

GUÍA DE POLÍTICAS NACIONALES

Versión actualizada



Tabla de contenido

GUÍA DE POLÍTICAS NACIONALES.....	1
PARTE I. Aspectos generales	4
1. Objetivo	4
2. Alcance	4
3. Base normativa	4
4. Las políticas nacionales en el marco de la modernización de la gestión pública	5
5. Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua.....	6
6. Articulación entre políticas y planes	7
7. Definiciones	9
7.1. Problema público	9
7.2. Política pública	11
7.3. Políticas nacionales	11
7.4. Política nacional sectorial y política nacional multisectorial.....	12
7.5. Rectoría y conducción de una política nacional	14
7.6. Cadena de resultados.....	15
8. Análisis de pertinencia para la formulación de una política nacional	17
8.1. Asunto de interés	18
8.2. Criterios técnicos para el análisis de pertinencia	19
8.3. Determinación del carácter sectorial o multisectorial de la política	22
8.4. Identificación preliminar de las entidades públicas participantes.....	23
8.5. Responsabilidades durante el análisis de pertinencia	23
9. Etapa preparatoria	25
9.1. Formalizar el proceso	25
9.2. Identificar a los responsables en las entidades públicas y sus roles.....	25
9.3. Identificar a los actores relacionados y determinar su participación	26
9.4. Elaborar el plan de trabajo.....	29
9.5. Solicitar la asistencia técnica del CEPLAN	31
Parte II. Proceso de una política nacional	32
Etapa 1. Formulación de una política nacional.....	33
Paso 1. Delimitación y enunciación del problema público	35
Paso 2. Estructuración del problema público.....	42
Paso 3. Determinación de la situación futura deseada.....	47
Paso 4. Alternativa de solución seleccionada	54
Paso 5. Elaboración de los objetivos prioritarios e indicadores.....	60
Paso 6. Elaboración de los lineamientos	63
Paso 7. Identificación de los servicios, sus estándares nacionales de cumplimiento e indicadores	65

Paso 8. Identificación de las actividades operativas de los servicios	75
Paso 9. Alineamiento de la política nacional	77
Etapas 2. Implementación de una política nacional	78
Articulación de la política nacional en los planes estratégicos	78
Medidas sectoriales en el marco de la implementación de una política nacional	82
Implementación de las políticas nacionales en el territorio	84
Etapas 3. Seguimiento y evaluación	84
Seguimiento de la política nacional	84
Evaluación de la política nacional	85
Parte III. Proceso de actualización de una política nacional	85
Parte IV. Redacción de una política nacional	87
REFERENCIAS	90
ANEXOS	94
Anexo 1. Contenido mínimo del análisis de pertinencia.....	94
Anexo 2. Identificación y análisis de actores.....	96
Anexo 3. Esquema de plan de trabajo para la elaboración del documento de política nacional.....	97
Anexo 4: Ejemplos de métodos cualitativos y cuantitativos.....	99
Anexo 5. Determinación de la situación futura deseada	100
Anexo 6. Matriz de sistematización de alternativas de solución	102
Anexo 7. Ejemplo de definición de criterios para la selección de alternativas de solución	102
Anexo 8. Matriz de selección de alternativas de solución	103
Anexo 9. Matriz de objetivos prioritarios y lineamientos	104
Anexo 10. Matriz de servicios de la política nacional	105
Anexo 11. Fichas de alineamiento a nivel vertical	105
Anexo 12. Ficha de alineamiento a nivel horizontal	106
Anexo 13. Matriz de consistencia	107

PARTE I. Aspectos generales

1. Objetivo

Esta guía establece la metodología para la formulación de las políticas nacionales, los lineamientos para su implementación, así como el procedimiento a aplicar para su actualización.

2. Alcance

La guía está dirigida a las entidades del Poder Ejecutivo en el marco de su competencia exclusiva para diseñar y supervisar políticas nacionales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno¹. Asimismo, en lo aplicable en el marco de sus competencias, está dirigida a los Gobiernos regionales, Gobiernos locales, universidades públicas, mancomunidades regionales y municipales; y el resto de las entidades del Estado, siempre y cuando estas últimas estén incluidas en el marco de la implementación y evaluación de las políticas nacionales².

3. Base normativa

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la gestión del Estado.
- 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° 029-2018-PCM que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, y sus modificatorias.
- Decreto Supremo N° 054-2018-PCM que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, y sus modificatorias.
- Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.
- Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, Directiva para la formulación y actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 026-2017/CEPLAN/PCD, y modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00009-2021/CEPLAN/PCD.
- Resolución de Secretaría de Descentralización N° 011-2020-PCM/SD, que aprueba los Lineamientos para la elaboración de los modelos de provisión de bienes y servicios.
- Resolución de Secretaría de Descentralización N° 0014-2021-PCM/SD, que aprueba la Guía Metodológica para el diseño de modelos base de provisión de bienes y servicios.
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 009-2021-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2021-SGP que establecen orientaciones para una Gestión Pública Innovadora.
- Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 015-2021/CEPLAN/PCD, que aprueba

¹ LOPE. Artículo 4.1.

² Artículo 3° del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, y sus modificatorias.

- la Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del SINAPLAN, y la Guía para la elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos.
- Opinión técnica vinculante N° 002-2021-PCM-SGP/SSAP.
 - Opinión técnica vinculante N° 001-2022-PCM/SGP/SSAP.

4. Las políticas nacionales en el marco de la modernización de la gestión pública

El proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos³.

El Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública⁴, señala que la modernización de la gestión pública consiste en la selección y utilización de todos aquellos medios orientados a la creación de valor público en una determinada actividad o servicio a cargo de las entidades públicas. Se crea valor público cuando las intervenciones públicas satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad, y cuando se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos para dichos fines. Para ello es importante incidir en la participación ciudadana, ya que genera sostenibilidad de la acción pública.

En línea con lo anterior, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030⁵ señala que la modernización se debe entender como un proceso de transformación constante a fin de mejorar la labor de las entidades públicas y, de esa manera, generar valor público. El énfasis se coloca, entonces, en la creación de valor público, a través de intervenciones que aborden los problemas públicos de manera efectiva y útil para las personas. De esta manera, un Estado moderno promueve la construcción de legitimidad y confianza pública mediante los principios de participación, transparencia, rendición de cuentas e integridad pública.

Es así como asume relevancia el planeamiento estratégico, proceso liderado por las entidades públicas, en virtud de que en este se caracterizan las variables que constituyen la situación actual y se comprenden las necesidades y expectativas de las personas, las mismas que expresan la afectación de su bienestar. El proceso conduce a la generación de consensos sobre el futuro que se desea alcanzar, formalizado mediante un conjunto de objetivos que representan resultados que se esperan lograr, acciones para alcanzar estos objetivos, incluyendo la producción de bienes o servicios con metas claras de cantidad y calidad, que permitirán satisfacer las necesidades y expectativas de las personas en el territorio.

La Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico⁶ señala que la planificación estratégica⁷ es el instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado Constitucional de Derecho. En el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), se elaboran un conjunto de políticas y planes estratégicos, los cuales deben estar armonizados con las Políticas de Estado y los objetivos de desarrollo nacional del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)⁸.

En esa línea, las políticas nacionales se orientan al abordaje de un determinado problema

³ Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

⁴ Decreto Supremo N° 123-2018-PCM.

⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM.

⁶ Decreto Legislativo N° 1088.

⁷ Para la presente Guía, los términos planificación y planeamiento son equivalentes.

⁸ Versión modificada de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD.

público que afecta a las personas o a su entorno y que es priorizado en la agenda pública, a través de un conjunto de objetivos, lineamientos y servicios con atributos específicos.

En concordancia con el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, las políticas nacionales desarrollan sus objetivos a través de metas, indicadores y responsables en los respectivos planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM), planes estratégicos multisectoriales, planes estratégicos institucionales (PEI) y planes operativos institucionales (POI) de los Ministerios y sus organismos públicos, según corresponda, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)⁹, de tal manera que se asegure su coherencia, articulación e implementación.

5. Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua

Para la formulación de las políticas nacionales, así como de todos los planes estratégicos, se aplica un ciclo compuesto por cuatro fases interrelacionadas que se orientan hacia el pleno desarrollo humano en un ambiente equilibrado, lo cual se representa en el siguiente gráfico:

Figura 1. Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua



Fuente: Versión modificada de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD.
Elaboración: CEPLAN

⁹ Artículo 11° del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

Fase 1. Conocimiento integral de la realidad.

Se busca comprender cómo viven las personas en sus territorios, sus medios de vida y su nivel de bienestar, mediante la caracterización y el diagnóstico de variables que definen la situación actual. Se describe el territorio, los recursos disponibles (físicos, ambientales, económicos, sociales, culturales), sus interrelaciones y las condiciones de vida de su población. Mediante el diagnóstico, se relevan los problemas, las necesidades y prioridades de la población; las brechas de infraestructura y de acceso a servicios públicos de calidad que deben ser cerradas para mejorar su calidad de vida; y las intervenciones de actores que operan en el territorio (sector público, privado y sociedad civil). Mediante este análisis, se obtiene una imagen del territorio actual que reconoce y valora la diversidad de las realidades locales.

Fase 2. El futuro deseado.

Se identifican las aspiraciones de las personas, se realiza el análisis de futuro y se define la imagen del territorio deseado. El análisis de futuro identifica tendencias, oportunidades, riesgos, escenarios estratégicos, escenarios disruptivos y alertas tempranas que podrían afectar, en forma positiva o negativa, la provisión de servicios y el bienestar de las personas. La imagen del territorio deseado representa una situación más favorable que la actual, factible de ser alcanzada en un periodo dado mediante la acción coordinada de la sociedad peruana y su Estado. Se construye de forma concertada, a partir del conocimiento integral de la realidad y el análisis de futuro.

Fase 3. Políticas y planes coordinados.

Se definen las políticas públicas, de forma articulada entre sectores y niveles de gobierno, orientadas a alcanzar la imagen del territorio deseado, a través de políticas y planes. En el caso de las políticas nacionales, se desarrolla una apuesta estratégica a través de objetivos prioritarios, lineamientos y servicios. Las políticas nacionales se reflejan en los planes estratégicos, los cuales disponen de objetivos, indicadores, metas y acciones de orden estratégico priorizadas, tanto en el ámbito sectorial, como en el territorial e institucional, los cuales se encuentran armonizados y permiten alcanzar en conjunto los resultados de política.

Fase 4. Seguimiento y evaluación para la mejora continua.

Se recoge y analiza información de los indicadores definidos en las políticas y planes para verificar el avance hacia el logro de la imagen del territorio deseado, así como el uso de los recursos asignados con ese fin. Además, se analizan los cambios ocurridos en la vida de las personas (esperados o no esperados) y se generan informes periódicos que permiten identificar alternativas para mejorar políticas y planes, con respecto a su diseño o implementación, para el logro de los objetivos planteados. De esta manera, los informes de seguimiento y evaluación retroalimentan el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, que está orientado a resultados favorables para el bienestar de las personas.

6. Articulación entre políticas y planes

Para la formulación de las políticas nacionales se debe tener presente que todas las políticas y planes del SINAPLAN deben estar articulados con la Visión del Perú al 2050, las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) y la Política General de Gobierno (PGG).

Asimismo, las políticas nacionales deben reflejarse de forma coherente en los planes estratégicos y políticas del SINAPLAN, según corresponda. En ese sentido, a nivel de

planeamiento sectorial, los objetivos prioritarios y lineamientos de la política nacional se articulan con los objetivos y acciones estratégicos sectoriales de los planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM) de los sectores responsables, según corresponda. A nivel multisectorial, estos elementos también pueden reflejarse en los planes estratégicos multisectoriales (PEM), cuando corresponda y bajo las causales establecidos por el CEPLAN.

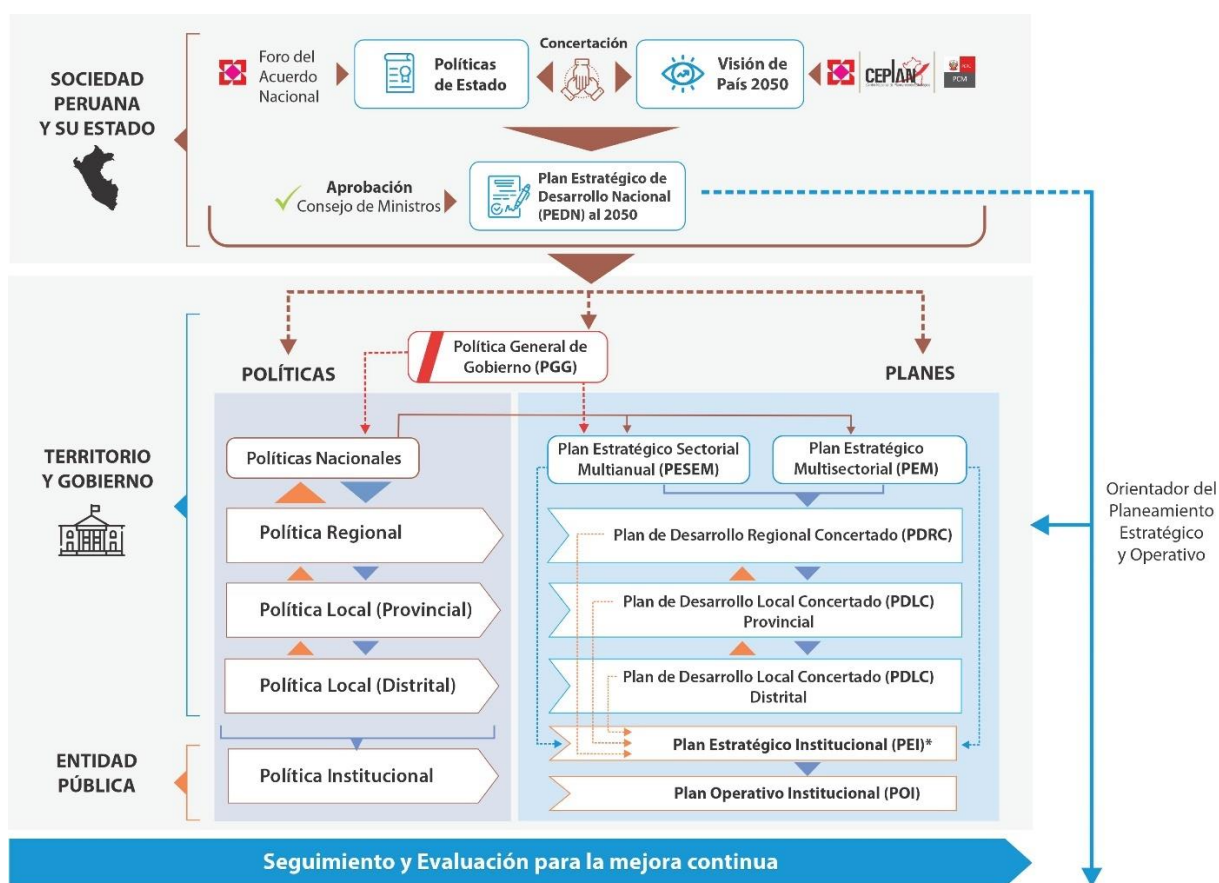
A nivel de planeamiento institucional, los servicios de las políticas nacionales y sus respectivas actividades operativas se reflejan en los planes estratégicos institucionales (PEI) y planes operativos institucionales (POI) de las entidades públicas a cargos de dichos servicios, según corresponda.

A nivel de planeamiento territorial, las políticas nacionales se vinculan con los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) en cuanto a los objetivos establecidos; y de igual manera, con los planes institucionales (Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional) de los Gobiernos regionales y locales, los cuales acogen los elementos de la política nacional que les corresponde en virtud de sus competencias compartidas (servicios).

Asimismo, las políticas regionales y locales recogen los elementos de la política nacional que se estimen pertinentes para el abordaje de los problemas públicos en el territorio, guardando coherencia con el planeamiento territorial, es decir, con los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC); y de igual manera, con los planes institucionales (Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional) de los Gobiernos regionales y locales.

Se busca que los planes estratégicos y políticas se armonicen, sean coherentes entre estos y se dirijan a objetivos comunes para alcanzar la Visión del Perú. Estos aspectos se muestran en la siguiente Figura y será materia de mayor detalle en la sección de Implementación.

