperados, financiamiento y arreglos institucionales.
- Una combinación de modificación de intervenciones existentes y nuevas propuestas.

Segundo: delimitar los instrumentos de implementación

Los instrumentos pueden ser económicos, como subsidios, incentivos, impuestos, provisión de bienes y servicios (ya sean por parte del Estado o con el sector privado), etc.; informativos, como talleres, asesorías, conferencias, acciones de difusión, etc.; reguladores, como prohibiciones, permisos, licencias, etc., entre otros instrumentos⁴⁰.

A modo de ejemplo, ante el problema público relacionado al incremento de la obesidad, el Estado puede proponer las siguientes alternativas de solución:

Alternativa 1. Prevenir la obesidad educando sobre salud pública

Alternativa 2. Responsabilidad individual y autorregulación

Alternativa 3. Generar impuestos sobre los alimentos poco saludables

Alternativa 4. Alternativa 1 + Alternativa 3.

En las primeras etapas de la formulación, las alternativas pueden plantearse de manera genérica puesto que el detalle y el diseño específico de la intervención se concretará en los lineamientos y la provisión de servicios. Por ejemplo, para prevenir la obesidad a través de la educación se podría plantear programas de educación nutricional.

Herramientas para elaborar alternativas de solución: Entrevista a especialistas, grupo focal, árbol de solución de problemas, panel de expertos, método Delphi.

Una vez determinado el conjunto de posibles alternativas de solución frente al problema, se hace necesario evaluar cada una de las alternativas (se sugiere emplear la matriz de evaluación en el Anexo B-7). Entre los distintos criterios a utilizar para la evaluación se proponen los siguientes:

- **Viabilidad.** En términos políticos⁴¹, sociales⁴² y legales-administrativos⁴³.
- **Efectividad.** Se refiere al impacto de la alternativa de solución en el logro del objetivo. Por ello, es importante consultar evidencia sobre intervenciones similares a fin de determinar la efectividad de la alternativa de solución.
- **Análisis costo beneficio.** Comprende: (i) definición de los costos y beneficios relevantes para cada alternativa, (ii) monetización de los costos y beneficios

⁴⁰ Vedung, Evert, 2011.

⁴¹ Se refiere a aceptación política de la propuesta. Permite verificar la consistencia de la propuesta con las Políticas de Estado y los objetivos del PEDN.

⁴² Se refiere a la aceptación del público afectado por la política. Esta depende en muchos casos del grado de consistencia de las políticas con sus tradiciones y culturas. Es importante incorporar la participación de los actores afectados superando las limitaciones (social, económico, político) que podrían afectar su capacidad de influir en la selección de alternativas de solución.

⁴³ Se refiere a la capacidad de gestión y de realizar arreglos institucionales en los ministerios para implementar la alternativa de solución.

reflejando los costos de oportunidad de los recursos utilizados, (iii) cálculo del valor presente neto de cada alternativa y (iv) análisis de sensibilidad.

Dependiendo de la alternativa, el ministerio puede establecer otros criterios, por ejemplo:

- **Equidad.** Es la distribución justa de los beneficios (directos e indirectos) entre los grupos sociales identificados.
- **Efectos.** Es la consideración de las consecuencias (positivas o negativas) de la alternativa de solución en el medio ambiente, en hombres y mujeres, en diversas etnias, ámbitos territoriales, entre otros.
- **Análisis de escenarios contextuales.** Se refiere a la posibilidad de éxito de una alternativa de solución ante distintos escenarios contextuales⁴⁴.

Cabe mencionar que, independientemente de la fuente que se considere para concebir las alternativas de solución o la postura que se elija, la inclusión de las distintas percepciones de los diferentes actores en la formulación de alternativas de acción otorga mayor legitimidad al proceso⁴⁵.

La selección final de la alternativa de solución la realiza la Alta Dirección sobre la base de las propuestas y el trabajo del equipo técnico. La toma de decisiones se desarrolla de la siguiente manera:

- Presentación a la Alta Dirección
- Deliberación sobre las alternativas
- Selección de la alternativa más efectiva y viable

Como consideración final, para comprobar la viabilidad y efectividad, resulta conveniente realizar un piloto de la alternativa de solución. A modo de ejemplo el Ministerio de Educación cuenta con un laboratorio de innovación para la política educativa (MineduLAB) que permite diseñar mejoras bajo métodos experimentales, con el fin de determinar su efectividad antes de su escalamiento a nivel nacional y con un costo reducido para el sector⁴⁶.

⇒ ENTREGABLE: ALTERNATIVAS MÁS EFECTIVAS Y VIABLES

Paso 5: Identificación de las políticas relacionadas

En esta etapa se identifica la relación entre las políticas nacionales y otras políticas de alcance nacional, detallándose el o los objetivos, lineamientos, variables, entre otros, con los que se vincula o enmarca.

Transitar correctamente a lo largo de cada uno de los niveles del planeamiento estratégico, desde las políticas nacionales hasta los planes operativos institucionales, y su correcto enlace con los instrumentos presupuestales (como los programas presupuestales) es clave para lograr resultados de alto impacto. En este sentido, lo que se busca es que los distintos instrumentos estén alineados y coordinados para lograr resultados de manera más efectiva. De lo contrario, se puede generar duplicidad de acciones, desatención de áreas prioritarias y despilfarro de los recursos⁴⁷.

Para procurar que todas las políticas apunten hacia el desarrollo del país de la mejor manera posible, se deberá realizar dos verificaciones, a nivel vertical y a nivel horizontal.

⁴⁴ Revisar: https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/escenarios-contextuales/

⁴⁵ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador, 2011.

⁴⁶ Ministerio de Educación, 2018, <http://www.minedu.gob.pe/minedulab/>

⁴⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, 2013.

A nivel vertical. La finalidad es verificar que los grandes objetivos y las áreas prioritarias señalados en los instrumentos de planificación que expresan consensos políticos y sociales de largo plazo se encuentran efectivamente atendidos por las políticas nacionales. Así, se asociarán los **objetivos** de la política con las Políticas de Estado, las cuales están agrupadas en “grandes objetivos” y divididas en literales, y el PEDN, el mismo que contiene ejes estratégicos, objetivos nacionales y objetivos nacionales específicos.

Para el alineamiento con ambos instrumentos, se utilizarán las fichas disponibles en el Anexo A-1: Fichas de alineamiento de nivel vertical con las Políticas de Estado y el PEDN.

A nivel horizontal. La finalidad es asegurarse que la política guarda coherencia con las demás políticas nacionales vigentes. En primer lugar, verificar que no existe otra política nacional que desarrolle objetivos en torno a la misma **variable central**. Y en segundo lugar, se deberá realizar un análisis más técnico a nivel de **lineamiento**, que permita verificar:

- Que los lineamientos planteados en otra política para resolver las causas directas o indirectas del problema público que aborda no se contraponen. Hay que considerar que un mismo problema podría formar parte de la estructuración del problema público de otras políticas, sea como causa directa o indirecta. Por tanto, es preciso asegurarse que los lineamientos, que corresponden y guardan relación con las causas y las alternativas de solución planteadas en el paso anterior, en cada política no responden a enfoques contradictorios, sino complementarios⁴⁸.
- Que la política tiene coherencia con los lineamientos de aquellas políticas nacionales cuyos usuarios o clientes son las entidades públicas (políticas transversales). Algunos ejemplos de estas políticas son la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural y la Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.

Las políticas con las que se compara, analiza y alinea la política en construcción podrían estar bajo la rectoría o conducción del sector o de otro. Se deberá contrastar cada uno de los lineamientos de la política con los lineamientos de las políticas de temáticas afines que se hayan identificado y de las políticas dirigidas a las entidades públicas. En ambos casos, se debe realizar una síntesis reflexiva de la relación y/o complementariedad utilizando el formato establecido en el Anexo A-2: Ficha de alineamiento de nivel de horizontal con políticas nacionales relacionadas.

⇒ ENTREGABLE: POLÍTICAS RELACIONADAS

⁴⁸ Por ejemplo, para resolver la “alta victimización por delitos comunes” en una determinada política se podría plantear el aumento de penas y reducción de beneficios penitenciarios. No obstante, para resolver el “hacinamiento de la población penitenciaria” en otra política se podría proponer un lineamiento relacionado con la revisión de los mecanismos de ejecución penal en medios libres. Podría tratarse de enfoques contradictorios.

Etapas 3: Operacionalización

Una vez determinada la alternativa de solución e identificadas las políticas relacionadas es necesario explicitar y operacionalizar la decisión en objetivos, indicadores, lineamientos, servicios y estándares que se proveerán así como sus respectivos estándares de cumplimiento.

Paso 6: Elaboración de los objetivos prioritarios e indicadores

Los **objetivos prioritarios** son los cambios que se buscan alcanzar para solucionar el problema público y conducen a la situación futura deseada para la población que busca atender la política.

Para la adecuada formulación de los objetivos de la política nacional deberá considerarse lo siguiente:

- Ser coherentes y consistentes con la estructuración del problema público; específicamente con las causas directas del problema.
- Incluir una sola variable como la condición de cambio a lograr.
- Formularlo como resultado final de acuerdo al esquema de la cadena de resultados, proponiendo cambios en las condiciones de vida de la población en el mediano o largo plazo.
- Deben ser específicos y alcanzables en un periodo de tiempo.
- No corresponde a funciones permanentes del ministerio.

Se redactan de forma concreta y sintética, especificando el logro a alcanzar y el sujeto sobre el cual recae el cambio propuesto.

Estructura del objetivo

Objetivo = Verbo (en infinitivo) + condición de cambio + sujeto

- **Verbo:** refleja la dirección del cambio que se desea lograr en la condición identificada en el sujeto. Evitar en su redacción los verbos "Contribuir", "Apoyar", "Procurar" debido a que no declaran concretamente el curso de acción.
- **Condición de cambio:** Se refiere a la característica o situación que se desea cambiar.
- **Sujeto:** el ciudadano (individuos, conjunto de personas, colectivos u organizaciones) o entorno (conjunto de aspectos del medio socio-económico o del ambiente) cuya condición se desea cambiar.