Figura 2. Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN



Fuente: Versión modificada de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD.

Elaboración: CEPLAN

7. Definiciones

Esta sección contiene las definiciones necesarias para comprender el proceso de políticas nacionales. En adelante toda referencia a política nacional alude tanto a políticas nacionales sectoriales como a políticas nacionales multisectoriales.

7.1. Problema público

Un problema público es una situación propia de las personas o de su entorno, que representa una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificables directamente o a través de elementos que la exteriorizan, y ante las cuales se busca una solución¹⁰. Como tal, se caracteriza por los siguientes elementos:

- **Existe evidencia del problema**, el cual se expresa como i) carencias y necesidades en las personas o en su entorno, o ii) como una oportunidad de mejora¹¹, o iii) como un riesgo que se desea mitigar o evitar. **Por ejemplo:**
 - Las brechas en el acceso a saneamiento y electrificación, el registro de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y las mediciones respecto a la baja calidad del empleo en el país evidencian un conjunto de **carencias** que están afectando el bienestar de las personas.

¹⁰ Jones (1970), citado por Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008. Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona: Grupo planeta.

¹¹ Según Bardach (1998), perder una oportunidad es un problema público.

- En el Perú, la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial - Conida ha expresado que la ciencia espacial viene demostrando su importancia estratégica para el desarrollo de los países, por ser proveedora de múltiple información e integradora de diversas tecnologías, y trasladar sus desarrollos a la industria en general. En tal sentido, una **oportunidad de mejora** está referida al aprovechamiento del uso de la ciencia espacial para el desarrollo.
- Se prevé que el país se enfrente en las siguientes décadas a una situación de escasez del agua, la cual afectaría seriamente la sostenibilidad de los medios de subsistencia en las zonas rurales y urbanas. La evidencia científica da cuenta de un alto nivel de estrés hídrico en el país, como medida del uso del recurso en relación con su disponibilidad, el cual ha exhibido un registro creciente en los últimos años. Esta situación configura un **riesgo** cuya ocurrencia afectaría a las personas y sus medios de vida.
- **Los actores del ámbito político¹² y de la sociedad civil¹³ expresan que la situación afecta de manera directa o indirecta el ejercicio de derechos o bienestar de las personas¹⁴.** Por ejemplo, diversos colectivos manifestaron la necesidad de asegurar la protección de grupos vulnerables de la sociedad que ven afectados sus derechos, lo cual ha desembocado en el inicio del proceso de elaboración de la Política Nacional de Derechos Humanos, con conducción del sector Justicia y Derechos Humanos.
- **La atención del problema requiere de la intervención del sector público**, aun cuando también implique la intervención del sector privado¹⁵ o de actores sociales. Por ejemplo, frente al problema público relacionado a la limitada competitividad del país, la Política Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030, prevé la acción del Estado para asegurar adecuadas condiciones de infraestructura, un ambiente de negocios productivo e instituciones sólidas y confiables, aun cuando el sector privado ejerce un rol fundamental para abordar este problema.

Asimismo, es necesario recalcar que los problemas públicos son **interdependientes**, ya que no suele existir uncausalidad en su origen o explicación y comúnmente son parte de un sistema complejo¹⁶; asimismo, son **dinámicos**, ya que su concepción evoluciona por los cambios en el conocimiento, en las nuevas tecnologías y por la aparición de nuevos fenómenos sociales.

En tal sentido, los problemas públicos pueden ser identificados desde las siguientes fuentes:

- A partir de la demanda social, es decir mediante encuestas, entrevistas, pronunciamientos, mesas técnicas desarrolladas en instancias nacionales, regionales

¹² Entidades del Estado y representantes políticos.

¹³ La academia, instituciones públicas o privadas de investigación, organizaciones gremiales, asociaciones civiles, consejos constituidos, entre otros relacionados.

¹⁴ Olavarría, 2007. Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

¹⁵ Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008. Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona: Grupo planeta

¹⁶ Un sistema es complejo si: a) Son dinámicos, es decir que su comportamiento cambia a través de su horizonte temporal; b) Sus actores están altamente relacionados entre ellos y con su entorno; c) Tienen ciclos de retroalimentación que caracterizan las dinámicas del sistema; d) Contienen relaciones no lineales o no proporcionales; e) No son independientes de su trayectoria pasada; f) Son adaptivos, es decir que el comportamiento de sus agentes puede cambiar a través del tiempo; g) Sus relaciones de causa y efecto pueden estar distantes en el espacio y el tiempo; h) Contienen retrasos, es decir que los efectos de las políticas podrían aparecer después o hasta tener efectos contra intuitivos. Sterman, 2000.

y locales de gobierno, mesas de diálogo con actores en el territorio, declaraciones de las representaciones de la sociedad civil, entre otros.

- Sobre la base del conocimiento integral de la realidad, el cual se expresa en diagnósticos, estudios prospectivos, reportes de seguimiento e informes de evaluación, investigaciones públicas, privadas o de organismos internacionales¹⁷, que den cuenta de situaciones que están afectando el bienestar y la plena realización de los derechos de las personas. Ello debe estar en concordancia con los instrumentos de política como las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, la Política General de Gobierno, y a su vez, instrumentos normativos que expresen los mandatos legales de los ministerios.

7.2. Política pública

Una política pública se concibe como las sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones socialmente problemáticas (Salazar, 1994). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden (Das Gracias Rúa, 1997). En ese sentido, la política pública ofrece un conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (Subirats et al, 2018).

Las políticas públicas existen siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos (cambiar un estado de cosas percibido como problemático o insatisfactorio), a partir de determinados instrumentos (o medios) y la asignación de los recursos correspondientes¹⁸.

Una política pública puede expresarse a través de: i) normas específicas que definen la acción del Estado para servicios específicos, ii) bloques normativos que regulan los límites de la actividad de los individuos o grupos de individuos; y, iii) acciones que adopta o que deja de ejecutar un Estado (IDEA Internacional, 2008).

En tal sentido, las políticas nacionales representan una expresión de la política pública para el abordaje específico de problemas de carácter público.

7.3. Políticas nacionales

Las políticas nacionales son 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. Definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas¹⁹.

Toda política nacional responde a un problema público. Sin embargo, no todo problema público requiere la formulación de una política nacional porque puede ser abordado desde otro instrumento de gestión o normativo.

¹⁷ Como las recomendaciones de organismos multilaterales de desarrollo o el Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos.

¹⁸ Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales; SUBDERE, 2010.

¹⁹ En concordancia con el artículo 8° del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

En ese sentido, una política nacional debe cumplir las siguientes características:

- Expresar una **decisión del Poder Ejecutivo** para prevenir, reducir o resolver un determinado problema público. Sobre esta base se puede afirmar que una política nacional, que emana del Poder Ejecutivo, es una forma de expresar una política pública y requiere un reconocimiento formal por parte de la legislación peruana.
- Ser de **alcance nacional**, es decir, atender un problema público que trasciende un ámbito territorial determinado y que es relevante para las personas o su entorno.
- Orientarse a alcanzar la **Visión del Perú al 2050** y las **Políticas de Estado**.
- Enmarcarse en los objetivos establecidos en el **Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la Política General de Gobierno**, así como, considerar la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del Estado.

Además, deben cumplir con las siguientes disposiciones:

- Son de **cumplimiento obligatorio**²⁰ por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.
- Se reflejan, según corresponda, en los objetivos y acciones estratégicas establecidos en el **Plan Estratégico Sectorial Multianual, los Planes de Desarrollo Concertado Regional y Local, el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional** de las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno²¹.
- Cumplen con las disposiciones establecidas para las políticas nacionales en el artículo 4° de la **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**, y con la estructura contemplada en el Anexo 1 del **Reglamento que regula las políticas nacionales**, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, en concordancia con sus modificaciones.

En tal sentido, cabe resaltar que los ministerios deben desarrollar sus capacidades de rectoría respecto a las políticas nacionales en las que participan, lo cual implica establecer resultados y cursos de acción para lograrlos, fijar estándares de calidad de los servicios públicos y un conjunto de medidas sectoriales para su cumplimiento; así como proveer la asistencia y el financiamiento necesario. Estos y otros elementos son desarrollados en las etapas y pasos de esta guía.

Toda política nacional deberá aprobarse mediante **Decreto Supremo** con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y el refrendo del Ministro titular del sector o sectores competentes, previa **opinión técnica** del CEPLAN.

7.4. Política nacional sectorial y política nacional multisectorial

Políticas nacionales sectoriales. Corresponden al subconjunto de políticas nacionales acotadas a una determinada actividad económica y social específica pública o privada, bajo el ámbito de competencia de un Ministerio²². Cuenta con un ministerio rector.

²⁰ LOPE. Artículo 4.1.

²¹ Artículo 11.1 del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

²² Artículo 8.5 del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

- Por ejemplo, para el abordaje del problema público de “limitado ejercicio de los derechos culturales de la población”²³ se previeron, dado el modelo definido para dicho problema, servicios cuyos proveedores correspondían solo a entidades públicas o pliegos del sector Cultura.
- De igual forma, para mitigar el problema público de “inadecuadas competencias de la población para ejercer su profesión y desarrollar investigación e innovación”²⁴, se han previsto intervenciones del Ministerio de Educación, la SUNEDU y el PRONABEC, entidades que pertenecen al Sector Educación.

Políticas nacionales multisectoriales. corresponden al 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 Ministerios²⁵. Cuenta con un ministerio conductor.

- Por ejemplo, para el abordaje del problema público referido al “elevado déficit de empleo decente”²⁶, tomando en cuenta el modelo y su diagnóstico, se han previsto intervenciones bajo los ámbitos de los sectores Producción, Educación, Trabajo y Promoción del Empleo.

La definición de una política como sectorial o multisectorial es un ejercicio que **se debe realizar durante el análisis de pertinencia**, y debe tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- **Las funciones.** Se refiere a las funciones establecidas para cada ministerio en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 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 metas²⁷. El Clasificador Funcional Programático es aprobado por el Consejo de Ministros y precisa las áreas programáticas de acción del Estado²⁸. Así, vincular el problema público con una o más funciones del Estado permitirá identificar el o los ministerios intervinientes en una política nacional, y la participación de otras entidades públicas.
- **El sustento técnico.** Consiste en el análisis de evidencia que sustente una situación problemática que requiere atención urgente, lo que permitirá determinar si por su naturaleza requiere la contribución de uno o más sectores para su correcto abordaje.

Por ejemplo, en la identificación del problema público referido al “elevado déficit de empleo decente” de la Política Nacional de Empleo Decente se concibieron como factores causales el bajo capital humano y la limitada productividad de las empresas, lo cual implicó la participación de los Sectores Educación y Producción en los servicios previstos para el abordaje integral del problema.

²³ Política Nacional de Cultura (2020).

²⁴ Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (2020)

²⁵ Artículo 8.5 del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

²⁶ Política Nacional de Empleo Decente (2021).

²⁷ Artículo 2 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

²⁸ Séptima Disposición Transitoria de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

- **La decisión política.** Consiste en el acuerdo tomado por los ministerios que participarán para solucionar el problema público previamente identificado. La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y los ministerios pueden definir en conjunto a las entidades públicas que deberán intervenir considerando sus recursos, competencias y capacidades para formular e implementar la política.

7.5. Rectoría y conducción de una política nacional

Rectoría de una política nacional. Se aplica a las políticas nacionales sectoriales. Es la potestad exclusiva de cada uno de los ministerios para priorizar la atención de problemas públicos 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, en beneficio de la ciudadanía²⁹.

Dichas medidas sectoriales nacionales dirigidas a asegurar el cumplimiento de una política nacional aprobada, pueden tener carácter³⁰:

- **Mandatorio**, tales como protocolos, procesos, metodologías, modelos de provisión de bienes y servicios y en general, cualquier disposición de obligatorio cumplimiento.
- **Promotor**, tales como mecanismos de financiamiento, apoyo técnico, convenios de colaboración, entre otros, que incentiven el cumplimiento de las políticas nacionales sectoriales y su articulación con las políticas subnacionales.
- **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 nacionales³¹. Asimismo, para el ejercicio de las competencias compartidas, corresponde a los ministerios coordinar con los Gobiernos regionales y locales la implementación de dichas políticas y evaluar su cumplimiento³².

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

Cabe señalar que cada ministerio interviniente en una política multisectorial es rector del respectivo ámbito sectorial bajo su titularidad en el marco de sus competencias y funciones, por lo que asume las atribuciones a las que se refiere el apartado anterior (medidas sectoriales). La conducción se asigna al ministerio interviniente cuyas competencias y funciones sectoriales presentan mayor consistencia con los objetivos de la política³³.

Para determinar dicha consistencia, los ministerios analizan su marco normativo nacional, los compromisos internacionales y los tratados y convenios ratificados por el Estado peruano, así como la posición y enfoque adoptado respecto al abordaje de la materia y la afinidad del

²⁹ Artículo 13 del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

³⁰ Artículo 14° del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

³¹ Artículo 4° y 23° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

³² Artículo 23° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

³³ Artículo 15 del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

Ministerio en el marco de sus competencias y funciones. **Dicho análisis se realiza en el análisis de pertinencia que se aplica a las políticas nacionales nuevas.**

La Presidencia del Consejo de Ministros resuelve los conflictos de competencia que se presenten entre dos o más ministerios respecto a la rectoría de una política nacional sectorial; o, a la conducción de una política nacional multisectorial.³⁴

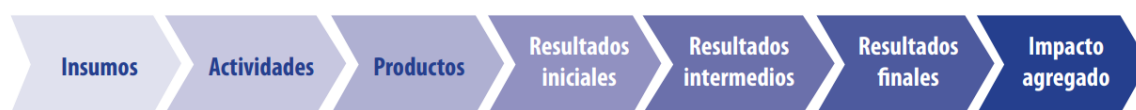
7.6. Cadena de resultados

Es un modelo teórico que permite describir la actuación de las entidades públicas en el proceso de la producción de bienes y servicios para la generación de efectos sociales; es decir, identifica los resultados esperados de una intervención pública con los productos, actividades e insumos (o recursos) que se requieren para alcanzarlos (CEPLAN, 2020).

Además, la cadena de resultados encuentra su base en la teoría del cambio que trabaja sobre la cadena causal del problema público. Esta relaciona el problema que da origen a intervenciones eficaces que abordan las causas. Dichas intervenciones comprenden insumos, actividades y productos, que buscan obtener resultados (iniciales, intermedios y finales) y finalmente impactos (esperados y no deseados) (CEPAL, 2021).

Para lograr la intervención coherente del Estado al servicio de la ciudadanía, es importante organizar los procesos siguiendo el esquema de la cadena de resultados³⁵ para políticas y planes del SINAPLAN, la cual está compuesta por los siguientes eslabones:

Figura 3. Cadena de resultados en el SINAPLAN



Elaboración: CEPLAN

La definición de cada uno de los eslabones es la siguiente³⁶:

- Los **insumos** son los factores que intervienen en la producción de los bienes y servicios. Pueden ser físicos, humanos, financieros, entre otros, y participan o son transformados en el proceso de generación de valor.
- Las **actividades** son el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera valor al transformar los insumos, dando lugar a un producto determinado.
- Los **productos** son los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos a través de las actividades. Para el caso estricto de las políticas nacionales, los productos estarán relacionados únicamente a los servicios.
- Los **resultados iniciales** representan los efectos generados en la población en el corto plazo, como consecuencia del consumo de los productos provistos por el Estado. Las entidades públicas ejercen influencia directa sobre este tipo de resultados, por lo que

³⁴ Artículo 17 del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

³⁵ Cf. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). OECD Public Governance Reviews: Peru, Integrated Governance for Inclusive Growth. Paris: OECD Publishing, 2016, pp. 137.

³⁶ Cf. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Guía Metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas, pp. 13

pueden asociarse a resultados institucionales.

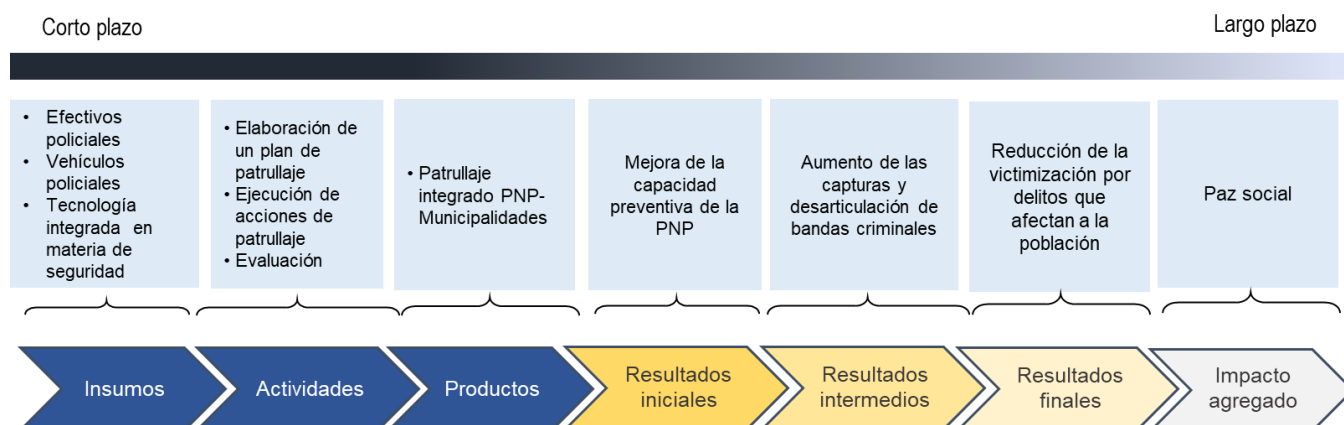
- Los **resultados intermedios** se definen como los cambios en las condiciones de vida de la población que ocurren, en el mediano plazo, por el consumo de los productos provistos por el Estado. Una entidad pública solo tendrá influencia indirecta sobre este tipo resultados, por tanto, para su consecución se requiere la intervención de varias entidades públicas y otros actores de la sociedad
- Los **resultados finales** se definen como los cambios en las condiciones de vida de la población que ocurren, en el largo plazo, por el consumo de los productos provistos por el Estado. Un resultado final tendrá como determinantes principales un conjunto de resultados iniciales e intermedios alcanzados sucesivamente, por lo tanto, su nivel de complejidad es alto.

A nivel agregado, los resultados finales asociados a un conjunto de intervenciones públicas generan un **impacto agregado** en el bienestar de la población. Es decir, un impacto agregado es consecuencia de diversos resultados finales generados a partir de un conjunto de bienes y servicios provistos por el Estado³⁷.

Bajo esta lógica, las políticas nacionales deben ser concretas, realizables y contribuir, de forma coherente y articulada con los demás instrumentos de gestión, a resultados que impacten en el bienestar de las personas.

En la siguiente Figura se propone ejemplos de cada uno de los eslabones de la cadena de resultados en materia de seguridad ciudadana.

Figura 4. Ejemplos de eslabones de la cadena de resultados

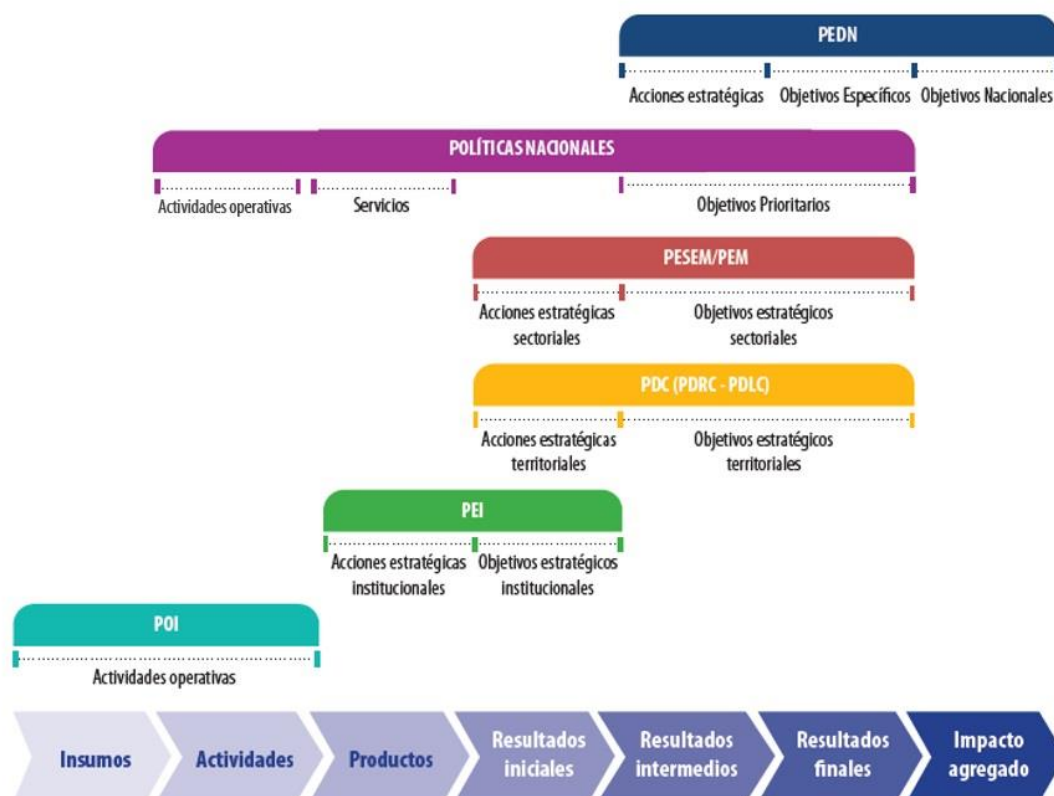


Elaboración: CEPLAN

Las políticas y planes del SINAPLAN se articulan bajo la lógica de la cadena de resultados. De esta manera, cada elemento de las políticas y planes del SINAPLAN, es parte de un eslabón de la cadena que se conforma bajo una dinámica de escalonamiento para el logro de resultados en el corto, mediano y largo plazo. A continuación, el siguiente gráfico ilustra la relación de las políticas y planes de acuerdo con la cadena de resultados:

³⁷ Australian Aid & Market Development Facility (2014). Results Measurement Manual, Version 2, p. 68; 74. Recuperado de: https://www.enterpri-se-development.org/wp-content/uploads/140219_MDF_Results_Measurement_Manual_FINAL_VERSION.pdf

Figura 5. Cadena de resultados y planes estratégicos



Elaboración: CEPLAN

8. Análisis de pertinencia para la formulación de una política nacional

El análisis de pertinencia es una ruta de análisis a través de la cual las instancias de coordinación y de discusión de política, así como la alta dirección del o los ministerios intervinientes y sus órganos de asesoramiento y de línea correspondientes³⁸ verifican que un asunto de interés cumple con los criterios mínimos para abordarse mediante una **nueva política nacional**; es decir, mediante este ejercicio se cerciora la conveniencia de su formulación.

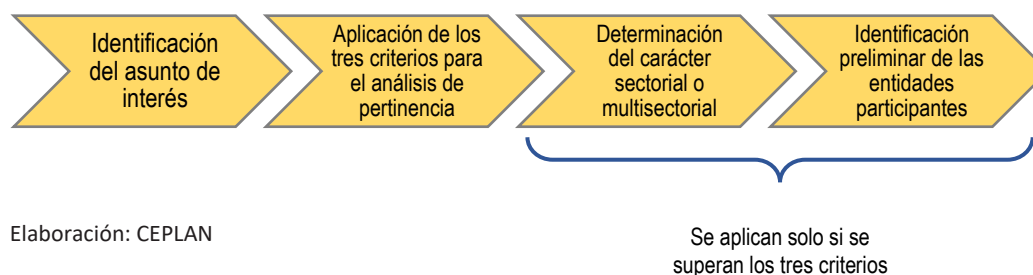
Se realiza cuando se ha identificado un asunto de interés que se pretende abordar mediante una nueva política nacional. No se realiza cuando se va a actualizar una política nacional o cuando la formulación de una política nacional es exigida por mandato legal expreso. Así, en este último caso, se deberá solamente sustentar el cumplimiento del criterio 1, denominado carácter público, al momento de solicitar al CEPLAN la asistencia técnica.

Importante: Una política nacional no se elabora para dar solución a problemas organizacionales, de gestión o de coordinación interinstitucional que afecten a una o más entidades.

³⁸ Según el numeral 1 del artículo 24° de la LOPE, la alta dirección de los ministerios cuenta con un gabinete de asesoramiento especializado para la conducción estratégica de las políticas a su cargo. Asimismo, el numeral 4 señala que los órganos de línea son órganos técnico-normativos responsables de proponer y ejecutar las políticas públicas.

La ruta del análisis de pertinencia comprende lo siguiente:

Figura 6. Ruta del análisis de pertinencia



El desarrollo de estos cuatro aspectos forma parte del informe de análisis de pertinencia elaborado por el ministerio que propone la política nacional. En el **Anexo 1** se encuentra un modelo de dicho informe y más adelante se detallan las responsabilidades de los actores durante este proceso.

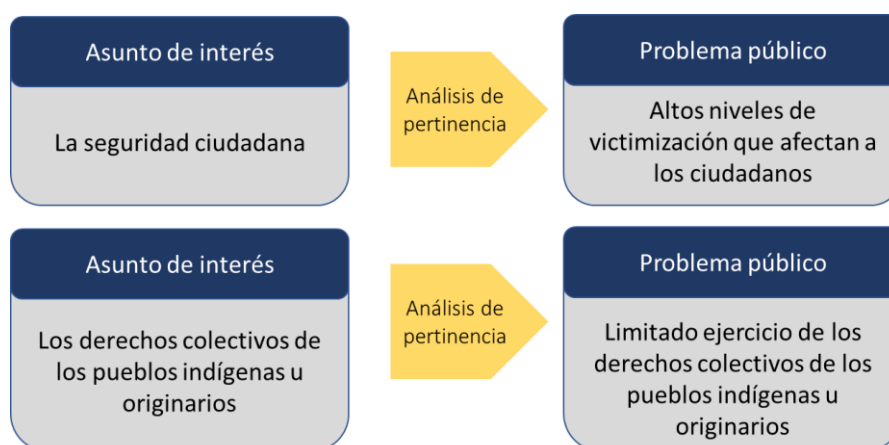
8.1. Asunto de interés

Son temas prioritarios de la realidad social y económica expresados por actores públicos o sociales, que tienen alcance nacional y reflejan las necesidades o intereses de la sociedad. Pueden ser identificados desde la propia demanda social (encuestas, entrevistas, pronunciamientos, diálogo con la ciudadanía, entre otros) o desde la base del conocimiento integral de la realidad (diagnósticos, reportes e investigaciones públicas, privadas o de organismos internacionales, entre otros)³⁹. El asunto de interés es propuesto por un ministerio, a través de un análisis de pertinencia, de acuerdo con sus funciones y competencias establecidas en la normativa correspondiente.

Si cumple con los tres criterios establecidos en el análisis de pertinencia, un asunto de interés debe reflejar un problema público con demanda prioritaria de la sociedad. Es importante señalar que la determinación y validación del problema público se realiza durante la formulación de la propia política (paso 1 y 2), puesto que en el análisis de pertinencia se verifica que el asunto de interés cumpla los requisitos mínimos para abordarse mediante una política nacional. A continuación, se muestra un ejemplo.

³⁹ Estas mismas fuentes también se utilizan para la identificación de un problema público.

Figura 7. Ejemplo de asunto de interés y problema público



Elaboración: CEPLAN

8.2. Criterios técnicos para el análisis de pertinencia

Definido el asunto de interés, este será sometido a una evaluación para verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos para abordarse mediante una nueva política nacional, considerando **tres criterios excluyentes**. Cabe señalar que el análisis debe ser secuencial, un criterio tras otro, en el orden establecido. Es decir que, en caso no se supere el criterio 1, no podrá proseguirse con el análisis del criterio 2, y así sucesivamente, lo que significa que la propuesta no supera el análisis de pertinencia si no cumple cualquiera de los criterios.

Criterio 1. Carácter público

El asunto de interés abarca un problema de carácter público. Esto se verifica al confluir las siguientes situaciones:

- i. **El asunto de interés comprende una situación propia de las personas o su entorno, sobre la cual se registra una carencia o necesidad, una oportunidad de mejora o un riesgo por mitigar; y de la cual existe evidencia verificable.** En tal sentido, no corresponde a un asunto privado, de carácter organizacional, de gestión, institucional o meramente normativo. Por ejemplo, las dificultades para ejercer la rectoría de un sistema funcional por parte de una entidad pública no podrían calificar como un problema público. Tampoco lo sería, las dificultades de la gestión para cumplir con sus funciones permanentes e inherentes.
- ii. **Los actores políticos, de manera unilateral o en conjunción con la sociedad civil⁴⁰, expresan que el asunto de interés afecta de manera directa o indirecta el ejercicio de derechos o bienestar de las personas⁴¹.**
- iii. **El asunto de interés puede ser abordado a través de las funciones o roles de una o más entidades públicas** de las que se requiere su intervención, de acuerdo con el ordenamiento jurídico nacional.

Para la verificación de estas situaciones se utiliza la siguiente Tabla. Para superar el criterio 1,

⁴⁰ La academia, instituciones públicas o privadas, organizaciones gremiales, asociaciones civiles, consejos constituidos, personas no afiliadas a ninguna organización, entre otros similares.

⁴¹ Sustentado a través de pronunciamientos de actores políticos o sociales, acuerdos consensuados, estudios científicos, consultas a la ciudadanía, entre otros.

es obligatorio que el asunto de interés **cumpla con todos los ítems siguientes.**

Tabla 1. Tabla de evaluación del criterio 1

Ítem	Cumple (Sí/No)	Breve sustento
Subcriterio i.		
A. <i>¿El asunto de interés comprende una situación propia de la realidad que comprende una posible afectación en el bienestar de las personas o su entorno?</i>		
B. <i>¿Se ha identificado de manera clara la naturaleza del asunto de interés (carencia o necesidad; oportunidad de mejora; riesgo)?</i>		
C. <i>¿Existe evidencia verificable respecto al posible problema público que abarca el asunto de interés?</i>		
D. <i>¿Se ha verificado que el asunto de interés no corresponde a un asunto privado, de carácter organizacional, de gestión, de coordinación intersectorial y multinivel, o meramente normativo?</i>		
Subcriterio ii		
E. <i>¿Se ha identificado la entidad, grupo o colectivo que declara que el asunto de interés representa una situación que afecta el bienestar o los derechos de las personas?</i>		
F. <i>¿Se ha identificado claramente a las personas afectados?</i>		
Subcriterio iii.		
G. <i>¿Se ha identificado a los principales actores del Estado con competencias en la atención del asunto de interés?</i>		
H. <i>¿Se ha identificado a otros actores claves (como la academia, instituciones privadas, asociaciones civiles, organizaciones gremiales, entre otros), cuya intervención se requiere para abordar el asunto de interés?</i>		

Criterio 2. Prioridad nacional

La atención del asunto de interés es una prioridad nacional. En tal sentido, se debe analizar si se refleja en el marco de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional o el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 o la Política General de Gobierno. Para la verificación de estas condiciones se utiliza la siguiente Tabla.

Tabla 2. Tabla de evaluación del criterio 2

Ítem	Cumple (Sí/No)	Breve sustento
A. <i>¿El asunto de interés refleja alguna prioridad contenida en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, de manera coherente? ¿con qué elemento se vincula?</i>		

Ítem	Cumple (Sí/No)	Breve sustento
B. ¿El asunto de interés refleja alguna prioridad contenida en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, de manera coherente? ¿con qué elemento se vincula?		
C. ¿El asunto de interés refleja alguna prioridad contenida en la Política General de Gobierno vigente, de manera coherente? ¿con qué elemento se vincula?		

Criterio 3. Exclusividad

El asunto de interés no es abordado por otro instrumento de intervención pública. Se debe realizar un análisis exhaustivo para demostrar que el asunto de interés no es atendido por otro instrumento del SINAPLAN (políticas nacionales o planes estratégicos), instrumento normativo (como un reglamento, norma técnica, etc.) o de otro tipo (como estrategias, entre otros). De esta manera, se descarta la posibilidad de duplicidad o traslape entre dos o más políticas nacionales y otros instrumentos.