Para cada objetivo se determina los logros esperados a ser alcanzados en el horizonte temporal de la política nacional, incluyendo la identificación de logros esperados anuales medidos a través de indicadores.

Horizonte temporal de la política

Toda política nacional demanda un límite temporal que permita identificar una ruta de tránsito en el tiempo y que sirva como referente para medir los avances y logros de la misma. Según el artículo 8 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, una política nacional puede tener continuidad más allá de un periodo de gobierno. Para delimitar su temporalidad se recomiendan los siguientes criterios:

- **La naturaleza y complejidad del problema público** dado que un problema de mayor complejidad requerirá establecer un horizonte mayor para evaluar resultados en comparación con un problema público acotado y menos complejo.
- **La alternativa de solución seleccionada.** Un horizonte temporal de cinco años tiende a ser utilizado en políticas nacionales que emplean instrumentos de tecnologías que se desarrollan rápidamente. En el caso de instrumentos relacionados a proyectos de infraestructura, el horizonte temporal podría ser de treinta años inclusive.
- **El gobierno de turno.** Si hay una elevada voluntad política de implementar la política

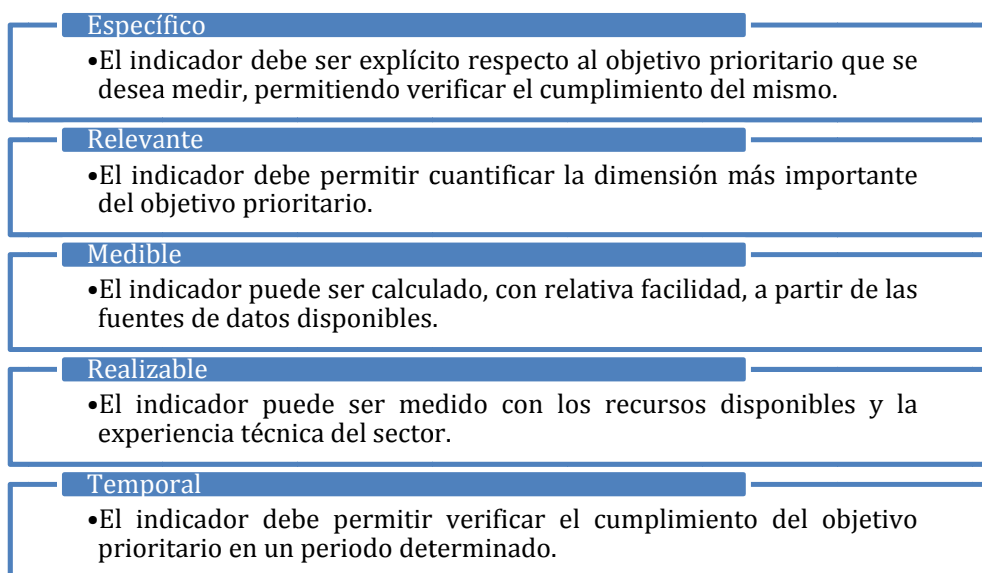
Una vez identificado el objetivo se debe especificar aquellas entidades responsables de su logro en el marco de sus competencias y funciones. En el caso de una política sectorial, el responsable puede ser el ministerio rector o algunos de sus pliegos. En el caso de una política multisectorial, el o los responsables pueden ser el ministerio o ministerios competentes en el logro del objetivo, o alguno de sus pliegos.

Un **indicador** se define como una expresión cuantitativa – construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas – que proporciona un medio sencillo y fiable para realizar el seguimiento y evaluar el cumplimiento de un objetivo prioritario.

Se proponen tres criterios que al aplicarlos secuencialmente permiten seleccionar y enunciar indicadores consistentes con los objetivos prioritarios

- **Cumplir con ciertas características deseables:** Se evalúa si cada indicador propuesto cumple con las siguientes características: específico, relevante, medible, realizable y temporal. El incumplimiento de alguna de ellas inhabilita al indicador de ser evaluado mediante los dos criterios descritos más adelante.

Gráfico 5: Características deseables de un indicador



Fuente: elaboración propia

- **Ubicación de los indicadores en la cadena de resultados:** El segundo criterio es evaluar la ubicación de los indicadores en la cadena de resultados. Esta permite describir la actuación de las instituciones públicas en los campos de la producción de bienes y servicios, y de la generación de efectos sociales. En particular, debe cumplirse la siguiente regla: si el objetivo prioritario representa un resultado final, entonces el indicador que se elija para medir su cumplimiento debe también representar un resultado final. En otras palabras, el objetivo prioritario y su indicador deben estar ubicados en el mismo eslabón de la cadena de resultados. La cadena de resultados está compuesto por los siguientes eslabones⁴⁹:

⁴⁹ Sotelo, 2012.

Gráfico 6: Cadena de resultados



La definición de cada uno de los eslabones es la siguiente⁵⁰:

- a) **Insumos:** son los factores que intervienen en la producción de los bienes y servicios. Pueden ser de tipo financiero, humano y de capital, principalmente.
- b) **Procesos:** es una secuencia de pasos mediante los cuales se transforman los insumos en productos.
- c) **Productos:** son los bienes y servicios provistos por el Estado, que se obtienen de la transformación de los insumos a través de los procesos.
- d) **Resultados:** son los efectos generados en la población a partir del consumo de los productos provistos por el Estado.
 - **Resultados iniciales:** representan el consumo efectivo de los productos provistos por el Estado que ocurre cuando se vincula la oferta de bienes y servicios públicos con la demanda.
 - **Resultados finales:** se definen como los cambios en las condiciones de vida de la población que ocurren en el mediano o largo plazo por el consumo continuo de los productos provistos por el Estado.

Finalmente, se debe enunciar el indicador de manera clara, precisa y auto explicativa, que permita entender a cualquier usuario qué es lo que se desea medir. Para ello, se usa una estructura determinada.

- **Estructura del indicador**

El sujeto del indicador debe ser, idealmente, igual al sujeto al que se refiere el objetivo prioritario. Si por algún motivo no pueden ser iguales, mínimamente se debe asegurar que el sujeto del indicador constituya un subgrupo del sujeto del objetivo o que el primero esté directamente relacionado con el segundo.

La característica debe ser, idealmente, igual a la condición a la que se refiere el objetivo prioritario. Si por algún motivo no pueden ser iguales, mínimamente, se debe asegurar que la característica esté directamente relacionada con la condición.

Nombre del indicador = Parámetro de medición + Sujeto + Característica

- Parámetro de medición: es la magnitud que se utiliza para la medición del indicador. Permite expresar el indicador en términos relativos o absolutos.
- Sujeto: es la unidad de análisis sobre la que se realiza la medición. Puede estar relacionada con los ciudadanos o su entorno.
- Característica: es la cualidad del sujeto que se desea medir.

Se sugiere considerar los criterios del Anexo B-8 para elaborar indicadores.

⇒ **ENTREGABLE: OBJETIVOS PRIORITARIOS E INDICADORES**

Paso 7: Elaboración de lineamientos

Los lineamientos definen las estrategias que deben seguir las entidades públicas involucradas para alcanzar la consecución de los objetivos prioritarios y deben ser planteados en el marco de la **alternativa de solución** seleccionada.

⁵⁰ Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2014.

Para la adecuada formulación de los lineamientos de la política nacional deberá considerarse lo siguiente:

- Se formulan para cada objetivo prioritario.
- Deben ser concretos y alcanzables en un periodo de tiempo.
- No deben redactarse a nivel de actividades operativas, pues los lineamientos marcan de manera estratégica la ruta sobre la cual deberá trabajarse para el abordaje del problema.
- Se debe verificar la coherencia entre los lineamientos de un objetivo prioritario, a fin de evitar inconsistencias y redundancias⁵¹ entre ellos.
- Cada política debe definir los lineamientos concretos que establecerá para incluir los enfoques de género y de interculturalidad, según corresponda.

Para redactar el lineamiento, se identifican los mismos elementos que componen un objetivo prioritario:

Estructura del lineamiento

Lineamiento = Verbo (en infinitivo) + condición de cambio + sujeto
--

⇒ ENTREGABLE: LINEAMIENTOS

Paso 8: Identificación de los servicios y estándares de cumplimiento

En el presente apartado, el ministerio deberá definir los servicios orientados a satisfacer las necesidades de la población objetivo de la política nacional, entendiéndose como servicios a los productos generados por la entidad o entidades y entregados a usuarios externos a ella. Cabe precisar que un servicio se refiere a la prestación intangible y única que se produce y consume al mismo tiempo. Además, es no almacenable y no transportable⁵².

De acuerdo a la cadena de resultados referido en el paso anterior⁵³, los productos son los bienes y servicios que reciben las personas como resultado de los procesos⁵⁴ operativos o misionales de las entidades públicas y responden a sus funciones sustantivas.

Para las funciones exclusivas, el ministerio deberá planificar, financiar y garantizar la provisión y prestación de servicios públicos, de acuerdo a las normas de la materia. En cuanto a las funciones compartidas, el ministerio deberá prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas⁵⁵.

Para su formulación deberá considerarse lo siguiente:

- Los servicios operativizan la política de acuerdo a los objetivos establecidos en la política nacional según corresponda.
- Las políticas no se implementan únicamente a través de servicios, dado que los órganos de línea en las entidades pueden ejercer funciones de tipo técnico-normativo o de prestación de bienes y servicios⁵⁶. Bajo esta lógica, puede darse el caso de objetivos y lineamientos que no requieran la formulación de un servicio.
- En caso corresponda, deben formularse de manera diferenciada de acuerdo a la población identificada en el diagnóstico. Ejemplos: Servicios con pertinencia

⁵¹ Las redundancias implican la formulación de dos o más lineamientos que son muy parecidos entre sí, o contienen a otros. Ello dificulta la lectura del documento, por lo que se debe hacer un buen proceso de análisis para definir pocos lineamientos que puedan englobar todas las acciones necesarias para el cumplimiento del objetivo al que responde.