Tabla 3. Tabla de evaluación del criterio 3

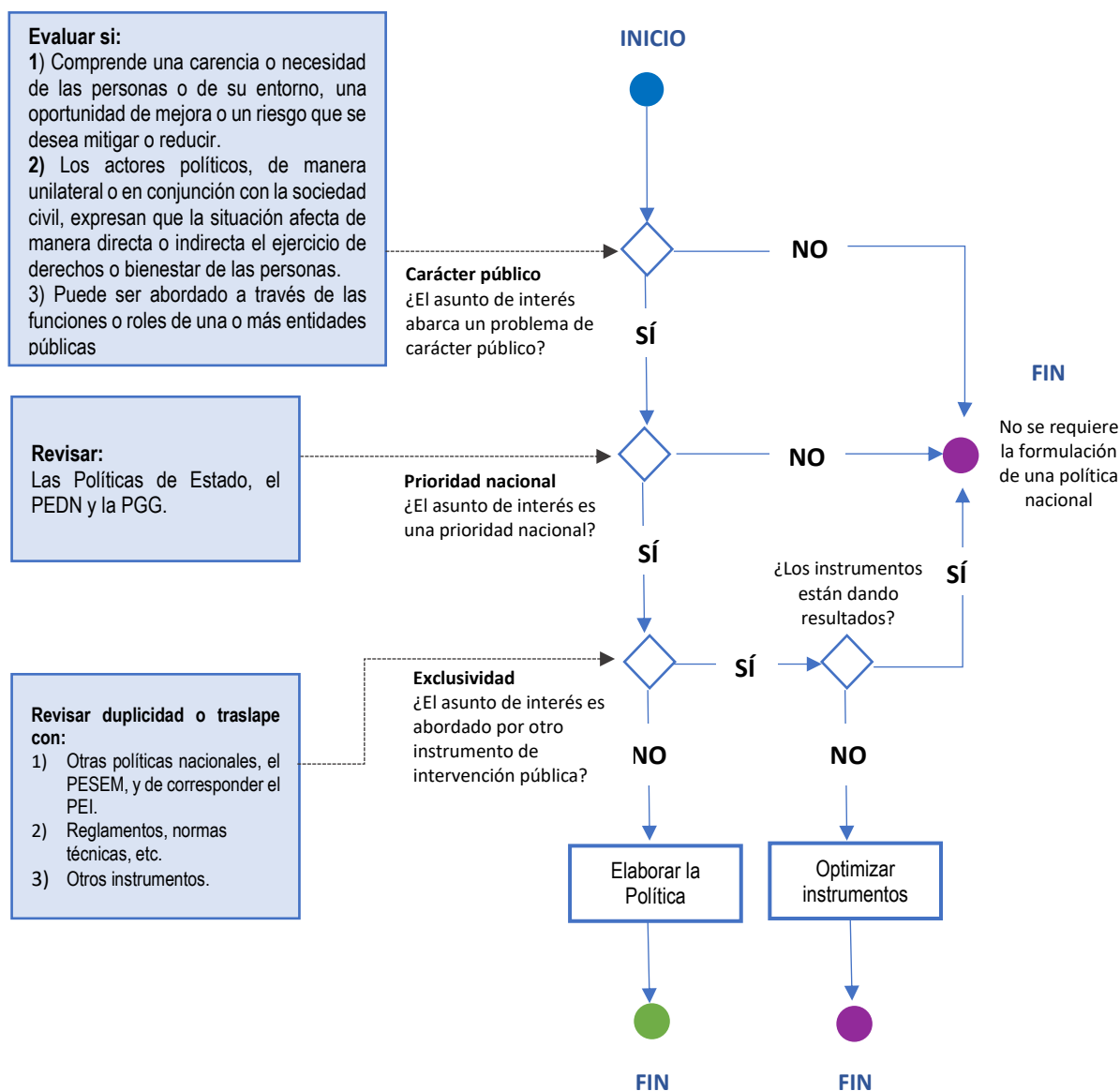
Ítem	Cumple (Sí/No)	Breve sustento
A. ¿Se concluye que a partir de la revisión de las políticas nacionales de todos los sectores ninguno aborda el asunto de interés? ⁴²		
B. ¿Se concluye, a partir de la revisión de los PESEM del Sector o Sectores involucrados, o de corresponder el PEI ⁴³ , que ninguno aborda el asunto de interés?		
C. ¿Se concluye, a partir de la revisión de los instrumentos técnicos (como reglamentos o normas técnicas), que ninguno aborda el asunto de interés?		
D. ¿Se concluye, a partir de la revisión de otros instrumentos relevantes para la gestión pública (como estrategias, entre otros), que ninguno aborda el asunto de interés?		
E. En el supuesto de que existen otros instrumentos que abordan el asunto de interés, ¿su optimización no es suficiente?		

⁴² El CEPLAN publica en su página web una lista de todas las políticas nacionales aprobadas en el marco del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y sus modificatorias.

⁴³ Para el caso de los organismos autónomos, Poderes del Estado, rectores de sistemas funcionales.

El siguiente diagrama de flujos representa la aplicación de los tres criterios descritos. Como se observa, si alguno de los tres criterios **NO** se cumple, **NO** es pertinente la formulación de una política nacional. En particular, para el criterio de Exclusividad, ante la existencia de otros instrumentos que ya están abordando el asunto de interés, debe estimarse su optimización si es que estos no están dando los resultados previstos. Si más bien, dichos instrumentos funcionan adecuadamente no se requiere la formulación de una política nacional.

Figura 8. Proceso para analizar la pertinencia de la formulación de una política nacional



Elaboración: CEPLAN

Adaptado de Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala, 2015.

8.3. Determinación del carácter sectorial o multisectorial de la política

En seguida, como parte del informe de análisis de pertinencia, corresponde determinar si la política es de carácter sectorial o multisectorial, tomando en cuenta los tres aspectos descritos en la sección 7.4, es decir, el análisis de las funciones de los ministerios, el sustento técnico y la decisión política para el abordaje integral del asunto de interés.

El propio ejercicio del análisis de pertinencia contribuye con información valiosa para determinar la naturaleza del tratamiento del asunto de interés. Un tratamiento multisectorial, por ejemplo, implica que los factores que explican el asunto de interés, como un problema, superan las competencias y funciones de un solo sector, y que la evidencia disponible recalca su naturaleza multicausal.

Igualmente, corresponde que el ministerio rector o conductor y los ministerios intervinientes analicen su marco normativo, los compromisos internacionales y los tratados y convenios ratificados por el Estado peruano, así como la posición y enfoque adoptado por el Estado respecto al abordaje del asunto de interés. Este análisis también debe conducir a determinar claramente al conductor de la política nacional, en caso sea esta multisectorial.

8.4. Identificación preliminar de las entidades públicas participantes.

Se procede con la identificación de los actores públicos directamente involucrados en el abordaje del asunto de interés, como los ministerios y sus organismos públicos adscritos, los organismos autónomos, y Gobiernos regionales y locales, en caso correspondan. Este ejercicio es la consecuencia natural del paso anterior, ya que depende del abordaje sectorial o multisectorial que se le pretende dar al asunto de interés.

La identificación es preliminar puesto que durante la propia formulación de la política nacional pueden agregarse determinados actores públicos, en virtud del conocimiento integral de la realidad y la alternativa de solución a la que se arribe.

Asimismo, se procede a identificar si existe alguna instancia de coordinación en materia del asunto de interés del análisis de pertinencia (Consejo Nacional, Comisión Multisectorial, Comisión Sectorial, Grupo de Trabajo, entre otros). Finalmente, se precisa cuál es el órgano de línea con competencias directas en el asunto de interés, así como el órgano de planeamiento —dentro del ministerio rector o conductor— que brindará soporte técnico en el proceso de formulación de la política.

8.5. Responsabilidades durante el análisis de pertinencia

Las unidades de organización⁴⁴ que participan en la elaboración del análisis de pertinencia son las siguientes:

- a. **Órgano de línea.** Según sus funciones, es el encargado de abordar el asunto de interés, por lo cual es el órgano que desarrolla o conduce temáticamente la elaboración del análisis de pertinencia. El órgano de línea del ministerio rector o conductor⁴⁵ se encarga de formular el análisis de pertinencia de manera conjunta y coordinada con las entidades del Sector que tengan competencias en la materia (en el caso de propuestas de políticas nacionales sectoriales) o con los órganos de los ministerios intervinientes (en el caso de propuestas de políticas nacionales multisectoriales). Para estos fines, **se conforma un equipo formulador en dicho órgano de línea, que puede tener la colaboración de servidores y servidoras del órgano de planeamiento y de la Alta Dirección.**

⁴⁴ Es el conjunto de unidades agrupadas por nivel organizacional al interior de una entidad (órgano, unidad orgánica, subunidad orgánica y área) según señala el Anexo1 del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

⁴⁵ En algunos casos, podrá ser el órgano de línea de alguna entidad adscrita del Sector.

- b. **Órgano de planeamiento.** Brinda soporte técnico al órgano de línea del Ministerio que elabora el análisis de pertinencia, además de apoyar en las coordinaciones necesarias con los demás órganos de línea. Asimismo, **revisa y valida el análisis de pertinencia**, considerando el estricto cumplimiento de los criterios establecidos por el CEPLAN, para lo cual emite un informe de dicha validación. Para la revisión, emplea las tablas de evaluación de cada criterio.

Para el caso de propuestas de políticas nacionales multisectoriales, el órgano de planeamiento del ministerio conductor traslada el análisis de pertinencia con un informe propio a los órganos de planeamiento de los ministerios intervinientes, para recibir su validación. Con la validación de todos los ministerios intervinientes, el ministerio conductor remite al CEPLAN el análisis de pertinencia con su informe de validación.

Pueden colaborar directamente como parte del equipo formulador de la política nacional en proceso de formulación o actualización.

- c. **Alta Dirección del Ministerio.** Una vez validado el análisis de pertinencia por el órgano de planeamiento y el CEPLAN, la Alta Dirección del ministerio rector o conductor emite el acto resolutivo que formaliza el inicio del proceso de formulación de la política nacional.

El o la representante de la Alta Dirección puede colaborar directamente como parte del equipo formulador de la política nacional en proceso de formulación o actualización.

Las entidades externas al ministerio rector o conductor que participan en el proceso del análisis de pertinencia son las siguientes:

- a. **Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.** Revisa el cumplimiento de los criterios y los contenidos mínimos del análisis de pertinencia. De ser adecuados, elabora un informe que recomienda al ministerio continuar con la formulación de una nueva política nacional y envía copia a PCM⁴⁶ para su conocimiento. De existir observaciones, el CEPLAN coordina formalmente con el ministerio rector o conductor su levantamiento. En caso se considere que el tema de interés no supera cabalmente el análisis de pertinencia, elabora un informe, con el respectivo sustento, el cual se comunicará al ministerio.
- b. **Presidencia del Consejo de Ministros.** A solicitud de un ministerio, puede colaborar en la coordinación intersectorial para la elaboración del análisis de pertinencia. Luego, a través de comunicación formal del CEPLAN, toma conocimiento del análisis de pertinencia para los fines pertinentes (especialmente la Secretaría de Coordinación y la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial).

Es importante señalar que, de acuerdo con lo señalado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Ministros de Estado orientan, coordinan y determinan las políticas nacionales; en tal sentido, **el equipo formulador que se conforme deberá, una vez validado el análisis de pertinencia, someter a consideración del despacho ministerial de su respectivo ministerio la decisión de elaborar la política nacional.**

⁴⁶ Se remite a la Secretaría de Coordinación y la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial de la PCM.

9. Etapa preparatoria

En caso se decida la formulación de una política nacional luego del análisis de pertinencia, se deben realizar los siguientes pasos durante la etapa preparatoria:

9.1. Formalizar el proceso

Los ministerios deben formalizar el proceso de formulación de una política nacional a través de una Resolución Ministerial del ministerio rector, en el caso de una política sectorial, o del ministerio conductor, en el caso de una política multisectorial. Adicionalmente, para una política multisectorial, se deberá establecer los ministerios intervinientes que participen en ella.

Excepcionalmente, se podrá conformar un grupo de trabajo u otro mecanismo⁴⁷ que asegure la participación de los ministerios intervinientes a través de sus unidades de organización competentes, así como de representantes de los otros Poderes del Estado, organismos autónomos, Gobiernos regionales y locales y sociedad civil, según corresponda⁴⁸. En el caso de existir mecanismos o instancias previamente conformados sobre la materia a ser abordada, estas pueden ser aprovechadas para el proceso de actualización o formulación de la política nacional.

9.2. Identificar a los responsables en las entidades públicas y sus roles

La formulación de las políticas nacionales requiere del liderazgo activo de las servidoras y los servidores públicos en cada uno de los sectores involucrados para el abordaje del problema público de la política nacional, incluyendo el más alto nivel político. En tal sentido, corresponde que se identifiquen en cada uno de los ministerios y sus organismos públicos adscritos, así como en los organismos autónomos en caso corresponda, a las y los responsables de participar en la política nacional, cada uno en el marco de sus competencias y funciones establecidas en la normativa correspondiente.

En la siguiente Tabla se explica el papel de estos actores en el proceso de formulación de una política nacional.

Tabla 4. Responsables en el proceso de formulación 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.

⁴⁷ En el marco del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, capítulo IV, y sus modificatorias.

⁴⁸ Para tal fin se debe tomar en cuenta las disposiciones establecidas en los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados mediante Decreto Supremo N.° 054-2018-PCM, y sus modificatorias.

Actor	Rol
Órganos de planeamiento	<p>Brindan asistencia técnica durante el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de la política, dando el soporte necesario a los órganos de línea del ministerio o ministerios intervinientes, en el marco de la normativa e instrumentos vigentes. Coordinan con el CEPLAN la asistencia técnica que se requiera. Revisan y evalúan el análisis de pertinencia de políticas nuevas antes de su envío al CEPLAN. Además, evalúan la adecuación a la metodología de los avances y propuesta final de la política nacional. Es el órgano responsable de presentar la propuesta final de la política nacional, después de su consenso en la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) y la opinión favorable del CEPLAN, al órgano resolutorio del ministerio. Asimismo, es responsable de presentar los reportes de cumplimiento de la política nacional.</p> <p>Estos mismos roles aplican para el caso de los órganos de planeamiento de los organismos públicos adscritos de los Ministerios, y los organismos autónomos, cuando corresponda.</p>
Órganos de línea de los ministerios, organismos públicos adscritos y organismos autónomos	<p>Diseñan y formulan 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 los contenidos de la política. Para estos fines, se conforma un equipo formulador con integrantes de dichos órganos de línea, que pueden tener la colaboración de servidoras y servidores del órgano de planeamiento y de Alta Dirección.</p>
Órganos desconcentrados de los ministerios, de los organismos públicos adscritos y de los organismos autónomos	<p>Participan de la formulación, así como en la actualización e implementación, de la propuesta de política nacional en el marco de sus competencias y basándose en el 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.</p>

9.3. Identificar a los actores relacionados y asegurar su participación

La participación de actores relacionados con la política nacional debe ser asegurada, en tanto estos cuenten con un reconocimiento social, político o legitimidad jurídica, para el cumplimiento de consensos y compromisos; y, por lo tanto, permiten dar sostenibilidad y legitimidad a las políticas nacionales y facilitan, de esta manera, su implementación. Las personas afectadas directamente por el problema público, las y los representantes de la sociedad civil, las y los miembros de la academia, así como las servidoras y servidores públicos de las entidades involucradas deben ser parte activa del proceso, considerando para esto, una mirada territorial. Por ello, su participación debe ser transversal en las distintas etapas y pasos de la política nacional.

Se debe considerar las aspiraciones de la población afectada directa e indirectamente por el problema público. Las aspiraciones son el conjunto de ideas o imágenes del futuro que se desean alcanzar como resolución del problema público. Inicialmente, cada actor consultado puede tener sus propias aspiraciones; sin embargo, a través de procesos de diálogo participativo, se debe impulsar y lograr consensos sobre metas comunes que se desean alcanzar

con relación al problema público, así como posibles medios para solucionarlo. Esto es particularmente relevante en la determinación del futuro deseado.

A continuación, se señalan algunas consideraciones importantes sobre la participación de los actores en la política nacional.

- **Se debe realizar una adecuada identificación de actores en el territorio**, como los Gobiernos regionales y locales en el marco de sus competencias compartidas, así como otros actores con representación territorial, tanto en la formulación de la propuesta de política nacional como en su implementación en el territorio, de manera tal que conozcan el proceso desde el principio, así como su grado de participación en la formulación e implementación.

También es fundamental identificar actores de la sociedad civil, de la academia y del sector privado, que están directa o indirectamente relacionados en la identificación y solución del problema público en los distintos territorios.

- **Las personas deben ser reconocidas en su amplia diversidad en el territorio.** Todas las personas deben tener la oportunidad de participar en el proceso de políticas nacionales y de planeamiento estratégico, en general, independientemente de su género, etnicidad, condición de discapacidad, ubicación en el territorio y otras características culturales, económicas, entre otras, toda vez que lo que se acuerde afectará su desarrollo.

Así se debe considerar la diversidad de la población, cuya composición varía en función a las costumbres y cultura, necesidades, actividades productivas, comunidades, colectivos, edades, capacidades, entre otras características.

- **Deben generarse espacios y mecanismos de participación en función a los diferentes grupos identificados. Por ejemplo**, para las personas con limitaciones visuales se puede preparar materiales en Braille o realizar entrevistas; mientras que para los niños y jóvenes es posible organizar dinámicas en sus propios centros de estudios. Es importante mencionar que las actividades deben plantearse también en función de los recursos disponibles, motivando la creatividad y la colaboración de otros actores del desarrollo. Se recomienda que las discusiones, entrevistas, encuestas y demás mecanismos que se utilicen ofrezcan como resultado de su aplicación ideas claras y sencillas, con el propósito de facilitar la sistematización de los aportes.
- **La participación varía dependiendo de los objetivos y características de cada etapa;** por lo que, es importante, definir para cada una de estas la pertinencia de los actores. **Por ejemplo**, durante la definición del problema público, será especialmente importante contar con los aportes de la población afectada; para elaborar el diagnóstico podría ser deseable la participación de la academia y de la población; y para consensuar las alternativas de solución se requiere de la población afectada, de las entidades públicas relacionadas y de otros actores como la academia, los organismos no gubernamentales y la sociedad civil. Asimismo, durante la propia formulación de la política pueden agregarse determinados actores y grupos de la sociedad no considerados inicialmente, en virtud del análisis de causalidad y la alternativa de solución a la que se arribe.
- **Si se encuentran afectados los derechos de grupos de especial protección** (personas con discapacidad, pueblos indígenas y originarios, entre otros), el ministerio rector o conductor será responsable de cumplir con los mandatos normativos tanto nacionales como internacionales respecto de la participación de la población, en general, y de ciertos grupos afectados, en particular, durante el proceso de formulación e implementación de la política nacional. Estas pueden referirse a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios y otras consultas a grupos específicos.

Asimismo, en la medida en que se vean involucrados los derechos de las personas en la política nacional, se deberá garantizar la participación gratuita, activa y significativa de actores relevantes, en las actividades de recopilación de información durante la formulación, implementación y seguimiento y evaluación de la política nacional.

- **La participación también depende de la naturaleza del problema público;** por lo que, en el caso de políticas en materia de seguridad y defensa nacional, orden interno, o que involucren el tratamiento de información clasificada como secreta, confidencial o reservada⁴⁹, debe cautelarse las reservas necesarias, por ejemplo, en el diagnóstico del problema y en el diseño de las intervenciones previstas.
- **La información debe ser sistematizada:** todas las opiniones que se planteen con fundamento son importantes. Por ello, se requiere utilizar herramientas adecuadas para procesar la diversidad de aportes sin soslayar opiniones. Se podrán utilizar herramientas propias de la minería de texto u otros mecanismos que permitan visualizar las aspiraciones y aportes comunes de la población en los diferentes territorios.

Para la participación de las personas, se pueden emplear diferentes métodos y herramientas como: entrevistas, grupos de enfoque, talleres participativos, paneles de expertos, encuestas u otros.

Recuadro 1. Participación ciudadana en Políticas Nacionales

La participación ciudadana en políticas nacionales es el derecho humano⁵⁰ de involucramiento individual o colectivo de las personas en el proceso⁵¹ de toma de decisiones públicas en la gestión de las políticas nacionales, en el contexto de un Estado democrático⁵². De este modo, este derecho otorga capacidad a las personas para influir en la vida del país mediante una acción crítica y propositiva. Asimismo, permite que la población pueda asumir su responsabilidad y tomar acción a través de los mecanismos de participación institucionalmente establecidos para que el Estado funcione y genere valor público.

Una participación ciudadana efectiva implica el involucramiento de personas, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, centros de investigación, universidades, expertos, entre otros; así como de la propia población afectada por el problema público en todo el territorio nacional; y, además, ir más allá de una participación sólo informativa o consultiva, buscando llegar a un nivel decisorio o de cogestión.

La participación ciudadana adecuadamente canalizada es importante ya que otorga legitimidad y sostenibilidad a las políticas nacionales. De este modo, contribuye en el fortalecimiento de la democracia, la gobernanza y la gobernabilidad en sociedades complejas como las actuales (Álamo & Pérez, 2019; Castillo, 2017). Además, esta se vuelve un elemento indispensable para que la ciudadanía interactúe en la esfera pública haciendo valer sus demandas y necesidades (Attili, 2004). Así también, es uno de los componentes principales de

⁴⁹ De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁵⁰ Artículo 2.17 de la Constitución Política del Perú.

⁵¹ Artículo 4 referido al principio de participación y transparencia de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

⁵² Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

las nuevas formas de gestión pública, como el gobierno abierto⁵³ o la nueva gobernanza pública⁵⁴. De esta manera, es importante que desde el Estado se identifiquen los mecanismos institucionales para orientar las demandas, necesidades y problemas de la población. Por lo que, las políticas nacionales y los planes de desarrollo podrían ser los instrumentos de gestión que mejoren la gobernabilidad de nuestra sociedad y sirvan como un instrumento ex ante para la gestión de los conflictos sociales. Por el contrario, no tomar en cuenta la importancia de la participación podría traer consigo escenarios de crisis social para el país⁵⁵.

Se debe recordar que:

- La participación ciudadana NO es una facultad opcional que el Estado puede hacer o no hacer, sino es un derecho que el Estado debe garantizar.
- La participación ciudadana NO es sólo recabar información de los actores en el territorio, sino generar espacios de diálogo en que el Estado escuche los problemas y necesidades de la población y esta se sienta realmente comprendida. De este modo en las actividades que se realizan junto con la población se debe ir construyendo un tejido social que de soporte a la política. Uno de los primeros pasos para ello es identificar a los actores sociales organizados en el territorio.
- La participación ciudadana NO es sólo una actividad que se realiza en el momento de formulación, sino es permanente tanto en la implementación como evaluación de las políticas nacionales.

Para planificar la forma en que participarán a lo largo del proceso se puede utilizar distintas técnicas como un mapa de actores y un análisis de involucrados. En el **Anexo 2** se presenta una matriz de identificación de actores, en el que se debe señalar la entidad y las personas de las que se prevé su participación. También se encuentra un esquema para el análisis de involucrados, el cual ayuda a determinar el grado de participación de cada uno de los actores durante el proceso, según su interés e influencia.

9.4. Elaborar el plan de trabajo

El plan de trabajo es una herramienta para organizar las actividades necesarias desde la etapa preparatoria hasta la redacción del documento de la política nacional. Por tanto, el plan deberá establecer mínimamente los siguientes elementos.

- **Actividades.** Las actividades del plan deben elaborarse en función de los pasos para la formulación de una política nacional. Las actividades pueden diferenciarse de la siguiente manera:
 - ➔ **Actividades relacionadas a la aplicación de la metodología.** La 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 objeto de la política nacional. Para la

⁵³ El gobierno abierto es una forma diferente de hacer gestión pública, que busca fortalecer la relación Estado-ciudadano y generar espacios colaborativos con las personas en los procesos de creación y de toma de decisiones (SGP, 2021).

⁵⁴ Enfoque orientador de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (PNMGP 2030).

⁵⁵ Ver escenario de crisis social (Ceplan, 2022b).

selección de herramientas es importante considerar criterios de validez⁵⁶, objetividad⁵⁷, confiabilidad⁵⁸, representatividad⁵⁹ y complejidad⁶⁰. Estas actividades permitirán reunir los datos necesarios y suficientes para llegar a la mayor proximidad posible sobre las causas, efectos y soluciones del problema público, y pueden ser tales como entrevistas, grupos focales, talleres, conversatorios, encuestas, etc. Asimismo, se puede considerar preparar estrategias de comunicación y difusión para asegurar el involucramiento de los actores interesados.

➔ **Actividades de carácter operacional.** Estas pueden ser reuniones de coordinación, la revisión de los avances, la socialización de la propuesta (incluyendo la publicación del proyecto de política nacional y recepción de comentarios, de acuerdo con la normativa pertinente y de estimarse conveniente), sistematización de comentarios, entre otras. Se debe considerar particularmente las actividades de asistencia técnica con el CEPLAN en aquellos pasos que demanden mayor orientación.

- **Responsables.** El proceso debe ser liderado por el ministerio conductor, en caso sea una política multisectorial; o el órgano designado por el ministerio rector, en caso sea una política sectorial, y les corresponde a estos establecer sus necesidades de recursos humanos y técnicos; no obstante, se resalta que la responsabilidad de la formulación de la política nacional está condicionada por la labor de todos los participantes, pues se requiere de más de un actor para desarrollar las actividades necesarias.
- **Plazos.** Se deben establecer tiempos para cada una de las actividades a realizar a través de un cronograma. De manera general, se deberá considerar dos procesos básicos: 1) la formulación y 2) la redacción del documento.

El tiempo que exija el proceso en su conjunto dependerá de diversos factores, como la disponibilidad de información relacionada al problema público, el nivel de compromiso del o los sectores vinculados, el número de técnicas metodológicas para el recojo de información a lo largo de los pasos, el número de actores participantes de la sociedad y el Estado; y de cuán adecuados sean los canales de coordinación y comunicación que se establezcan entre estos.

- **Recursos.** Se refiere tanto a los financieros, como a los recursos humanos, de logística, de infraestructura, entre otros.
- **Transparencia y acceso a la información:** El Plan de Trabajo, así como cada uno de los entregables con visto metodológico del CEPLAN (incluyendo la versión final de la política nacional), serán publicados en el portal institucional del ministerio responsable de la formulación de la política nacional, con fines de transparencia y recibir aportes. En el caso de los entregables, dicha publicación debe realizarse en un plazo no mayor de siete (07) días calendarios, contados a partir del día del visto del CEPLAN, y durante un plazo mínimo de quince (15) días calendario.

⁵⁶ Grado en el cual el instrumento mide verdaderamente las variables de interés de problema público en cada sector.

⁵⁷ Grado en el cual el instrumento puede ser afectado por sesgos en la formulación, aplicación o interpretación.

⁵⁸ Grado en el que el instrumento produce resultados consistentes y coherentes para identificar el problema público en cada sector.

⁵⁹ Grado con el que el instrumento permite generalizar la validez los resultados.

⁶⁰ Grado de dificultad para la aplicación de las técnicas que podría afectar la obtención de los resultados.

Importante: En el caso de la propuesta final de la política nacional, esta deberá publicarse previo a la opinión técnica del Ceplan y de acuerdo a lo establecido en 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.

En el **Anexo 3** se presenta un esquema que ayuda a organizar el plan de trabajo.

9.5. Solicitar la asistencia técnica del CEPLAN

El ministerio rector o conductor de una política nacional solicitará la asistencia técnica del CEPLAN, para la formulación de esta, mediante comunicación escrita a través de su órgano de planeamiento. La asistencia técnica consistirá principalmente en la transferencia de la metodología, la revisión de los avances y versión final del documento de la política nacional, así como la absolución de consultas técnicas y metodológicas.

Rol del órgano de planeamiento

El órgano de planeamiento del ministerio rector o conductor es un actor clave para el éxito de la formulación de la política nacional. En tal sentido, cumple las siguientes funciones:

- Brindar asistencia técnica en el proceso de formulación y actualización de las políticas nacionales cuya rectoría o conducción se encuentra a cargo de su ministerio.
- Elaborar informes respecto al grado de adecuación de los avances de la política nacional a la metodología establecida en esta Guía, previo a su remisión al CEPLAN.
- Emitir opinión técnica sobre la propuesta final de la política nacional, previo a su remisión al CEPLAN.

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 formulación, actualización, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales.
- Emitir opinión técnica sobre la propuesta final de la política nacional previa a su remisión a la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV), que revisa la política nacional antes de su aprobación en Consejo de Ministros.

La propuesta del documento de la política nacional 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 el 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 mediante oficio de la Secretaría General la opinión técnica del CEPLAN. De contarse con la opinión técnica favorable del CEPLAN, el ministerio continuará con los procedimientos administrativos correspondientes hasta su aprobación mediante Decreto Supremo.

Parte II. Proceso de una política nacional

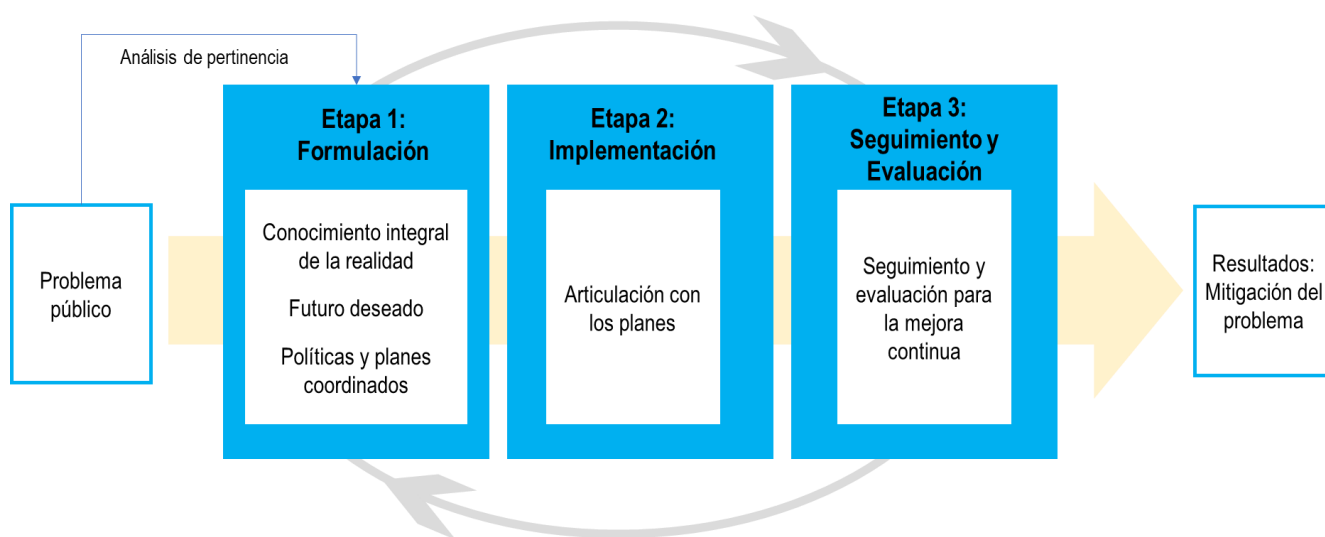
En este apartado se presentan las etapas y pasos dentro del proceso de políticas nacionales. Cabe precisar que para dicho proceso prevalece, en las materias en las que sea aplicable, lo que se señala en la Guía para la elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos (2021) y en la Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del SINAPLAN (2021) o sus actualizaciones.

El proceso aplicable a las políticas se compone de tres etapas. Los pasos comprendidos en dichas etapas son analíticos y flexibles; es decir, en el proceso de su construcción, se dan múltiples interacciones entre cada uno y, a su vez, se van reformulando. En tal sentido, el valor de las etapas reside en su capacidad explicativa, constructiva secuencial e iterativa, y flexibilidad de aplicación para comprender el proceso de las políticas nacionales.