⁵² Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2013.

⁵³ Para mayor información sobre la cadena de resultados, revisar CEPLAN, 2017 b.

⁵⁴ Un proceso es una secuencia de actividades que transforma insumos en un bien o servicio y, por tanto, están contenidos en las cadenas de valor. Las entidades optimizan sus procesos a fin de producir los bienes o servicios que valora la población de manera eficaz y eficiente

⁵⁵ LOPE. Art. 23.

⁵⁶ D.S. N° 054-2018-PCM, Art.13

cultural, servicios específicos para mujeres y hombres que constituyen la población afectada por el problema público.

- Deberán considerar el enfoque de interculturalidad y de género (*)

(*) Enfoque de interculturalidad y de género en los servicios

El servicio a ser entregado a los ciudadanos debe ser intercultural, inclusivo y no discriminatorio. En este sentido, corresponde la incorporación, dentro de las políticas nacionales, de servicios bajo el enfoque de interculturalidad, ya que responder a las necesidades de nuestra ciudadanía implica reconocer que esta es culturalmente diversa y que sus necesidades se verán mediadas por su cultura. Además, los servicios públicos deberán adaptarse e incorporar las características culturales (idioma, prácticas laborales, creencias, tradiciones, etc.) de las diferentes poblaciones de nuestro país⁵⁷.

La incorporación del enfoque de interculturalidad en la provisión de servicios de la política nacional garantizará que el Estado: a) cumpla con el respeto del derecho a la identidad cultural y a la no discriminación, b) garantice el acceso a servicios públicos por parte de todos los ciudadanos y ciudadanas, c) genere en la ciudadanía percepciones y actitudes positivas, d) incremente los niveles de confianza del/a ciudadano/a con respecto al Estado y a los servidores públicos, entre otros⁵⁸.

En la misma línea, la transversalización del enfoque de género en la provisión de servicios implica tener presente el impacto que estos van a tener en la vida de mujeres y hombres, orientándolos además hacia resultados de igualdad entre ellas y ellos. La no aplicación del enfoque de género en la identificación de las necesidades e intereses diferenciados de cada grupo, hace correr el riesgo de mantener las desigualdades existentes entre mujeres y hombres en lugar de lograr resultados de igualdad de género⁵⁹.

Una vez identificados los servicios que ofrecerá la entidad o entidades en el marco de la política nacional, se deberán especificar los siguientes aspectos:

- **Persona que recibe el servicio.** Es el receptor final del producto, pudiendo ser una persona, un grupo de personas, una organización, otro proceso, entre otros. La terminología que utilice cada entidad debe de adaptarse de acuerdo a la naturaleza del bien o servicio que proporciona⁶⁰.
- **El proveedor del servicio.** Entidad o persona que proporciona un servicio al receptor final. Un servicio puede tener uno o varios proveedores, internos o externos al ministerio, y son los responsables de garantizar la calidad del servicio brindado.
- **La cobertura/alcance del servicio.** Se refiere al área geográfica en la que se dispone del servicio.

Los estándares nacionales de cumplimiento son las características o atributos específicos de los servicios que deben ser prestados por las entidades públicas a fin de contribuir al cumplimiento efectivo de la política.

Un estándar es un criterio exigible; es decir, un rango aceptable de calidad para un determinado servicio, de manera que se garantice la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y el respeto de sus derechos.

Para su formulación, debe considerarse los siguientes aspectos:

- Se formulan para cada servicio identificado.

⁵⁷ Ministerio de Cultura, 2015.

⁵⁸ Ministerio de Cultura, 2015.

⁵⁹ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2014.

⁶⁰ Adaptado de: Presidencia de Consejo de Ministros. Documento orientador: metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública en el marco del D.S. N° 004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

- Son definidos de manera breve de acuerdo al servicio.
- Cuentan con un indicador apropiado que evidencie su cumplimiento y permita su seguimiento y evaluación.

Ejemplos de estándares nacionales de cumplimiento

- Oportunidad (medido en tiempo adecuado de entrega del servicio)
- Accesibilidad geográfica (medido por la cobertura y alcance del servicio)
- Accesibilidad económica (medido por la entrega gratuita del servicio)
- Sostenibilidad ambiental (sin poner en riesgo los recursos naturales)
- Fiabilidad (medido por la entrega constante sin errores del servicio)

Para organizar la información de los estándares nacionales de cumplimiento se sugiere emplear la matriz en el Anexo B-9.

⇒ ENTREGABLE: SERVICIOS IDENTIFICANDO PERSONA, PROVEEDOR Y COBERTURA CON ESTÁNDARES NACIONALES DE CUMPLIMIENTO

Etapas 4: Seguimiento y evaluación

La última etapa corresponde al seguimiento y evaluación de la política nacional.

Paso 9: Seguimiento

El seguimiento de las políticas nacionales consiste en la recopilación periódica de información sobre el cumplimiento de los objetivos prioritarios y es uno de los insumos principales para la evaluación. Este se efectúa durante la etapa de implementación de la política con la finalidad de monitorear la evolución de los indicadores vinculados a los objetivos de la política nacional.

En el caso de una política sectorial, el responsable de realizar el seguimiento es el ministerio rector o algunos de sus pliegos. En el caso de una política multisectorial, el o los responsables son el ministerio o ministerios competentes en el logro del objetivo, o alguno de sus pliegos (Ver cuadro de actores y roles en el proceso de elaboración de una política nacional).

Una política correctamente diseñada, por sí misma, no asegurará resultados. Es necesario realizar un seguimiento periódico de los avances en torno a los objetivos, de manera que sea posible generar alertas de desempeño para el posterior análisis que se realice en la evaluación de la política.

Con la finalidad de facilitar la sistematización y estandarización de los reportes de seguimiento de las políticas nacionales, el sector registrará y realizará el seguimiento periódico de los indicadores a través del aplicativo informático CEPLAN V.01. Para el registro de cada indicador, el aplicativo requerirá la información detallada en la ficha técnica establecida en el Anexo A-4. El correcto registro permitirá al sector emitir reportes de seguimiento para las políticas nacionales, tanto para las sectoriales como para las multisectoriales.

Paso 10: Evaluación

Las políticas nacionales serán evaluadas en cuanto a su diseño, implementación y resultados de acuerdo a las indicaciones que se presentan a continuación.

Evaluación de diseño. La evaluación de diseño consiste en analizar objetivamente la estructura lógica de la política nacional. De este modo, examina si los objetivos prioritarios y los lineamientos se encuentran articulados; asimismo, si los indicadores son pertinentes para la medición de los objetivos prioritarios y si se encuentran correctamente ubicados en la cadena de resultados.

La evaluación de diseño es elaborada por el CEPLAN y forma parte del informe técnico de aprobación de la política nacional. Se analiza la coherencia interna de la estrategia de intervención para la solución de un problema público antes de que sea implementada.

Cuadro 1: Contenido mínimo del informe de evaluación de diseño

Contenido mínimo	
1.	Resumen ejecutivo
2.	Evaluación de objetivos y lineamientos
2.1.	Análisis de la articulación entre objetivos prioritarios y lineamientos
2.2.	Análisis sobre la ubicación de los objetivos prioritarios en la cadena de resultados
3.	Evaluación de los indicadores
3.1.	Análisis sobre el cumplimiento de los criterios de selección de indicadores
4.	Conclusiones y recomendaciones

En el Anexo B-10 se describe el contenido mínimo del informe de evaluación de diseño.

Evaluación de implementación. Es una evaluación que realiza el ministerio rector o conductor anualmente. En ella se analiza si el PESEM, PEM, los Planes de Desarrollo Concertados (PDC), los PEI y los POI contienen objetivos estratégicos, acciones estratégicas o actividades operativas que permiten implementar la política nacional para la solución del problema público.

Cuadro 2: Contenido mínimo del informe de evaluación de implementación

Contenido mínimo	
1.	Resumen ejecutivo
2.	Implementación a nivel nacional
3.	Implementación a nivel regional
4.	Implementación a nivel local
5.	Conclusiones y recomendaciones
Anexos	
	Reporte de seguimiento del PEI.
	Reporte de seguimiento del POI.

En el Anexo B-11 se describe cada sección establecida en el informe de evaluación de implementación.

Evaluación de resultados: La evaluación de resultados es el proceso de verificación de la situación inicial y final de los objetivos prioritarios establecidos por la política nacional. Estas situaciones se establecen y expresan cuantitativamente haciendo uso de los indicadores elegidos por el sector en el momento del diseño de la política, habiendo estos cumplido las características deseables definidas en el Paso 6.

Su importancia radica en conocer el alcance y las limitaciones de la política. Como mínimo, cada año se debe realizar una evaluación de resultados. Esta periodicidad permitirá identificar las oportunidades de mejora y propiciar cambios en la política, en caso sea necesario.

Cuadro 3: Contenido mínimo del informe de evaluación de resultados

Contenido mínimo	
1.	Resumen Ejecutivo
2.	Antecedentes y contexto
3.	Alcance de la evaluación
4.	Logros esperados de los objetivos prioritarios de política
4.1.	Avance en el cumplimiento
4.2.	Factores que facilitaron el cumplimiento
4.3.	Factores que dificultaron el cumplimiento
5.	Medidas adoptadas en torno a factores que facilitaron o impidieron el cumplimiento de los objetivos prioritarios
6.	Resultados de la política nacional
7.	Conclusiones y recomendaciones
Anexos	
1.	Reporte de seguimiento de los indicadores de los objetivos prioritarios emitido por el aplicativo CEPLAN V.01

En el Anexo B-12 se describe cada sección establecida en el informe de evaluación de resultados.

Reporte de cumplimiento. De acuerdo al artículo 25 del Decreto Supremo N°029-2018-PCM, los ministerios rectores y conductores elaboran reportes periódicos de cumplimiento y los remiten al CEPLAN hasta el 30 de abril de cada año. Para este fin, el reporte de cumplimiento contendrá las evaluaciones de implementación y de resultados.