Para la presente guía, las tres etapas dentro del proceso de una política nacional son las siguientes:

1. Formulación.
2. Implementación.
3. Seguimiento y evaluación.

Figura 9. Proceso de una política nacional en el marco de ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua



Elaboración: CEPLAN

Etapa 1. Formulación de una política nacional

Consiste en la construcción de una política nacional tomando como base el conocimiento integral de la realidad y el futuro deseado para la elaboración de una apuesta estratégica expresada en objetivos prioritarios, lineamientos y servicios necesarios para abordar un problema público. La formulación se encuentra a cargo de un **equipo formulador**, el cual se conforma en el ministerio rector o conductor y que trabaja de forma conjunta y participativa con los responsables en los otros ministerios intervinientes y otros actores de la sociedad y el Estado identificados. Esta etapa comprende nueve pasos que se explican a continuación.

Entregables durante la formulación de una política nacional

Para fines de revisión de los avances en la formulación de las políticas nacionales, los nueve pasos se organizan en cinco entregables. El ministerio rector o conductor remite al CEPLAN cada uno de sus avances preliminares, incluyendo la evidencia⁶¹ que respalde los acuerdos alcanzados por las entidades públicas participantes para la construcción de los elementos de la política nacional.

Los pasos y entregables durante el proceso de formulación se representa en la Figura 10, mientras que el flujo durante el proceso de análisis de pertinencia, etapa preparatoria y formulación se presenta en la Figura 11.

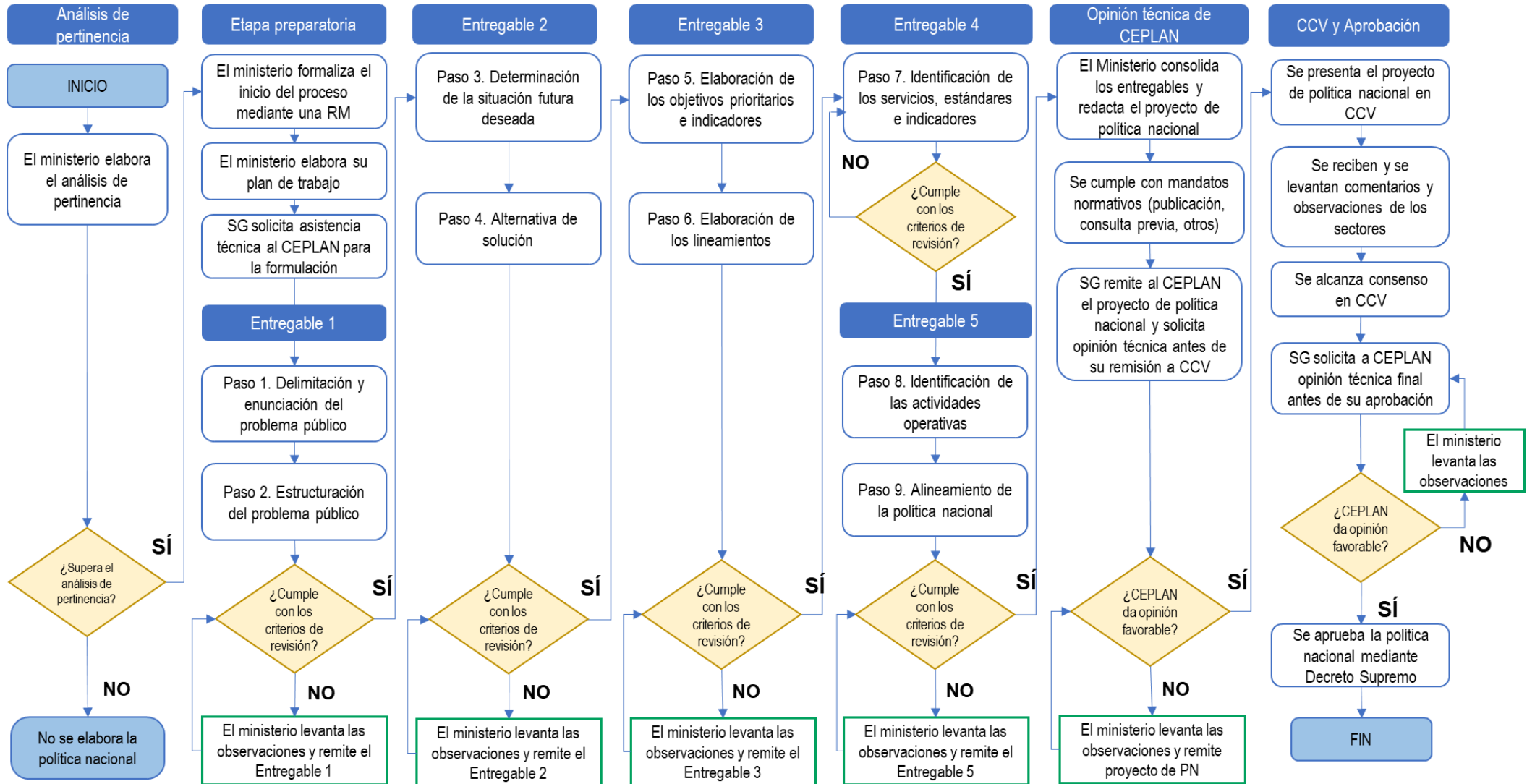
Figura 10. Pasos y entregables dentro de la formulación de una política nacional



Elaboración: CEPLAN

⁶¹ Actas (para el caso de que se hayan conformado grupos de trabajo o comisiones), comunicaciones, entre otros documentos que reflejen los acuerdos entre las entidades y actores involucrados en la formulación de la política nacional.

Figura 11. Flujo de los procesos de análisis de pertinencia, etapa preparatoria y formulación de una política nacional



Elaboración: CEPLAN

Paso 1. Delimitación y enunciación del problema público

En este paso corresponde identificar y enunciar el problema público, utilizando ampliamente la evidencia, de tal manera que sea posible la comprensión general del problema público, y posteriormente, la de sus partes sustanciales planteados en el modelo del problema público (paso 2).

Delimitación del problema público

En primer lugar, se debe exponer el **carácter público del problema** que la política pretende abordar o mitigar, con el uso amplio de evidencia cuantitativa y cualitativa (Ver Recuadro 5), lo cual conduzca a su comprensión como una situación de la realidad que afecta a las personas o su entorno, explicando los siguientes aspectos:

1. **Que el problema se expresa** mediante carencias o necesidades en las personas; o bien por la existencia de oportunidades de mejora; o de un riesgo que se desea mitigar o evitar.

Recuadro 2. Ejemplos de problemas públicos

Problema como carencia o necesidad:

- La baja calidad del empleo en el país.
- La discriminación contra las personas por su condición de discapacidad.
- Las inadecuadas condiciones de habitabilidad de las personas.

Problema como oportunidad de mejora:

- El limitado desarrollo productivo agrario.
- El bajo aprovechamiento del ámbito marítimo.
- El limitado aprovechamiento de la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo del país.

Problema como riesgo:

- La alta vulnerabilidad de las personas y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio.

2. **Que los actores políticos y de la sociedad definen el problema como una situación indeseable** que afecta el bienestar de las personas y el ejercicio de sus derechos, o a su entorno.
3. **Que se requiere la atención del sector público para el abordaje del problema**, aun cuando el sector privado también puede intervenir.
4. **Que no representa un problema organizacional, de gestión ni de coordinación institucional entre las entidades públicas. Por ejemplo**, las dificultades para ejercer la rectoría de un sistema funcional por parte de una entidad pública no podrían calificar como un problema público. Tampoco lo es si un ministerio tiene limitaciones técnicas para ejercer sus funciones permanentes e inherentes (limitado personal, ausencia de instrumentos, entre otros).

Si se parte de un análisis de pertinencia al tratarse de una política nueva, dicho análisis debe ser el insumo para verificar que se cumplen los puntos anteriores.

Se recomienda tomar en cuenta los siguientes aspectos al momento de realizar la delimitación del problema público de la política nacional:

- **Situar el problema público en un nivel apropiado de complejidad.** Este análisis implica trabajar sobre problemas que efectivamente se puedan resolver (o aspiraciones que se puedan alcanzar) dentro de tiempos acotados (mediano o largo plazo) previendo los recursos humanos y logísticos disponibles (SUBDERE, 2009) de tal manera que se aseguren políticas nacionales realistas que aborden razonablemente problemas que afectan a las personas o a su entorno y generen resultados alcanzables.
- **No situar el problema en un nivel de complejidad demasiado alto**, de tal manera que se hace imposible de abordar mediante una política. Entre más general y estructural sea el planteamiento del problema o más sean los actores involucrados, mayor será el nivel de dificultad para determinar su solución mediante una política nacional, lo cual puede conducir a traslapes y duplicidades con otros abordajes más específicos. En este proceso es importante tener presente que los problemas no son realidades objetivas, sino que se construyen conceptual y analíticamente⁶².
- **Plantear correctamente los problemas debe significar un riguroso ejercicio analítico y académico**, que implica no concentrarse solo en los síntomas, sino en el fenómeno de la realidad que afecta a las personas o a su entorno. Por ejemplo, existen situaciones en las que los afectados y los tomadores de decisión política coinciden en los síntomas que observan del fenómeno pues son fácilmente advertibles; sin embargo, no alcanzan una identificación segura del propio problema ni de sus causas principales. En tal sentido, estructurar bien un problema es producir tal definición de este, que pueda entenderse como parte de un enunciado causal, es decir reconocer claramente que el problema es "causa de" o "efecto de" (Aguilar, 1993).

En segundo lugar, corresponde exponer la **gravedad, alcance, magnitud, urgencia y oportunidad de intervenir sobre el problema público**, lo cual constituye una aproximación alta pero concreta, directa y objetiva del problema. Esto implica utilizar intensivamente la evidencia disponible, lo cual conduzca a la delimitación del fenómeno que está afectando a las personas o a su entorno

En esta parte se recomienda concentrarse en el entendimiento del fenómeno central del problema público (por ejemplo, utilizando variables ubicadas a nivel de resultado) para luego descomponer el análisis en sus partes sustanciales durante el desarrollo del siguiente paso.

A continuación, se plantean algunas preguntas orientadoras para desarrollar este punto⁶³:

- **¿Cuál es la gravedad, alcance, magnitud, urgencia y oportunidad de intervenir sobre el problema público?**
 - Gravedad: Se relaciona con el nivel de incidencia, frecuencia y el grado de intensidad del problema público en la vida de las personas y sus actividades cotidianas.⁶⁴
 - Alcance: Consiste en la determinación de los límites (social, cultural, geográficos,

⁶² Dunn, 2016.

⁶³ Roth, 2002. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora

⁶⁴<http://guiametodologica.db.e.uchile.cl/diagnostico.html#:~:text=Gravedad%3A%20la%20gravedad%20de%20un,la%20situaci%C3%B3n%20esperada%20o%20estandarizada.>

- entre otros) del problema público.⁶⁵
- Magnitud: Hace referencia a la cantidad de personas que se encuentran afectadas por el problema; es decir, toma en cuenta cifras o datos cuantitativos que demuestren la magnitud del problema.⁶⁶
 - Urgencia: Se expone si requiere de manera inmediata una intervención o acción del Estado debido a que ha aumentado su grado de afectación y los costos que la población afectada tiene que asumir por dicha problemática, generando que los actores sean menos tolerables a la permanencia de la situación que los afecta.⁶⁷
 - Oportunidad de intervenir: Se explica si existen las condiciones más apropiadas para intervenir sobre el problema público, tales como condiciones políticas, sociales, económicas o de otra índole.
- **¿El problema es permanente o temporal?**
 - Si es de carácter permanente: se precisa desde cuando el problema público existe.
 - Si es de carácter temporal: se precisa si tiene un comportamiento estacional o cíclico, así como el espacio temporal en el que se presenta.
 - **¿Quiénes son las personas afectadas por el problema público?**
 - ¿Quiénes se ven afectados por el problema directa e indirectamente (según sexo, edad, origen étnico, condición de discapacidad y otras variables pertinentes)?
 - ¿A cuántos afecta y desde cuándo?
 - ¿El problema afecta de manera diferente a distintos grupos (¿según sexo, origen étnico, condición de discapacidad y otras variables pertinentes? ¿Por qué?

Algunas herramientas y fuentes que permitirán recopilar información primaria y secundaria para responder a las preguntas planteadas son:

Análisis de datos estadísticos, encuestas y registros administrativos, análisis de tendencias, entrevistas, observación, grupos focales, paneles de expertos, análisis comparado, investigaciones públicas, privadas y de organismos internacionales, informes de evaluación, informes de lecciones aprendidas, talleres participativos, mesas de diálogo con la ciudadanía, entre otros.

Asimismo, es importante tener en cuenta que los talleres participativos y las mesas de diálogo con la ciudadanía son herramientas que permitirán asegurar la participación de los actores identificados en el territorio que la política tiene alcance. Se recomienda que al menos la primera forma de contacto con los actores sea presencial, luego de haber generado un acercamiento a la población, se podrían realizar los siguientes eventos de manera virtual o según se considere necesario.



PRODUCTO 1: DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

⁶⁵https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/Guia_diagnostico_politica_publica.pdf.

⁶⁶<http://guiametodologica.dbe.uchile.cl/diagnostico.html#:~:text=Gravedad%3A%20la%20gravedad%20de%20un,la%20situaci%C3%B3n%20esperada%20o%20estandarizada.>

⁶⁷https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_c38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

Elaboración de los conceptos claves del problema público

Enseguida, se procede con la especificación del problema en cuestión, a través de sus variables conceptuales más importantes, de acuerdo con una determinada perspectiva teórico-conceptual, con la cual se decide abordarlo. El propósito es facilitar la comprensión cabal del problema público bajo un marco teórico común, que constituirá la base sobre la que se formulará la política.

Para esto se requiere la búsqueda y análisis de investigaciones académicas y literatura especializada en el problema público, las cuales deben ser confiables y relevantes. Para más detalle sobre dichas características ver el **Recuadro 5**.

Cabe precisar que este apartado **NO** corresponde a un glosario de términos, el cual se presenta de forma específica como unas de las secciones finales en la redacción de la política nacional.

Ejemplo 1: En la Política Nacional en Discapacidad para el Desarrollo se contempló una explicación de la naturaleza estructural de la discriminación hacia las personas con discapacidad, desde una determinada aproximación teórica, lo cual permitió la comprensión del fenómeno que la política abordaba y su enunciado como problema público.

Recuadro 3. Ejemplo de conceptos clave del problema público

Política Nacional: Política Nacional en Discapacidad para el Desarrollo.

Problema público: Discriminación estructural hacia las personas con discapacidad.

Conceptos clave: “discriminación estructural”, “modelo social de la discapacidad”, “barreras”.

Pelletier (2014) señala que la discriminación presenta un carácter estructural en un contexto determinado, cuando confluyen los siguientes cinco supuestos:

1. *Existencia de un mismo grupo afectado con características comunes, pudiendo ser minoría.*
2. *Que el grupo sea vulnerable, marginalizado, excluido o se encuentre en una desventaja irrazonable.*
3. *Que la discriminación tenga como causa un contexto histórico, socioeconómico y cultural.*
4. *Que existan patrones sistemáticos, masivos o colectivos de discriminación en una zona geográfica determinada, en el Estado o en la región*
5. *Que la política, medida o norma de facto sea discriminatoria o cree una situación de desventaja irrazonable al grupo, sin importar el elemento intencional.*

Así, para explicar este problema público se ha adoptado el modelo social de la discapacidad basado en los derechos humanos, el cual concibe que la discapacidad surge, no de la persona, sino de las barreras que le impone la sociedad; por tanto, es esta última la que debe cambiar y superar sus limitaciones para prestar servicios adecuados a todas las personas, garantizando el ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. De acuerdo con Villaseca et al. (2021), se pueden identificar hasta cuatro tipos de barreras que afectan el desarrollo pleno e integral de las personas con discapacidad: i) físicas, ii) actitudinales, iii) institucionales y iv) comunicacionales.

Adaptado de la Política Nacional en Discapacidad para el Desarrollo (2021)

Ejemplo 2. En la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo se estableció conceptualmente el término habitabilidad, la cual corresponde a la variable central o asunto de interés del problema público. Sobre este fenómeno los autores han desarrollado extenso conocimiento.

Recuadro 4. Ejemplo de conceptos clave del problema público

Política Nacional: Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.

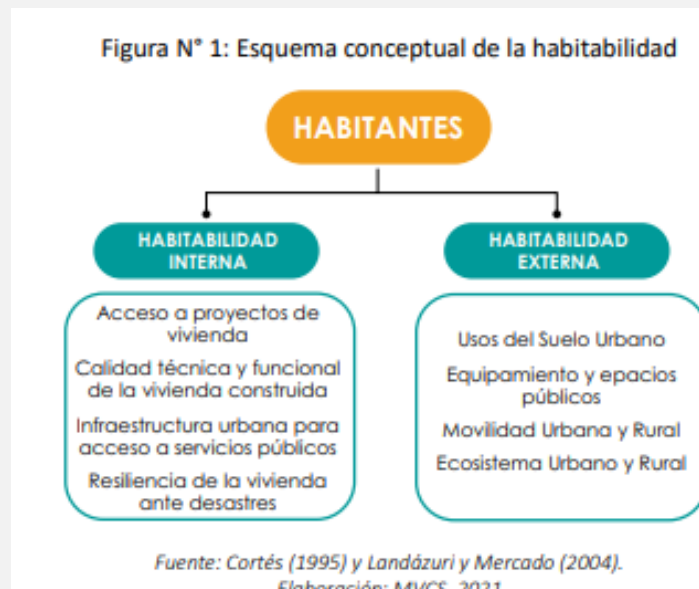
Problema público: Limitadas condiciones de habitabilidad de la población.

Conceptos clave: “habitabilidad”.

La habitabilidad se entiende como la capacidad de los espacios construidos para satisfacer las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales, de los individuos y grupos, tanto materiales como inmateriales, de los individuos y grupos. (Cortés, 1995). Tiene tres elementos:

- i. Características físicas y arquitectónicas de las viviendas;*
- ii. Características del barrio o zona residencial, donde la vivienda se localiza; y*
- iii. Características del entorno urbano o rural, en donde se sitúan los barrios o zonas residenciales.*

Figura N° 1: Esquema conceptual de la habitabilidad



PRODUCTO 2: CONCEPTOS CLAVE DEL PROBLEMA PÚBLICO

Recuadro 5. Políticas basadas en evidencia

La modernización de la gestión pública requiere de políticas basadas en evidencia rigurosa y objetiva, que permitan sustentar y entender adecuadamente el problema público que se pretende abordar, así como sus componentes; y posteriormente, determinar los mejores cursos de acción para mitigarlo o eliminarlo. Si se aseguran estas condiciones, se favorecerá la efectividad de la política, así como la eficiencia en el uso de los recursos destinados a su implementación.

En tal sentido, en el proceso de formulación de una política nacional, el equipo formulador realizará la **recopilación de la evidencia** relacionada tanto al problema público como a cada uno de sus componentes, pues deberá aprovechar el conocimiento generado previamente por otros actores para disponer de información cualitativa y cuantitativa que permita su caracterización desde un alcance nacional, pero destacando sus particularidades de carácter territorial, o en la población por grupos de edad, sexo, origen étnico, condición de discapacidad, condición socioeconómica, entre otros. En tal sentido, la información debe permitir comprender las necesidades de las personas en el territorio y su nivel de bienestar.

La evidencia que se utilice debe cumplir con los siguientes criterios (Sutcliffe & Court, 2006):

- **Exactitud.** Debe describir adecuada y concretamente el problema público, sus componentes (causas y efectos), así como facilitar su comprensión.
- **Objetividad.** Se relaciona con la calidad del proceso de generación de evidencia, así como la objetividad de sus fuentes (para evitar, por ejemplo, sesgos en la interpretación de resultados).
- **Credibilidad.** Se relaciona con la confiabilidad de la evidencia y el grado en que podemos depender de la información recolectada para el posterior seguimiento y la evaluación.
- **Generalización.** Se debe recolectar evidencia extensa sobre el problema público y evitar ceñirse a un caso específico.
- **Relevancia.** La información debe ser adecuada en relación con el contexto y la realidad del tema seleccionado.
- **Disponibilidad.** Implica la existencia de evidencia manejable y de fácil acceso, que puede ser replicable y accesible.

Se recomienda no presuponer que algunas formas de evidencia tienen más relevancia que otras. A menudo, se priorizan los datos empíricos; no obstante, no se debe restar importancia a la información obtenida a partir de otras fuentes, como el diálogo y la consulta con la ciudadanía, por ejemplo. En otras palabras, la recopilación de información debe considerar una amplia gama de fuentes, evitando la predominancia de sola una de ellas, y promoviendo la aplicación de técnicas tanto cuantitativas como cualitativas.

Para la recopilación de la evidencia se puede utilizar **literatura especializada, opinión de expertos acreditados, recolección y análisis de datos estadísticos bajo un proceso oficial (censos nacionales, encuestas, registros administrativos y estudios de opinión), estudios de futuro, informes de evaluación de impacto o resultado, investigaciones e informes de instituciones públicas, privadas y de organismos internacionales**, entre otros.

En el **Anexo 4**, se presenta una lista de métodos cualitativos y cuantitativos para encontrar evidencia para las políticas nacionales⁶⁸.

No se considera como evidencia: suposiciones, creencias, impresiones personales, instrumentos normativos como único sustento, información a nivel global que no esté contextualizada o contrastada a la realidad nacional, así como información desactualizada.

Enunciación del problema público

En este punto, corresponde enunciar el problema público. Una enunciación correcta del problema público debe tomar en cuenta las siguientes características:

- **El enunciado es breve, claro y preciso.** Se debe evitar enunciar los problemas en términos muy generales, ya que dificulta su comprensión y queda abierto a diversas interpretaciones⁶⁹.
- **Contiene una sola variable central.** Se debe evitar introducir en el enunciado otras variables adicionales, más allá de una única variable central⁷⁰.
- **No expresa una situación de falta de medios.** El enunciado del problema no debe incluir una solución implícita⁷¹. Se debe limitar la definición del problema a un enunciado y dejar abierta la búsqueda de soluciones.

Por ejemplo, un enunciado del problema público como el de “estado inadecuado de las escuelas para los niños y niñas con bajos logros de aprendizaje”, tiende a omitir cualquier otra solución que no sea el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas. En este caso, el problema debería enunciarse como “bajos logros de aprendizaje en las niñas y niños”.

- **Se plantea como un problema que puede ser resuelto.** El problema debe redactarse desde las competencias y capacidades que el sector o los sectores tienen a su disposición.
- **Cumple con una estructura adecuada:** El problema público se redacta considerando los siguientes tres elementos.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Bardach, 1998. Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: un manual para la práctica. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

⁷⁰ SUBDERE, 2009. El enunciado debe contener una sola variable central (problema) El enunciado debe dar cuenta de la variable que ha sido considerada como problema, es decir, la variable dependiente. Se debe evitar, por tanto, introducir en el enunciado otras variables adicionales. De lo contrario, se corre el riesgo de perder el foco del problema que se intenta resolver.

⁷¹ Bardach, 1998. Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: un manual para la práctica. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Enunciado del problema público = Condición + variable central + Sujeto

- **Condición:** Se refiere a la característica problemática de la variable central, la cual se desea cambiar. Se recomienda que se plantee una sola condición.
- **Variable central:** Se refiere al fenómeno o situación de la realidad cuya característica se desea cambiar.
- **Sujeto:** Es el elemento que demanda una solución. Puede comprender a las personas, a un entorno, o a un espacio geográfico que involucre el desarrollo o la mejora de las condiciones de vida de las personas.

Los siguientes son ejemplos de enunciados de problemas públicos:

Ejemplo 1		
<i>Limitado</i>	<i>ejercicio de los derechos culturales</i>	<i>de la población</i> ⁷²
Condición	Variable central	Sujeto

Ejemplo 2		
<i>Alta</i>	<i>Vulnerabilidad ante el riesgo de desastres en el territorio</i>	<i>de la población y sus medios de vida</i> ⁷³
Condición	Variable central	Sujeto

Ejemplo 3		
<i>Inadecuadas</i>	<i>condiciones de vida para favorecer la reinserción</i>	<i>de las personas privadas de libertad</i> ⁷⁴
Condición	Variable central	Sujeto

Importante: El enunciado del problema puede ser revisado constantemente durante el primer paso, de manera que es posible que se vaya redefiniendo conforme la evidencia recopilada y analizada.



PRODUCTO 3: ENUNCIADO DEL PROBLEMA PÚBLICO

Paso 2. Estructuración del problema público

En este paso corresponde la recopilación y análisis de la evidencia disponible sobre los componentes del modelo problema público, de tal forma que permita su estructuración. Para dicho fin se debe contar con la participación de la academia, universidades y expertos.

Elaboración del modelo del problema público

En esta parte, se **establecerá el modelo del problema público**, el cual se refiere a la representación gráfica del problema público usando un modelo⁷⁵. Dicho modelo es una

⁷² Extraído de la Política Nacional de Cultura al 2030.

⁷³ Extraído de la Política Nacional de Gestión del riesgo de desastre al 2050.

⁷⁴ Extraído de la Política Nacional Penitenciaria al 2030.

⁷⁵ 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 desempeñar un papel autocrítico y creativo en el análisis de políticas al obligar a los analistas

representación simplificada del problema público y sus componentes, que describe las relaciones de causalidad del problema y los efectos, basado en evidencia científica. Este se utiliza no solo para describir, comprender, explicar las relaciones de causalidad y predecir los elementos de un problema, sino también para ordenar la propuesta de cursos de acción en los pasos posteriores.

Las siguientes preguntas son orientadoras para establecer el modelo:

- ¿Cuáles son los principales componentes (causas directas, causas indirectas y efectos) del problema público?⁷⁶
- ¿Quedan claras las relaciones de causalidad, efecto o correlación entre los componentes identificados, a partir de la evidencia científica recopilada?
- ¿Cada componente es coherente con la delimitación del problema público realizada mediante la evidencia disponible?

A continuación, se mencionan algunas herramientas que permitirán elaborar el modelo del problema público.

Herramientas: Árbol de problema, causas y efectos (recomendado); diagrama causal; diagrama de Ishikawa, entre otros siempre que lleguen hasta el nivel de causas indirectas.



PRODUCTO 4: MODELO DEL PROBLEMA PÚBLICO

Descripción del modelo del problema público.

En este punto, corresponde el análisis de la evidencia disponible sobre los **componentes del problema público**, tomando como base el modelo previamente establecido; lo cual permita comprender y caracterizar las partes sustanciales que conforman y explican el problema. Estos componentes se refieren a las causas que explican la existencia y persistencia del problema público en la sociedad, así como sus efectos.

Durante ese paso, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- **Evidenciar la relación causal entre los componentes del problema público**, primero identificando las principales causas directas e indirectas (como componentes iniciales) y efectos (como componentes finales) del problema público; y segundo, sustentando de manera reflexiva la relación entre los componentes, de una manera consistente, ordenada y secuencial.
- **La evidencia debe ser recabada y presentada para cada uno de los componentes del problema público**, de tal manera que se exponga rigurosa y ordenadamente con datos cuantitativos y cualitativos la situación de las causas y efectos; y se alcance la comprensión cabal del problema a ser abordado.

Se puede utilizar la siguiente tabla para organizar la información respecto a los componentes (causas directas e indirectas) del problema público:

a explicitar sus propias suposiciones y cuestionar las ideas convencionales y los métodos de análisis (Dunn, 2016).

⁷⁶ Excepcionalmente, se pueden incluir variables de tipo institucional para explicar la prevalencia de un determinado problema público.

Denominación de la causa directa e indirecta	Relación de causalidad	Situación actual
Causa directa 1	Describa la relación de causalidad de forma concreta y basada en evidencia (entre la causa directa y el problema; o bien entre la causa indirecta y la causa directa)	Presente la evidencia de la situación de la causa (con datos cuantitativos y cualitativos).
Causa directa 2		
[...]		
Causa indirecta 1.1		
Causa indirecta 1.2		
[...]		

- **Se debe considerar el análisis de las personas afectadas y su situación**, según corresponda, en cada uno de los componentes del problema. De esta manera se busca comprender en qué medida el problema y sus componentes impactan, de manera general y específica, sobre el bienestar de las personas y representan situaciones adversas que tienen que ser abordadas, destacando las particularidades en los grupos en específico que se ven más perjudicados en cada componente. Se deberán contestar a las mismas preguntas sobre las personas afectadas por el problema público:
 - ¿Quiénes se ven afectados (según sexo, edad, origen étnico, condición de discapacidad y otras variables pertinentes)?
 - ¿A cuántos afecta y desde cuándo?
 - ¿De qué manera el problema afecta de manera diferente a distintos grupos (¿hombres y mujeres, por etnicidad, por su territorio? ¿Por qué?
- **Se deben destacar las acciones previas** que se han emprendido en relación con la atención del problema público y sus componentes, para lo que se requiere explicar quiénes lo han realizado, qué puede rescatarse de dichos esfuerzos y qué debe mejorar, incluyendo los referidos a la entrega de servicios públicos. De ser el caso, también se debe explicar cuáles tuvieron éxito y cuáles no. Este análisis contribuirá a determinar qué intervenciones han exhibido buenos resultados y cuáles no. Se requiere una comprensión amplia de lo que funciona y de lo que no, como parte del conocimiento integral de la realidad y con perspectiva al planteamiento de las alternativas de solución.

Asimismo, se deberá considerar durante el diagnóstico los enfoques transversales según corresponda⁷⁷. De esta manera, será posible comprender y exponer cómo el problema público afecta a los distintos grupos de la sociedad, lo que es relevante para adoptar medidas de políticas pertinentes.

⁷⁷ De acuerdo con el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, las políticas nacionales se redactan con enfoque de género e interculturalidad, según corresponda. Ello implica que dichos enfoques deben estar presentes en todas las etapas de la política nacional.

Cabe precisar que los enfoques transversales deben ser utilizados en todos los pasos de la formulación de las políticas nacionales. A modo de ejemplo, se explica su uso en el diagnóstico y, más adelante, en la propuesta de servicios (**ver en el paso 7**).

Algunas preguntas que orientan el uso de los enfoques transversales en el paso 1 y 2 son las siguientes:

- ¿El problema público afecta de manera diferente a las personas según su género, etnicidad, condición de discapacidad, status migratorio, entre otras variables? Usar la evidencia disponible.
- ¿El problema público afecta a algún territorio en particular (urbano/rural) con mayor énfasis? ¿Es un problema localizado o se manifiesta de igual manera en todo el territorio? Usar evidencia.
- ¿Qué recomendaciones han establecido los mecanismos nacionales e internacionales de derechos humanos respecto al problema público, sus causas y la población afectada?
- ¿Se han considerado las necesidades y expectativas de los grupos de especial protección en el análisis del problema público y sus causas?

En ese sentido, se tomará en la cuenta que:

- El **enfoque de género** permite identificar los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Al observar de manera crítica las relaciones de poder y subordinación que las culturas y las sociedades construyen entre hombres y mujeres y explicar las causas que producen las asimetrías y desigualdades, el enfoque de género aporta elementos centrales para la formulación de medidas como políticas⁷⁸.

Así, el enfoque de género permite advertir, por ejemplo, menores posibilidades para las mujeres que conforman la PEA para acceder a un empleo que pueda ser considerado como decente⁷⁹, en comparación con los hombres. Así, frente al problema público de “elevado déficit de empleo decente”⁸⁰, se expuso una brecha importante entre hombres (30.5%) y mujeres (23.3%) para el cumplimiento de un empleo decente (Nivel 2), de alrededor de 7.2 puntos porcentuales en 2019.

- El **enfoque intercultural** establece el reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El enfoque intercultural en la gestión pública es el proceso de adaptación de las diferentes instituciones, a nivel normativo, administrativo y del servicio civil del Estado para atender de manera pertinente las necesidades culturales y sociales de los diferentes grupos étnico-culturales del país⁸¹.

Por ejemplo, un análisis utilizando el enfoque intercultural permite identificar en la Política Nacional de Empleo Decente los elevados déficits de empleo decente para

⁷⁸ Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión pública, aprobados por Decreto Supremo N° 015-2021-MIMP.

⁷⁹ El Índice de Empleo Decente (ITD) es el indicador que resume si el trabajo cumple las principales características determinadas por la OIT para ser considerado como decente: jornada laboral regular, ingreso justo, existencia de contrato, existencia de seguro de salud pagado por el empleador y afiliación a un sistema de pensiones. Si cumple todos los requisitos es considerado como Nivel 1. Si cumple los dos primeros requisitos que son considerados básicos, entonces es Nivel 2.