PARTE III: REDACCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL

En esta sección, se presentan los lineamientos para la redacción de la política nacional de acuerdo a la estructura establecida en el Anexo N°1 del D.S. N°029-2018-PCM que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales.

1. Antecedentes

1.1. Presentación

Se presenta el resumen ejecutivo de la política nacional con el horizonte temporal establecido. En caso aplique, se sugiere iniciar con el mandato legal o la prioridad de Estado o de Gobierno que sustenta la elaboración o actualización de la política. A continuación, se establece cuál es el problema público y su justificación.

Se sugiere elaborar esta sección como último paso de la redacción del documento de política nacional.

1.2. Base legal

Se incluyen las referencias normativas nacionales así como la de los principales instrumentos internacionales relacionados que el Estado peruano ha ratificado, según corresponda, que regulan o tienen efectos sobre la materia o materias respecto de las cuales versa la política nacional.

1.3. Metodología

Se narran las técnicas e instrumentos utilizados para la delimitación del problema público y sus alternativas de solución.

Por cada técnica e instrumento utilizado, se deberá incluir el nombre del instrumento, en qué consistió (por ejemplo, si fue una entrevista estructurada, cuántas preguntas se hicieron), de cuántos casos fue la muestra, la fuente (si se trata de una base de datos, de un organismo público o multilateral), en qué ámbitos se aplicó (si fue una encuesta o un estudio de caso, en qué regiones o distritos del país) y cuál fue el resultado y producto de la aplicación.

Toda esta información deberá extraerse del Anexo B-3.

1.4. Diagnóstico

Se desarrolla de la siguiente manera:

- 1.4.1. Enunciado del problema público.** Presenta el enunciado del problema público en una oración clara y concisa.
- 1.4.2. Definición del problema público y conceptos relacionados.** Presenta la definición del problema público, así como otros conceptos que sean necesarios para su comprensión.
- 1.4.3. Modelo del problema público.** Presenta el modelo del problema público.
- 1.4.4. Situación actual del problema público.** Presenta el análisis de la evidencia que permita comprender la dimensión del problema y la necesidad de actuar frente al mismo. En ese punto se sugiere:
 - Desarrollar el análisis de la información de acuerdo a los componentes del modelo del problema público.

- Buscar que el documento se desarrolle de manera lógica y fluida, pero asegurando de utilizar encabezados descriptivos y subtítulos para ayudar a orientar al lector.
- No presentar un listado de toda la data encontrada, y por el contrario, incluir análisis de la información que sea relevante para comprender el problema público.
- Utilizar, en la medida de lo posible, gráficos, cuadros, mapas para presentar la información estadística. El nivel de desagregación de la información presentada dependerá de la disponibilidad y la necesidad de evidenciar un abordaje específico (por ejemplo, relacionado a cómo el problema afecta a hombres y mujeres, diferentes etnias, adultos mayores, entre otros grupos tradicionalmente excluidos en el diagnóstico de políticas nacionales).
- Usar el método BLUF (Ver Anexo B-13) que consiste en iniciar los párrafos con la conclusión que resuma su hallazgo y luego desarrollar sus detalles (esta es la mayor diferencia entre la redacción de un documento académico y un documento de política).

1.4.5. Situación futura deseada. Describe la situación más favorable que la actual, factible de ser alcanzada en un periodo dado mediante la acción coordinada del Estado en la materia del problema público, considerando las distintas condiciones de vida en cada territorio, la diversidad cultural y la situación de vulnerabilidad de la población afectada.

1.4.6. Alternativa de solución seleccionada. Presenta la alternativa de solución y los criterios empleados para su selección. Asimismo presenta la evidencia relevante que sustente la opción.

1.5. Políticas relacionadas

Se consignan las dos fichas de alineamiento de nivel vertical con las Políticas de Estado y el PEDN y la ficha de alineamiento de nivel horizontal con políticas nacionales relacionadas de acuerdo al Anexo A-1 y A-2.

2. Objetivos prioritarios y lineamientos

Se presenta la matriz de objetivos y lineamientos de acuerdo al Anexo A-3, identificando el indicador, los logros esperados y la entidad responsable del logro del objetivo.

Es importante que los objetivos mantengan congruencia con la información presentada en el diagnóstico.

Verifique la coherencia entre: (1) los objetivos y lineamientos y (2) los propios lineamientos de un mismo objetivo.

3. Provisión de servicios y estándares

Presenta la lista de los servicios a ser entregados para el cumplimiento de la política. Se presentan especificando el objetivo y el lineamiento al que dan cumplimiento.

Para cada servicio se deberá presentar: (i) los estándares de cumplimiento establecidos con la definición correspondiente para ese servicio y su indicador; (ii) la persona que recibe el servicio; (iii) el proveedor del servicio; (iv) y, su cobertura o alcance.

4. Seguimiento y evaluación

Se describe, en términos generales, el procedimiento para realizar el seguimiento y la evaluación de la política nacional con base en lo señalado en la presente Guía. Principalmente, se debe incluir lo siguiente:

- Indicar expresamente que la Oficina encargada del planeamiento estratégico sectorial del ministerio rector o conductor – o la que haga sus veces – será la que lidere técnicamente el seguimiento y la evaluación de la política nacional (ver Cuadro 1).
- Mencionar que el registro y el seguimiento de las políticas nacionales se realizará, principalmente, a través del aplicativo informático CEPLAN V.01. No obstante, el ministerio puede utilizar, de manera complementaria, algunas herramientas adicionales para estos fines, las cuales deberán ser descritas en esta sección.
- Señalar la manera en que se cumple formalmente con el seguimiento y la evaluación de la política nacional; es decir, a través de los reportes de seguimiento, los informes de evaluación de implementación y de resultados, y los reportes de cumplimiento. Además, se debe indicar la periodicidad con la que se elaboran estos documentos y el plazo en que remitirá el reporte de cumplimiento al CEPLAN.

5. Glosario y acrónimos

- Incluye un glosario de los términos usados en la política nacional que requieran una definición para su mejor comprensión.
- Incluye la relación de los acrónimos usados en el texto de la política nacional.

6. Anexos.

- Ficha de indicadores de objetivos de acuerdo al Anexo A-4.
- Matriz de consistencia de la política nacional de acuerdo al Anexo A-5

Bibliografía

Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf

Bardach, Eugene (1998). Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica. México: Miguel Angel Porrúa editorial

CEPLAN (2017a). Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Aprobada por resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 026 – 2017 – CEPLAN/PDC.

CEPLAN (2017b). Guía para el Planeamiento Institucional. Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°033-2017/CEPLAN/PDC. Modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°062-2017/CEPLAN/PDC.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). Guía para el diseño de indicadores estratégicos. Recuperado de https://www.mimp.gob.pe/omep/archivos/guia_indicadores_estrategicos-CONEVAL.pdf

Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales. Diario Oficial El Peruano. Lima, 20 de marzo de 2018, pp. 3-8

Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado. Diario Oficial El Peruano. Lima, 18 de mayo de 2018, pp. 4-12

Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno. Diario Oficial El Peruano. Lima, 24 de mayo de 2018, pp. 5-7

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2013). Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Guia%207%20Pasos%20Mayo%2027%202013%20CV.pdf>

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2014). Guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas, pp. 13. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%200Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>

Dunn, William (2016). Public Policy Analysis. New York: Routledge

European Commission. (s.f) Defining the time horizon: Criteria for defining the time horizon. Recuperado de http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/3_scoping/dec_time-horizon.htm

Gambi, Mauricio (2007). Documento de Trabajo N°11 – Diciembre – 2007. Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politicas_Publicas.pdf?sequence=1

Heinelt, Hubert (2007). Do Policies determine Politics?. En Fischer, F.; Miller, G. & Sidney, M. [Ed.], Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics and methods, CRC Press: Boca Raton, FL, pp. 109-122.

Ley N° 27658, Ley marco de Modernización de la Gestión Pública. Diario Oficial El Peruano. Lima, 09 de enero de 2013, pp. 485765-485785

Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Diario Oficial El Peruano. Lima 20 de diciembre del 2007, pp. 360404-360413

Ministerio de Cultura (2015). Servicios Públicos con Pertinencia Cultural. Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la Gestión de los Servicios Públicos. Recuperado de <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/guiaparalaaplicaciondelenfoqueinterculturalenlagestiondelosserviciospublicos-final.pdf>

Ministerio de Educación (2018). Laboratorio de Innovación Costo – Efectividad de la Política Educativa. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/minedulab/>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2014). Transversalización del Enfoque de Género en las Políticas y la Gestión Pública. Recuperado de <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/Transversalizacion-enfoque-de-genero%20MIMP-DGTEG.pdf>

National Audit Office (2001). Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money. London: The stationary office. Recuperado de <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102289.pdf>

NHS Institute for Innovation and Improvement. (2017). The Good Indicators Guide: Understanding how to use and choose indicators. Coventry: University of Warwick Campus. Recuperado de <https://fingertips.phe.org.uk/documents/The%20Good%20Indicators%20Guide.pdf>

Roth, Andre (2002) Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora

Presidencia de Consejo de Ministros.(s.f) Documento orientador: metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública en el marco del D.S. N° 004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Recuperado de http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Metodologia_de_GxP.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros. (s.f.). Herramientas de apoyo para la implementación de la gestión por procesos en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública: Diagrama de causa y efecto. Lima, Secretaria de Gestión Pública. Recuperado de http://sgp.pcm.gob.pe/web/images/documentos/gestion_por_procesos/Herramienta_Diagrama_de_Causa_y_Efecto.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros. (s.f.). Herramientas de apoyo para la implementación de la gestión por procesos en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública: Diagrama de afinidad. Lima, Secretaria de Gestión Pública. Recuperado de http://sgp.pcm.gob.pe/web/images/documentos/gestion_por_procesos/Herramienta_Diagrama_de_Afinidad.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros. (s.f.). Herramientas de apoyo para la implementación de la gestión por procesos en el marco de la Política Nacional de

Modernización de la Gestión Pública: Gráfico de Pareto. Lima, Secretaria de Gestión Pública. Recuperado de http://sgp.pcm.gob.pe/web/images/documentos/gestion_por_procesos/Herramienta_Grafica_de_Pareto.pdf

Peters, Guy (2015). Advanced introduction to Public Policy. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited

Secchi, L. (2013). Políticas Públicas. Sao Paolo: Cengage Learning.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2013). Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de https://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2014/07/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf

Secretaria de la Función Pública de México (2016). Guía para la optimización, estandarización y mejora continua de Procesos. Recuperaod de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu_a_para_la_Optimizaci_n_Estandarizaci_n_y_Mejora_Continua_de_Procesos.pdf

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Recuperado de <http://diccionario.administracionpublica.gob.ec/adjuntos/guia-para-la-formulacion-de-politicas.pdf>

Secretaria de Planificación y Programación de Guatemala (2015). Guía para la formulación de Políticas Públicas. Recuperado de http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2015/Politicas_Publicas/GpFPP.pdf

Siu, Bobby (2014). Developing public policy: a practical guide. Toronto: Canadian Scholars' Press

Sotelo, Aníbal (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica, en Revista Internacional de Presupuesto Público. Recuperado de: <http://www.asip.org.ar/es/content/la-cadena-de-valor-público-un-principio-ordenador-que-previene-lacolisión-metodológica>

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE]. (2009). Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. Santiago de Chile: SUBDERE.

Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frédéric y Ariel, Barcelona (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona: Grupo planeta

Vedung, Evert (2011), "Policy Instruments: Typologies and theories", en Marie BemelmansVidec, Ray Rist y Evert Vedung (ed.), Carrots, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation, New Brunswick, Transaction Books, pp. 21-58.

Velásquez, Raúl (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377>

ANEXOS PARA LA REDACCIÓN DE LA POLÍTICA

Anexo A-1: Fichas de alineamiento de nivel vertical con las Políticas de Estado y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

Anexo A-2: Ficha de alineamiento de nivel horizontal con políticas nacionales relacionadas

Anexo A-3: Ficha técnica del indicador

Anexo A-4: Matriz de objetivos prioritarios y lineamientos

Anexo A-5: Matriz de consistencia con ejemplo (Adaptado de la Estrategia Nacional de Cambio Climático)

Anexo A - 1: Fichas de alineamiento de nivel vertical con las Políticas de Estado y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

Políticas de Estado		
Eje temático	Política de Estado N° / literal	Objetivo prioritario de la Política Nacional de <i>[nombre de la política]</i>

Plan Estratégico de Desarrollo Nacional		
Objetivo Nacional	Objetivo Nacional Específico	Objetivo prioritario de la Política Nacional <i>[nombre de la política]</i>

Anexo A - 2: Ficha de alineamiento de nivel horizontal con políticas nacionales relacionadas

Política Nacional de <i>[nombre de la política]</i>		Política Nacional con la que se compara/analiza		
Objetivo prioritario	Lineamiento	Nombre de la política	Objetivo prioritario	Lineamiento
[Objetivo prioritario 1]	[Lineamiento 1.1]			
Breve explicación de la relación y/o complementariedad entre lineamientos (máx. 4 líneas)				
[Objetivo prioritario 1]	[Lineamiento 1.2]			
Breve explicación de la relación y/o complementariedad entre lineamientos (máx. 4 líneas)				
[Objetivo prioritario 1]	[Lineamiento 2.1]			
Breve explicación de la relación y/o complementariedad entre lineamientos (máx. 4 líneas)				

Anexo A - 3: Matriz de objetivos prioritarios y lineamientos

Código	Objetivo Priorizado	Indicador del objetivo	Logro esperado	Lineamiento	Responsable del objetivo
OP 1				Lineamiento 1	
				Lineamiento 2	
OP 2				Lineamiento 1	
				Lineamiento 2	
OP 3				Lineamiento 1	
				Lineamiento 2	

Anexo A - 4: Ficha técnica del indicador

Ficha técnica del indicador							
Objetivo prioritario:							
Nombre del indicador:							
Justificación:							
Nivel de desagregación geográfica:				Área geográfica:			
Desagregación por género:				Sentido esperado del Indicador:			
Parámetro de medición:							
Fuente de datos:							
	Valor de línea de base	Valor actual	Logros esperados				
Año							
Valor							

La ficha describirá las características del indicador:

Nombre del indicador: deberá respetar la estructura establecida en la presente Guía.

Justificación: Es el sustento de su utilidad para el seguimiento de la política nacional, explicando sus principales fortalezas respecto a otras alternativas de medición.

Nivel de desagregación geográfica: el indicador puede tener desagregación distrital, provincial, departamental o nacional.

Desagregación por género: el indicador puede tener desagregación por género.

Área geográfica: el indicador puede tener desagregación rural, urbana, ambas o ninguna.

Parámetro de medición: Es la magnitud en que se mide el indicador. Los parámetros de medición presentes en el aplicativo CEPLAN V.01 son: cantidad , número, porcentaje, ratio, tasa, índice y tasa de variación.

Fuente de datos: la fuente de datos es la entidad a partir de la cual se obtiene la información para el cálculo el indicador.

Valor de línea de base: indicar el valor de la primera medición del indicador. Debe corresponder a algún año anterior al periodo de la política nacional.

Valor actual: Es el dato más recientemente calculado del indicador. Debe corresponder a algún año anterior al periodo de la política nacional.

Logros esperados: es el logro esperado anual del objetivo prioritario.

Sentido esperado del Indicador: el indicador podrá se ascendente o descendente.

Anexo A - 5: Matriz de consistencia con ejemplo (Adaptado de Estrategia Nacional de bosques y cambio climático)

¿Cuál es el problema público que afecta al ciudadano o su entorno?	¿Cuáles son sus causas / componentes?	¿Qué alternativas de solución existen?	Respuestas a la necesidad insatisfecha	Mide el objetivo prioritario	Medios para la consecución del objetivo	¿Cuál es el servicio que se entrega a la persona?	¿Quién es el receptor del servicio?	¿Cuál es la entidad responsable de proporcionar el servicio?	¿En qué áreas se entregará el servicio?	¿Cómo debe entregarse el servicio?	¿Cuál es el nivel de cumplimiento o aceptable para el estándar?	Mide el estándar de cumplimiento del servicio
Problema general	Causa	Alternativa de solución	Objetivos prioritarios	Indicador	Lineamientos	Servicio	Persona	Proveedor	Cobertura	Estándar	Definición	Indicador
Incremento de la deforestación en los bosques amazónicos	Expansión agropecuaria, principalmente de café y pastos cultivados	Promover la agricultura intensiva en las zonas rentables y el cambio tecnológico	Reducir la deforestación por expansión agropecuaria y ganadería en los bosques amazónicos	Porcentaje de bosques amazónicos deforestados por agricultura y ganadería	Fortalecer las capacidades de agricultura intensiva en los pequeños y medianos productores	Asistencia técnica en agricultura intensiva	Pequeño y mediano productor	Direcciones Regionales Agrarias	San Martín, Ucayali, Loreto.	Con accesibilidad lingüística	El 100% de las capacitaciones deberán ofrecer opciones de clases en la lengua originaria de la región	Porcentaje de solicitudes atendidas para clases en la lengua originaria de la región.

Fuente: MINAM (2016) Estrategia Nacional de bosques y cambio climático

Fuente: Arild Angelsen (2009) Realizing REDD+ National strategy and policy options

ANEXOS DE APOYO (CAJA DE HERRAMIENTAS)

Anexo B-1 : Actores y roles en el proceso de elaboración de una política nacional

Anexo B-2: Ejemplos de métodos cualitativos y cuantitativos

Anexo B-3: Matriz para la selección y organización de la metodología

Anexo B-4: Identificación de la situación futura deseada

Anexo B-5: Herramientas para estructurar los problemas públicos

Anexo B-6: Recomendaciones para seleccionar alternativas de solución

Anexo B-7: Matriz de evaluación de alternativas de solución

Anexo B-8: Criterios para elaborar indicadores de objetivos

Anexo B-9: Matriz de estándar de cumplimiento con ejemplo

Anexo B-10: Descripción del contenido del informe de evaluación de diseño

Anexo B-11: Descripción del contenido del informe de evaluación de implementación

Anexo B-12. Descripción del contenido del informe de evaluación de resultado

Anexo B-13: Gráfico de redacción BLUF para redacción del punto 1.4 del documento

Anexo B – 1: Actores y roles en el proceso de elaboración de una política nacional

Actor	Rol
Titular del Ministerio rector o conductor	Lidera y conduce políticamente el proceso asegurando el compromiso político del más alto nivel de gobierno. En el marco de sus funciones presenta la propuesta de política nacional ante el Consejo de Ministros y refrenda su aprobación mediante Decreto Supremo.
Oficina encargada del planeamiento estratégico sectorial o la que haga sus veces	Conduce técnicamente el proceso de diseño, elaboración, seguimiento y evaluación de la política brindando el soporte necesario a los órganos de línea del ministerio o ministerios intervinientes, en el marco de la normativa e instrumentos vigentes. Coordina con el CEPLAN la asistencia técnica que se requiera. Es el órgano responsable de presentar la propuesta de política nacional al órgano resolutorio del ministerio y sus reportes de cumplimiento.
Órganos de línea de los Ministerios rectores, conductores e intervinientes ⁶¹	Participan del diseño y formulación de la propuesta de política nacional en el marco de sus competencias siendo responsables de la validez técnica del documento de política, la disponibilidad de información y la viabilidad de las propuestas de objetivos, lineamientos, estándares y servicios. Además, es responsable de proveer la información para el adecuado seguimiento y evaluación de la política.
Órganos desconcentrados de los ministerios rectores, conductores e intervinientes	Participan del diseño y formulación de la propuesta de política nacional en el marco de sus competencias y en base al conocimiento temático y técnico de la diversidad de las realidades regionales y locales en el ámbito de su territorio. Su rol es clave para apoyar técnicamente en la implementación de la política en todo el territorio nacional. Sobre todo en aquellos ministerios que cuentan con competencias compartidas en los tres niveles de gobierno.
Gobiernos regionales y gobiernos locales	Participan del diseño y formulación de la propuesta de política nacional en el marco de sus competencias compartidas. Así también su rol es clave para implementar la política en su territorio.

Anexo B - 2: Ejemplos de métodos cualitativos y cuantitativos

1. Cualitativos

Entrevistas. Es una técnica de recolección de datos basada en la aplicación sucesiva de preguntas a un informante sobre cuestiones relevantes para un estudio. Pueden ser no estructuradas (preguntas abiertas), semiestructuradas (cuestionarios cerrados y preguntas abiertas) o estructuradas (cuestionarios cerrados).

Grupos focales. Es una técnica basada en entrevistas colectivas y semiestructuradas realizadas a pares o grupos homogéneos que apunta a la indagación e interpretación de características específicas de las problemáticas. No busca informar sobre la cantidad de problemáticas, sino más bien interpretarlas en profundidad y detalle, para dar cuenta de comportamientos sociales y prácticas cotidianas.

Método Delphi. Es un método de pronóstico basado en el principio de que los grupos toman mejores decisiones que las personas. Consiste en varias rondas de preguntas sobre un

⁶¹ DS 054-2018-PCM, Art 13

problema particular y sus soluciones, durante el cual los expertos pueden cambiar sus opiniones a favor de las opiniones que escuchan a favor de las opiniones de los demás.

Juicio de expertos. Es un método de validación útil para verificar la fiabilidad de una investigación, con base a una opinión informada de personas con trayectoria en el tema, que son reconocidas por otros como expertos cualificados en éste, y que pueden dar información, evidencia, juicios y valoraciones.

2. Cuantitativos

Encuestas. Es una técnica de recolección de información útil para la identificación del problema público, en caso de una falta o vacío de información encontrado. Además, esta aproximación cuantitativa aporta valores de medición sobre los cuales se pueden elaborar índices y describir el panorama del problema público.

Análisis de tendencias. Es una técnica de estadística descriptiva que incluye la extrapolación de datos históricos recientes y relevantes, incluyendo la revisión de fuentes tanto cualitativas como cuantitativas. Requiere de la recopilación y análisis de información encontrada en bases de datos existentes, así como la revisión de gabinete, registros administrativos, y las tendencias presentadas u observables en las vías y medios de comunicación vinculados al área o grupo poblacional observado.

Técnicas de estadística inferencial. Consiste en sacar conclusiones a partir de los datos de una muestra, que puedan ser generalizables.

Anexo B - 3: Matriz para la selección y organización de la metodología

[A] Etapas	[B] Instrumento	[C] Semanas					
		1	2	3	4	5	6
Diseño	Recopilación de información						
	Método A						
	Método B						
	Método C						
	Análisis de información						
	Método B						
	Método D						
	Validación de la información						
Formulación	Método E						
	Recopilación de información						
	Método A						
	Método B						
	Método C						
	Análisis de información						
	Método C						
	Método E						
	Validación de la información						
	Método F						

Anexo B-4: Identificación de la situación futura deseada

A continuación, se describen algunos métodos y herramientas para la identificación de la situación futura deseada, a través de cuatro actividades.

1. Aspiraciones de la población

Se denomina aspiraciones de la población al conjunto de ideas o imágenes de un futuro deseado planteadas por la población afectada por un problema público. En ese sentido, las aspiraciones de la población son expresadas como metas comunes sobre la solución del problema público.

Para conocer y comprender dichas aspiraciones, se pueden emplear diferentes métodos y herramientas como las consultas directas a la población, grupos de enfoque, talleres participativos, encuestas, entre otros.

Los resultados obtenidos son de carácter cualitativo y de su análisis se derivan categorías integradoras de la diversidad de aspiraciones de la población, así como un orden de prioridades.

2. Análisis de tendencias

Una tendencia es un fenómeno que muestra un comportamiento creciente o decreciente con permanencia en el largo plazo. Es decir, una tendencia se define como el posible comportamiento a futuro de una variable asumiendo la continuidad de su patrón. Las tendencias se agrupan en seis ámbitos temáticos: social, económico, político, ambiental, tecnológico y, actitudes, valores y ética.

Las tendencias se identifican a partir de las siguientes fuentes:

- El informe de tendencias globales, regionales y nacionales elaborado por el CEPLAN y que se actualiza anualmente⁶².
- Otras fuentes de información sobre tendencias específicas pertinentes al problema público.

A continuación, se presenta la tabla en donde se sistematizan las tendencias seleccionadas como más pertinentes al problema público en cuestión.

Cuadro 4: Sistematización de tendencias

Problema público	Tendencias sociales	Tendencias económicas	Tendencias políticas	Tendencias ambientales	Tendencias tecnológicas	Tendencias de actitudes, valores y ética

3. Escenarios contextuales

Son narraciones plausibles que describen la configuración, a partir de la situación presente, de diversos contextos futuros de escala global que podrán afectar el desarrollo nacional. Los escenarios contextuales se derivan de estudios de la OCDE⁶³ y además incorporan un escenario de disrupción grave por la ocurrencia de un desastre de gran magnitud. En la siguiente Figura se muestra un breve resumen de los escenarios contextuales.

⁶² Ver <https://www.ceplan.gob.pe/analisis-de-tendencias/>

⁶³ Revisión Multidimensional del Perú: análisis y recomendaciones en profundidad (OCDE, 2016).



Un nuevo superciclo para las materias primas

- Reactivación de un nuevo superciclo para las materias primas impulsado por la creciente demanda de la India.
- Crecimiento de la población urbana
- Incremento de la inversión en proyectos mineros a nivel mundial



Aumento de la tecnología y la mecanización

- Incremento de la mecanización y robótica en la industria
- Incremento del uso de tecnologías
- Importancia de la educación y las competencias
- Masificación del uso de internet



Expectativas crecientes de la clase media

- Empoderamiento del ciudadano
- Mayor interés de participar en la política
- Mayor inversión en servicios básicos para la población



Ocurrencia de un desastre mayor

- Terremoto de 8.8 Mw en las costas de Lima y tsunami
- Impactos en la provisión de servicios básicos, infraestructura y daños personales

Fuente: CEPLAN

El CEPLAN pone a disposición los escenarios contextuales y los actualiza anualmente⁶⁴.

4. Riesgos y oportunidades

Los riesgos implican potenciales situaciones de peligro o circunstancias indeseables o adversas que agudicen o limiten la solución del problema público. A su vez, las oportunidades son eventos que, de aprovecharse, pueden aportar positivamente a la solución del problema público.

Para su identificación, se analizan las tendencias y escenarios contextuales y se sistematizan los riesgos y oportunidades asociados, evaluando para cada uno su probabilidad de ocurrencia y potencial impacto (positivo si es oportunidad, negativo si es riesgo).

En la siguiente Tabla se presenta la ficha que sistematiza los hallazgos en riesgos y oportunidades.

Cuadro 5: Matriz de identificación de oportunidades y riesgos

Tendencia / Escenario contextual	Riesgo / Oportunidad	Probabilidad de ocurrencia (Escala del 1 al 5)	Potencial impacto (Escala del 1 al 5)
Tendencia 1	Riesgo A Oportunidad B		
Tendencia N	Riesgo C Oportunidad D		
Escenario 1			
Escenario 2			
Escenario 3			
Escenario 4			

Como producto esperado es la *situación futura deseada*, que es la descripción de la situación más favorable, factible de ser alcanzada en un plazo determinado, que representa la superación del problema público. Debe considerar las aspiraciones de la población y plantear el aprovechamiento de oportunidades y la mitigación de riesgos más relevantes identificados.

⁶⁴ Ver <https://www.ceplan.gob.pe/analisis-de-tendencias/>

La situación futura deseada orientará la definición de los objetivos prioritarios y logros esperados de la política nacional.

Anexo B - 5: Herramientas para estructurar los problemas públicos

1. Árbol de Problemas

Es una herramienta que sirve para conocer los problemas públicos que afectan a determinado grupo social. Su utilidad radica en la identificación de todos los problemas que pueden existir en una realidad social utilizando la relación causa-efecto.

2. Diagrama de Causa – Efecto (Ishikawa)⁶⁵

Es la representación gráfica de varios elementos (causas) de un fenómeno (efecto). Es una herramienta efectiva para estudiar procesos, situaciones y para desarrollar un plan para recolección de datos.

Etapas: 1) Definición del efecto que se desea medir, 2) Construcción del diagrama causa y efecto, y 3) Análisis de las relaciones causa-efecto.

En el diagrama se pueden observar todas las causas que originan el efecto, con esta información se pueden obtener mayores criterios para encontrar alternativas que solucionen las causas que origina el problema.

3. Diagrama de Afinidad⁶⁶

Es una herramienta que se utiliza para organizar la información reunida en sesiones de Lluvia de Ideas. Es muy útil para agrupar aquellos elementos que están relacionados entre sí de forma natural.

Fases: 1) Definición del grupo, del coordinador, 2) Elección del problema y producción de ideas, 3) Puesta en común y definición de títulos, 3) Reagrupar los títulos y definir títulos en 2do nivel, 4) Mostrar las relaciones existentes y evaluación.



4. Diagrama o Gráfica de Pareto⁶⁷

Es una comparación cuantitativa y ordenada de elementos o factores según su contribución a un determinado efecto. Concentra los esfuerzos en los aspectos más importantes y rentables del problema analizado, para ello separa gráficamente los problemas significativos de los problemas triviales, de manera que un equipo sepa dónde dirigir sus esfuerzos para mejorar, tomando en cuenta la expresión común de la regla 80 – 20.

Fases: 1) Establecer una lista de causas, 2) Valorar la importancia de cada causa, 3) Calcular en porcentaje las valoraciones, 4) Clasificar en forma decreciente, los porcentajes obtenidos, 5) Representar gráficamente las valoraciones de forma decreciente.

⁶⁵ Herramientas de apoyo para la implementación de la gestión por procesos en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Secretaría de Gestión Pública – PCM

⁶⁶ Idem

⁶⁷ Idem

5. Análisis Estructural

El análisis estructural es una herramienta de estructuración para la reflexión colectiva, tiene como finalidad el destacar las variables más relevantes (influyentes y dependientes) para un sistema en análisis (problema público) y, por ende, las variables más importantes para su evolución (Godet & Durance, 2011). Para tal efecto, esta herramienta propone desarrollar un proceso de reflexión colectiva como vía de estructuración de las relaciones e interrelaciones existentes en el problema público analizado.

El carácter colectivo de la herramienta permite la participación de los actores sociales así como especialistas en las tres fases que conforman el análisis; las cuales, se describen a continuación:

5.1. *Listado de variables*

En esta primera fase, se hace un registro del conjunto de variables que caracterizan el problema, considerando su diagnóstico; por lo cual, es necesario ser muy exhaustivo en su elaboración. A través de revisión bibliográfica, consulta a expertos, entre otros; se podrá recopilar un listado de variables con su respectiva definición.

5.2. *Descripción de relaciones entre variables*

Una variable sólo existe si y sólo si se interrelaciona con otras variables. Esta interrelación podrá observarse en el análisis estructural a la hora de la utilización de la matriz de análisis estructural y permitirá conocer el rol que cumple cada variable en el tema en análisis.

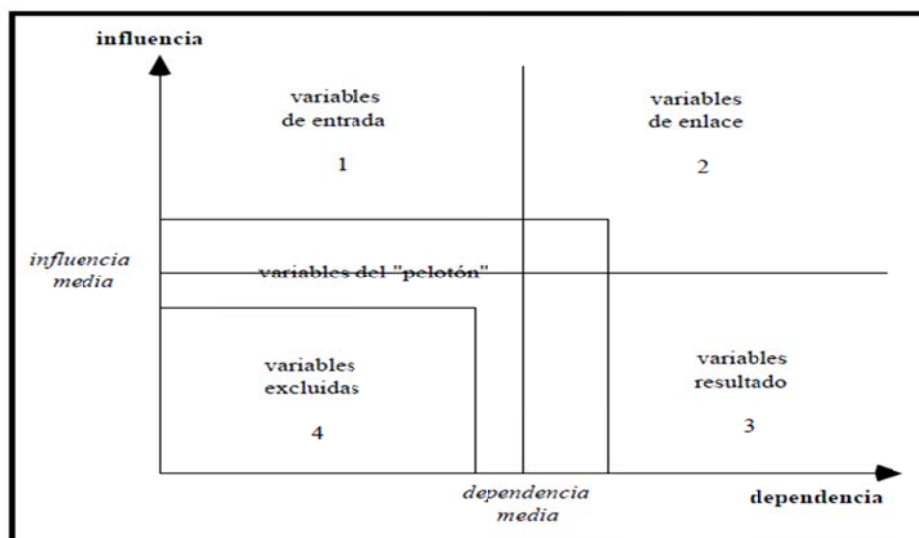
Para el llenado de la matriz se plantean las siguientes preguntas: *¿Existe alguna relación directa entre la variable x y la variable y?* Si la respuesta es negativa, entonces se le califica con 0. Sin embargo, si la respuesta es afirmativa, se le puede calificar con 1 (relación débil), 2 (relación media), 3 (relación fuerte)⁶⁸.

5.3. *Identificación de variables relevantes*

En esta fase, se identifican las variables relevantes para la evolución del sistema. La comparación de la jerarquización de las variables, posibilita el confirmar la relevancia de algunas variables y, revelar la importancia de otras variables que por acción indirecta, cumplen un papel importante en el sistema. En ese sentido, se calcula la suma de las influencias y dependencias por cada variable y los resultados obtenidos pueden ser representados en un plano, donde el eje de abscisas representa la dependencia y el eje de ordenadas, representa la influencia. Se consideran cuatro cuadrantes que están definidos por el promedio de la dependencia e influencia. El cuadro a continuación, representa las distintas funciones de las variables en el sistema.

⁶⁸ Una especificación técnica para el llenado de la matriz es que el 70% de las relaciones entre variables debe tener el valor 0 y el 30% entre 1 y 3. La justificación de esta precisión radica en el hecho de que no todas las variables poseen influencia sobre las demás.

Plano de influencia-dependencia



Fuente: Godet & Durance, 2011.

El análisis de la matriz, permitirá identificar las variables que serán base para los objetivos de la política y aquellas que podrían ser la base de los lineamientos. En tal sentido, las variables ubicadas en el tercer cuadrante podrían configurar la base para definir los objetivos; en tanto que, aquellas ubicadas en los cuadrantes 1 y 2 pueden ser la base para los lineamientos. Las variables ubicadas en el cuadrante 4 merecen una revisión dado no contribuirán a la solución del problema público.

Anexo B - 6: Recomendaciones para seleccionar alternativas de solución

Para la formulación de alternativas de solución, es importante tener en cuenta lo siguiente⁶⁹:

- ✓ Considere opciones o recomendaciones de think tanks, expertos y miembros de la comunidad. Compare estas recomendaciones con la evidencia recolectada a fin de determinar si se justifica su incorporación como alternativas de solución.
- ✓ Revise cómo distintas jurisdicciones han diseñado sus políticas en temas similares. Los diseños de políticas a nivel regional y local pueden adecuarse al contexto nacional. Es importante entonces, validar y expresar las similitudes y diferencias entre los distintos ámbitos ya que esta comparación permitirá determinar si la alternativa de solución podría funcionar en un contexto distinto.
- ✓ Considere las "buenas prácticas" como opciones de política. Las buenas prácticas son aquellas que cuentan con evidencia sobre su efectividad, ya sean empleadas por otras organizaciones u otras jurisdicciones en distintos contextos. Es importante considerar que las experiencias con resultados exitosos pueden no funcionar en un contexto distinto. Por ejemplo, hay buenas prácticas que provienen del sector privado que si no se aplican siguiendo un debido proceso pueden no resultar viables.
- ✓ Aplique estándares internacionales. Organizaciones internacionales como Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) han establecido estándares internacionales luego de estudiar experiencias en diversos países. Estos estándares pueden emplearse para desarrollar las alternativas de solución.

⁶⁹ Siu, Bobby (2014) Developing public policy: a practical guide

Además, es posible encontrar en otras investigaciones, libros, revistas, entrevistas u otros similares, análisis del mismo problema público que se está considerando y recomendaciones para su solución. Se recomienda tomarlos en cuenta toda vez que suelen ofrecer enfoques distintos de solución.

Anexo B - 7: Matriz de evaluación de alternativas de solución

Se propone usar esta matriz para sistematizar la evaluación realizada a cada alternativa de solución mediante un criterio cualitativo (usando una categoría dicotómica como cumple o no cumple) o cuantitativo (puede otorgarse un puntaje por ejemplo en base a una escala de 1 a 5). Estos criterios permitirán luego ordenar las alternativas de mayor a menor a fin de priorizarlas.

Alternativas de solución	Criterios de evaluación				
	Viabilidad política	Viabilidad social	Viabilidad administrativa	Efectividad	(...)
Alternativa 1					
Alternativa 2					
(...)					

Anexo B - 8: Criterios para elaborar indicadores de objetivos

4.1 Criterios para seleccionar el parámetro de medición más adecuado

La selección del parámetro de medición no es trivial, pues debe representar la mejor forma de expresar el cumplimiento del objetivo prioritario. Por ello, se recomienda considerar las siguientes pautas para su selección⁷⁰:

- **Porcentaje (proporción):** es un cociente entre dos series de datos donde el numerador está incluido en el denominador.

$$\text{Porcentaje} = \left(\frac{\text{Numerador}}{\text{Denominador}} \right) \times 100$$

- **Ratio (razón o promedio):** es un cociente entre dos series de datos donde el numerador no está incluido en el denominador.

$$\text{Ratio} = \frac{\text{Numerador}}{\text{Denominador}}$$

- **Tasa:** es un cociente entre dos series de datos donde el numerador está incluido en el denominador; dicho cociente, además, está multiplicado por un escalar. Generalmente, se utiliza esta unidad de medida cuando el cociente de la división es pequeño. Los escalares más recurrentes son 1,000 o 10,000.

$$\text{Tasa} = \frac{\text{Numerador}}{\text{Denominador}} \times \text{Escalar}$$

- **Índice:** es el producto ponderado de varias series de datos. Las ponderaciones de las series de datos deben sumar 1.

$$\text{Índice} = \sum_{i=1}^n \text{Ponderación}_i \times \text{Serie de datos}_i$$

- **Tasa de variación (tasa de crecimiento):** es el cociente entre períodos diferentes de una misma serie de datos. Es preciso señalar que, la tasa de variación puede contener valores positivos y negativos.

$$\text{Tasa de variación} = \left\{ \left(\frac{\text{Valor}_t}{\text{Valor}_{t-1}} \right) - 1 \right\} * 100$$

⁷⁰ Las denominaciones alternativas del parámetro de medición se encuentran entre paréntesis.

$$Tasa\ de\ variaci3n = \left(\frac{Valor_t - Valor_{t-1}}{Valor_{t-1}} \right) * 100$$

- **Número:** es una expresi3n que permite contar unidades discretas.
- **Cantidad:** al igual que nÚmero, permite contar unidades discretas. Sin embargo, se utiliza preferentemente con unidades monetarias.

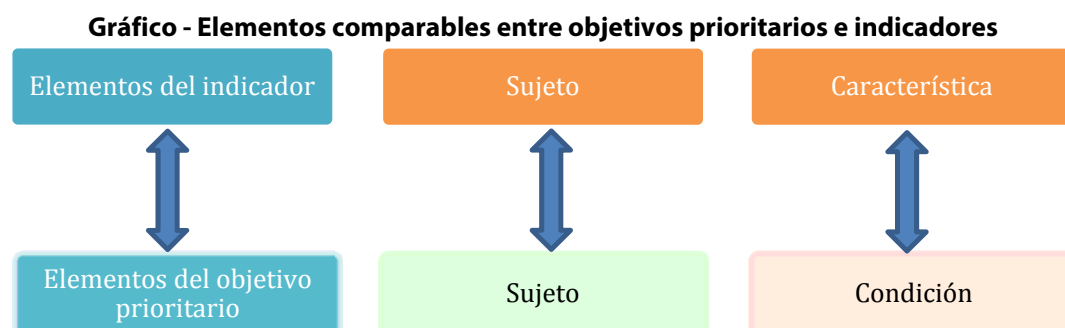
4.2 Criterios para seleccionar la característica mÁs adecuada:

Un indicador debe contener la característica mÁs relevante del sujeto, prescindiendo de aquellas que son intrínsecas o inherentes al mismo.

Idealmente, un objetivo prioritario debe ser medido por un solo indicador; sin embargo, si fuera necesario incluir mÁs de uno, se debe verificar que las características de los indicadores sean independientes; es decir, que no se superpongan temÁticamente, a pesar de estar relacionadas al mismo sujeto.

4.3 Criterios para vincular la redacci3n de los objetivos prioritarios con la redacci3n del nombre del indicador:

Como se aprecia en lo establecido como estructura de un objetivo prioritario (Paso 8) existen elementos que, por definici3n, son comparables a los que conforman el nombre de un indicador.



Con base en el grÁfico anterior, es posible establecer las siguientes pautas para la definici3n del sujeto y de la característica que forman parte de un indicador:

- El sujeto del indicador debe ser, idealmente, igual al sujeto que se refiere el objetivo prioritario. Si por algÚn motivo no pueden ser iguales, mÍnimamente, se debe asegurar que el sujeto del indicador constituya un subgrupo del sujeto del objetivo o que estÉ directamente relacionados con ella.

La característica debe ser, idealmente, igual a la condici3n a la que se refiere el objetivo prioritario. Si por algÚn motivo no pueden ser iguales, mÍnimamente, se debe asegurar que la característica estÉ directamente relacionada con la condici3n

Anexo B-9: Matriz de estÁndar de cumplimiento con ejemplo

Servicio	Indicar el servicio pÚblico identificado
EstÁndar	Título del estÁndar relacionado al servicio pÚblico (fiabilidad, oportunidad, etc.)
Definici3n breve	En este apartado se define el grado de cumplimiento exigible al estÁndar; es decir, el rango en el que resulta aceptable el nivel de calidad para un determinado servicio. Para definir el estÁndar se podrÁn usar normas nacionales, estÁndares internacionales, buenas

	prácticas y evidencia.
Indicador	Aspectos de medición a través de los cuales se observará el progreso del estándar.
Fuente de datos	De donde viene y como se obtiene la información con la que se plantea y posteriormente evaluará el Estándar de Cumplimiento
Responsabilidad del indicador	Entidad que reporta el progreso de la Política Nacional respecto al Estándar.

Ejemplo de estándar de cumplimiento de un servicio

Servicio	Entrega de materiales educativos
Estándar	Oportunidad
Definición breve	Los materiales educativos se distribuyen oportunamente en las I.E. de EBR y CEBA antes del Buen Inicio del Año Escolar, esto es desde el mes de diciembre hasta marzo del siguiente año.
Indicador	Número de I.E. de CBR y CEBA que reciben oportunamente los materiales educativos requeridos.
Fuente de datos	SIGA
Responsabilidad del indicador	Gobierno Regional (DRE/UGEL)

Anexo B - 10: Descripción del contenido del informe de evaluación de diseño

Contenido	Descripción
Resumen Ejecutivo	Es una breve descripción de los aspectos más importantes de la evaluación de diseño. Deberá comunicar, en pocas palabras, los resultados del análisis.
Evaluación de la estrategia	Por un lado, se describe detalladamente de qué manera contribuyen los lineamientos al cumplimiento de los objetivos prioritarios. De otro lado, se analiza si los objetivos prioritarios constituyen resultados finales.
Evaluación de los indicadores	Se analiza detalladamente la aplicación de la metodología para la selección de indicadores tomando en cuenta la ubicación de los objetivos prioritarios en la cadena de resultados.
Conclusiones y recomendaciones	En esta sección, CEPLAN expondrá los aspectos por mejorar en el diseño de la Política Nacional o manifestará su conformidad, de ser el caso.

Anexo B - 11: Descripción del contenido del informe de evaluación de implementación

Contenido	Descripción
-----------	-------------

Resumen Ejecutivo	Es una breve descripción de los aspectos más importantes de la evaluación de implementación. Deberá comunicar, en pocas palabras, los resultados del análisis.
Implementación a nivel sectorial	Consiste en el análisis de la implementación los objetivos prioritarios en los PEM o PESEM de los ministerios involucrados, según corresponda. Asimismo, se evalúa la implementación de las medidas sectoriales nacionales asegurando su inclusión en los planes insitucionales (PEI y POI) de las instituciones vinculadas. En particular, la evaluación del POI permitirá el análisis del uso de los recursos asignados.
Implementación a nivel regional	Consiste en el análisis de la implementación los objetivos prioritarios en los PDRC de los gobiernos regionales involucrados. Asimismo, se evalúa la implementación de las medidas sectoriales nacionales asegurando su inclusión en los planes insitucionales (PEI y POI) de las instituciones vinculadas. En particular, la evaluación del POI permitirá el análisis del uso de los recursos asignados.
Implementación a nivel local	Consiste en el análisis de la implementación los objetivos prioritarios en los PDLG de los gobiernos locales involucrados. Asimismo, se evalúa la implementación de las medidas sectoriales nacionales asegurando su inclusión en los planes insitucionales (PEI y POI) de las instituciones vinculadas. En particular, la evaluación del POI permitirá el análisis del uso de los recursos asignados.
Conclusiones y recomendaciones	En esta sección, se exponen las principales conclusiones y recomendaciones para mejorar la implementaci

Anexo B - 12: Descripción del contenido del informe de evaluación de resultado

La estructura del informe de la evaluación de resultados de una política nacional muestra suficiente flexibilidad para que el equipo de evaluación pueda desarrollar un método y herramientas para recabar y analizar los datos. En tal sentido, como mínimo el informe debe contener los siguientes elementos.

Contenido	Descripción
Resumen ejecutivo	Se trata de un breve análisis de los aspectos más importantes de la evaluación de resultados y es, muchas veces, el principal alcance que tendrán quienes analicen la institución. Debido a esto, el resumen ejecutivo deberá esgrimir los resultados del análisis objetivamente y de manera sucinta.
Antecedentes y contexto	En esta sección se listan los antecedentes clave, es decir, los hechos anteriores a la implementación de la política que podrían haber marcado cierto grado de influencia en la misma. Además, se describe el panorama actual en el que opera la política identificando los factores sociales, económicos, políticos y geográficos más importantes que tienen influencia sobre los objetivos de la misma. Esta descripción deberá ser directa y concisa (no más de dos hojas), señalando solo aquellos temas más pertinentes para la evaluación. Esta descripción es importante pues una explicación del contexto contribuye a la utilidad y precisión de la evaluación, así también, provee la comprensión de los factores externos que podrían

Contenido	Descripción
	contribuir al éxito o fracaso de la política.
Logros esperados de los objetivos prioritarios de política	Se debe analizar el desempeño obtenido por los indicadores vinculados a cada objetivo prioritario luego del tramo correspondiente de la implementación de la política nacional. Para ello, se utilizará como insumo el reporte de seguimiento de la consulta CEPLAN V.01. Se verifica si se obtuvieron los resultados esperados con base en los logros esperados. <i>Avance en el cumplimiento</i> Se verifica el avance en torno a los logros esperados, analizando la evolución de los indicadores e identificando las tendencias. ✓ <i>Factores que facilitaron el cumplimiento</i> A partir del panorama de avance, se identifican los posibles factores que contribuyeron de forma positiva al cumplimiento de los objetivos prioritarios. ✓ <i>Factores que dificultaron el cumplimiento</i> Así también, es importante determinar los factores que pudieron haber obstaculizado el logro de los objetivos prioritarios. En este punto no solo es útil realizar este ejercicio para aquellos indicadores que no tuvieron un buen desempeño sino también para aquellos que podrían tener un desenvolvimiento más eficaz de darse las condiciones adecuadas.
Medidas adoptadas en torno a factores que facilitaron o impidieron el cumplimiento	Se incluyen propuestas factibles para la mejora en el desempeño de los indicadores de los objetivos prioritarios. Para este análisis se toma en cuenta los factores identificados en la sección anterior. A su vez, se presenta un análisis del efecto de la implementación de las medidas propuestas en el informe de resultados inmediatamente anterior.
Resultados de la política nacional	El informe de evaluación de resultados debe ir más allá de una simple descripción de la implementación y de los efectos. En su lugar, debe incluir un análisis, basado en los hallazgos, de las causas subyacentes, las restricciones, las fortalezas que hay que capitalizar y las oportunidades. Deben identificarse y analizarse, en la medida de lo posible, los factores externos que contribuyen a los logros y dificultades, entre ellos la situación social, política, económica o de otro orden. En resumen, se muestra un balance de los logros de la política, las principales dificultades presentadas y las medidas implementadas para la mejora de su desempeño, en el marco de los objetivos prioritarios.
Conclusiones y recomendaciones	Las conclusiones referidas a la atribución de los resultados que, en la mayoría de los casos, son de carácter tentativo, exigen detallar lo que se sabe y lo que puede ser asumido como plausible, a fin de hacer más transparente la transición lógica de los hallazgos a las conclusiones y fortalecer con ello la credibilidad de las conclusiones.

Contenido	Descripción
	De otro lado, por razones de precisión y credibilidad, las recomendaciones deben ser implicaciones lógicas de los hallazgos y de las conclusiones. Asimismo, las recomendaciones deben ser relevantes para la intervención que está siendo evaluada, y pertinentes a los términos de referencia y los objetivos específicos de la evaluación; además, deben estar formuladas de una manera clara y concisa. Adicionalmente y en la medida de lo posible, las recomendaciones deben ser priorizadas.

Anexo B - 13: Gráfico de redacción BLUF para redacción del punto 1.4 del documento