⁸⁰ Política Nacional de Empleo Decente.

⁸¹ Política Nacional de Cultura, aprobada por Decreto Supremo N° 009-2020-MC.

nativas y nativos indígenas o de la Amazonía. Así, si se considera el origen étnico, se encuentra que las y los afroperuanos (18.2%), aimaras (16.3%) y quechuas (18.4%) tienen un menor acceso a un empleo considerado decente que sus pares mestizos (34.3%) o blancos (26.4%). Estas brechas dan cuenta de situaciones de desigualdad específicas en el empleo.

- La **perspectiva de discapacidad** evalúa las relaciones sociales considerando las necesidades e intereses de las personas con discapacidad; y considera la discapacidad como el producto de la interacción entre las deficiencias sensoriales, físicas, intelectuales o mentales de las personas y las distintas barreras que le impone la sociedad⁸².

Por ejemplo, un análisis utilizando la perspectiva de discapacidad, permite advertir en el diagnóstico del problema público de “limitado ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”⁸³, que para el 2012 el 62.8% de niños y niñas menores con discapacidad entre 3 y 5 años de edad no asiste a ningún centro educativo; así como tampoco el 36.9% de niños y niñas con discapacidad entre 6 y 11 años de edad. Igualmente, el 49.2% de las/los adolescentes de 12 a 17 años de edad no asiste a la escuela, ni especial ni regular. Esta situación advierte una brecha importante en comparación con los niños, niñas y adolescentes que no tienen alguna condición de discapacidad, por lo que amerita tomar acción frente a esta condición de vulnerabilidad.

- El **enfoque territorial** permite conocer cómo se distribuye, localiza y afecta el problema público a nivel territorial (por ámbitos geográficos, límites políticos administrativos, etc.) e identifica y reconoce los factores geográficos, culturales, sociales, entre otros, que inciden sobre la magnitud, el alcance y la persistencia del problema o sus componentes; en tal sentido permite dimensionar el problema de acuerdo con la diversidad de las realidades territoriales. Así, por ejemplo, un análisis utilizando el enfoque territorial, muestra que los logros de aprendizaje en matemáticas alcanzados por los estudiantes de primaria de los ámbitos rurales son de 13%, índice muy inferior al alcanzado en estudiantes de ámbitos urbanos, el cual es de 33.1%⁸⁴. De igual manera, el acceso de los hogares a internet en ámbitos rurales solo alcanza el 8.8%, la cual es cinco veces menor a la cobertura en ámbitos urbanos, donde asciende a 46.9% (INEI, 2020).
- El **enfoque basado en derechos humanos**⁸⁵, comprende un conjunto de normas jurídicas nacionales e internacionales, principios éticos ejercidos individual e institucionalmente, así como políticas públicas aplicadas por el Estado que involucran a actores públicos y privados, empoderando a los/las titulares de los derechos en la capacidad de ejercerlos y exigirlos. Se concreta en actitudes que llevan a la práctica el ideal de la igual dignidad de todas las personas, promoviendo cambios en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables.

Por ejemplo, el enfoque basado en derechos humanos permite advertir como problema público el “limitado ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos

⁸² Reglamento de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP

⁸³ Política Nacional Multisectorial para las niñas, niños y adolescentes al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 008-2021-MIMP.

⁸⁴ Evaluación Censal de Estudiante (2018). Se utiliza el porcentaje de estudiantes que han alcanzado el logro de aprendizaje de nivel satisfactorio en la evaluación.

⁸⁵ Protocolo Intersectorial para la Participación del Estado peruano ante los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2020-JUS.

indígenas u originarios”⁸⁶, y expone con evidencia cuantitativa y cualitativa las recurrentes situaciones que limitan el ejercicio de un conjunto de derechos colectivos, como el derecho a la seguridad jurídica de sus tierras, de su libre determinación, su participación y consulta, y la cautela de su cosmovisión y conocimientos tradicionales, lo que ubica a este grupo en una situación de vulnerabilidad. La remoción de los obstáculos en el acceso a los derechos y la efectiva realización de dichos derechos podrían configurar como los objetivos de política.

- El **enfoque interseccional**⁸⁷ permite visibilizar la existencia de situaciones en las cuales en una misma persona pueden confluír múltiples condiciones de vulnerabilidad, debiendo considerarse ello en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las intervenciones.

Por ejemplo, en el diagnóstico del problema público de “limitado desarrollo del pueblo afroperuano”⁸⁸, se utiliza el enfoque de interseccionalidad para abordar el tema del analfabetismo en las mujeres afroperuanas, tomando en cuenta la multiplicidad de categorías que conforman su identidad y las consecuencias derivadas de la intersección del género con la de afrodescendiente. Así, según INEI (2018)⁸⁹, entre las mujeres afroperuanas, el analfabetismo alcanza la cifra de 6.0%; mientras que, para las mujeres no afroperuanas, un 3.9%; es decir, 2.1 puntos porcentuales menor.

Se pueden utilizar otros enfoques transversales, cuando se estimen convenientes, en función a los fenómenos y materias abordados en la política nacional.



PRODUCTO 5: SITUACIÓN ACTUAL DEL PROBLEMA PÚBLICO

Paso 3. Determinación de la situación futura deseada

En este paso corresponde la descripción de la situación más favorable y factible de ser alcanzada en el horizonte temporal de la política nacional. La situación futura deseada se determina a partir del análisis de las tendencias y de los eventos que puedan suceder a futuro (riesgos y oportunidades), así como de los escenarios de mediano y largo plazo asociados al problema público. Esta situación orientará la selección de las alternativas de solución, así como la definición de los objetivos prioritarios y sus logros esperados. Para este paso se utilizan los formatos que se encuentran en el **Anexo 5**.

Análisis de futuro

En primer lugar, se analizan las tendencias, riesgos, oportunidades y escenarios que podrían incidir en el problema público, con el propósito de identificar medidas para mitigar o aprovechar las condiciones presentes y futuras.

⁸⁶ Proyecto de la Política Nacional de Pueblos indígenas u originarios (2021).

⁸⁷ Protocolo Intersectorial para la Participación del Estado peruano ante los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010- 2020-JUS.

⁸⁸ Política Nacional del Pueblo Afroperuano (2022).

⁸⁹ INEI (2018) “La Autoidentificación Étnica: Población Indígena y Afroperuana”.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1642/

Análisis de tendencias

Las tendencias son fenómenos de cambio acumulativo que muestran un comportamiento determinado, el cual se puede asumir que continuará en el futuro. Brindan información relevante sobre los posibles acontecimientos futuros más probables de ocurrir. Primero, se identifican aquellas tendencias que podrían afectar o condicionar el problema público y generar impactos sobre la población objetivo o su entorno en el futuro. Para ello, se pueden consultar las siguientes fuentes de información:

- Los reportes de tendencias globales, regionales y nacionales publicados en el portal institucional del CEPLAN.
- El Observatorio Nacional de Prospectiva: <https://observatorio.ceplan.gob.pe/>
- Otras fuentes de información sobre tendencias específicas pertinentes al problema público.

Una vez seleccionadas todas aquellas tendencias que podrían afectar o condicionar el problema público, se realiza una priorización de aquellas con mayor grado de pertinencia⁹⁰ y evidencia⁹¹, considerando una escala del 1 al 5 (ver Tabla 1 del anexo 5).

A continuación, se eligen las tendencias que exhiban un mayor puntaje. La cantidad de tendencias seleccionadas dependerá del consenso del equipo técnico que formula la política nacional, no existiendo una única regla o criterio. Por ejemplo, se podrá usar la Ley de Pareto para escoger el 20 % con las mayores calificaciones.

Finalmente, se analizan los efectos **en el corto, mediano y largo plazo** que podrían tener las tendencias seleccionadas sobre el problema público, sean estas positivas o negativas, para luego proponer medidas anticipatorias para aprovechar los impactos positivos, o para disminuir o evitar los impactos negativos. Se deberá analizar si las tendencias afectan de manera diferenciada a la población según su género, etnicidad, ámbito territorial u otras características. (Ver Tabla 2 del anexo 5).

Análisis de riesgos y oportunidades

Los riesgos son potenciales situaciones de peligro o circunstancias indeseables o adversas que agudizan el problema público; mientras que las oportunidades son eventos que, de aprovecharse, pueden aportar positivamente en la resolución del problema público. Sobre esta base, se **identifican** aquellos riesgos y oportunidades que podrían concretarse o aprovecharse en los próximos años. Para ello, se pueden consultar las siguientes fuentes de información:

- Los reportes de riesgos y oportunidades publicados en el portal institucional del CEPLAN.
- El Observatorio Nacional de Prospectiva <https://observatorio.ceplan.gob.pe/>
- Otras fuentes de información sobre riesgos y oportunidades pertinentes al problema público.

Posteriormente, se seleccionarán aquellos riesgos y oportunidades con mayor probabilidad de ocurrencia en los próximos diez años y mayor magnitud de impacto, considerando una escala del 1 al 5 (ver Tabla 3 del anexo 5). Al igual que las tendencias, la cantidad de riesgos y

⁹⁰ Es el grado de vinculación o relación que tiene la tendencia con el problema público.

⁹¹ Es la confiabilidad de los datos cualitativos o cuantitativos que sustentan la existencia de una tendencia.

oportunidades seleccionados, a partir de las calificaciones, dependerá del consenso del equipo técnico que formula la política nacional, no existiendo una única regla o criterio para definirla. Por ejemplo, se podrá usar la Ley de Pareto para escoger el 20 % con las mayores calificaciones.

Finalmente, corresponde analizar los efectos **en el corto, mediano y largo plazo** que podrían tener los riesgos y oportunidades seleccionados sobre el problema público, para luego proponer medidas anticipatorias para aprovechar los impactos positivos, o para disminuir o evitar los impactos negativos. Se deberá analizar si los riesgos y oportunidades afectan de manera diferenciada a la población afectada por el problema público, según su género, etnicidad, ámbito territorial u otras características. (Ver Tabla 4 del anexo 5).

Formulación de escenarios

En el marco de las políticas nacionales, los escenarios son narrativas de un estado futuro al que la temática del problema público podría evolucionar y refleja las dinámicas, decisiones y relaciones de causa – efecto que desde el presente lo configuran.

Estos escenarios permiten al tomador de decisiones anticipar los posibles cambios que se presenten para el sistema bajo análisis. En ese sentido, se podrán identificar medidas para mitigar o aprovechar los posibles cambios que se presenten en cada escenario. Para la formulación de escenarios alternativos de largo plazo se recomienda analizar eventos disruptivos de relevancia para el problema público.

Los eventos disruptivos⁹² se reconocen por su capacidad para modificar en gran medida el desarrollo futuro del problema público. Pueden ser de muchos tipos o pertenecer a distintos ámbitos, y se identifican a partir de algún riesgo u oportunidad, que podría afectar el problema público. Por ejemplo, durante el 2020 y 2021 la mayor preocupación a nivel nacional e internacional fueron las consecuencias e implicancias de la pandemia global generada por la COVID-19.

Luego, se procederá a la **selección de los eventos disruptivos** de mayor impacto potencial sobre el problema público y mayor interés por parte de los actores involucrados⁹³ (ver Tabla 5 del anexo 5). Se sugiere la selección de no más de cuatro para no complejizar el análisis de los escenarios.

Una vez se hayan priorizado los eventos disruptivos, se procederá a la formulación de los escenarios alternativos. En su contenido se señalará el periodo de ocurrencia del evento y la posible evolución de la disrupción sobre el problema público. Para ello, se deberán considerar tres periodos: corto, mediano y largo plazo. Durante el análisis, se deberá evaluar si el evento disruptivo afectaría de manera diferenciada a la población según su género, etnicidad, ámbito geográfico u otras características.

Para cada escenario se genera una narrativa, que consolida las consecuencias en el corto, mediano y largo plazo de la disrupción, así como otros eventos relacionados a esta, brindando

⁹² Los eventos disruptivos son hechos o acontecimientos que interrumpen y modifican las dinámicas de un sistema en particular. Por ejemplo, puede ser evento disruptivo la ocurrencia de algún desastre de gran magnitud, el desarrollo acelerado de alguna tecnología, amplia movilización social o cultural, entre otros.

⁹³ Para la identificación de los eventos disruptivos, se pueden consultar a modo de referencia los documentos de trabajo sobre escenarios formulados por el CEPLAN (disponibles en el portal institucional y el Observatorio Nacional de Prospectiva).

una imagen coherente⁹⁴ y completa⁹⁵ de la situación hipotética.

La correcta formulación de escenarios permitirá identificar las medidas anticipatorias que se pueden (o deben) adoptar, mediante la reflexión en torno a las siguientes preguntas:

- ¿Qué medidas se pueden adoptar para evitar o disminuir los efectos negativos de cada escenario?
- ¿Qué medidas se pueden adoptar para impulsar o propiciar los efectos positivos de cada escenario?

Para sistematizar los escenarios y las medidas identificadas se deberá observar la Tabla 6 del anexo 5.

Herramientas para el análisis de futuro: paneles de expertos, grupos focales, ejes de Peter Schwartz, lluvia de ideas, método de Escaneo de Horizonte, análisis morfológico, rueda de futuro, método Delphi.



PRODUCTO 6: TENDENCIAS, RIESGOS, OPORTUNIDADES Y ESCENARIOS Y MEDIDAS PREVENTIVAS Y PROACTIVAS

Definición del futuro deseado

Luego de realizar el análisis de futuro, se define la situación futura deseada a partir de la estimación de un valor numérico esperado y una narrativa.

Estimación de un valor numérico proyectado

Se debe seleccionar un indicador para la variable central del problema público. Dicho indicador debe corresponder a uno de impacto o de resultado final dentro de la cadena de resultados, así como exhibir las características deseables que se describe en la Guía para la elaboración de indicadores de políticas y planes estratégicos. **La respectiva ficha técnica de este indicador se coloca en anexo de la política nacional.**

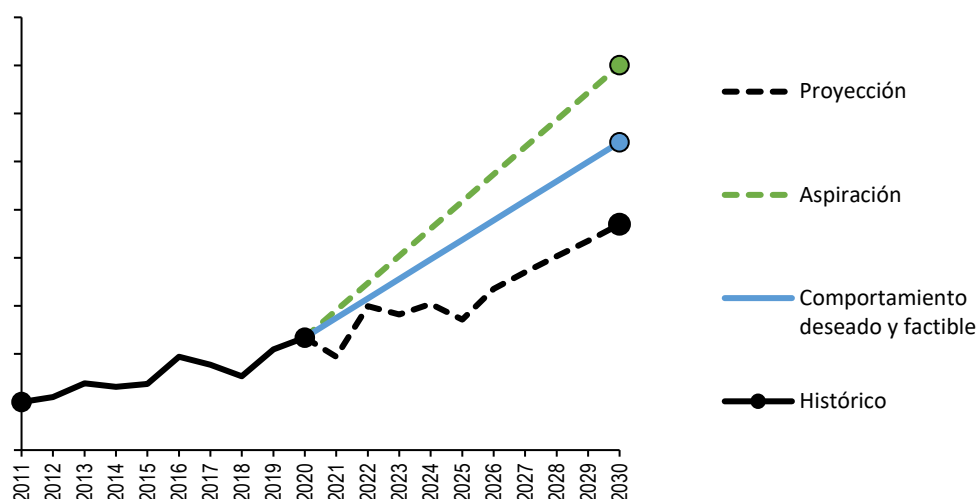
Luego, se procede a estimar la proyección tendencial del indicador seleccionado. Para realizar la estimación, es posible aplicar distintas herramientas estadísticas según la información disponible; por ejemplo, proyecciones simples en Excel, o mediante el uso de estadística o econometría con programas informáticos⁹⁶. Posteriormente, el valor numérico proyectado se revisa y se ajusta (de ser el caso) en función a las aspiraciones de la población, a los aportes de expertos, y al análisis de tendencias, riesgos, oportunidades y escenarios. De esta manera, el valor ajustado se convierte en **valor numérico deseado y factible**. A modo de apoyo visual, se presenta el siguiente ejemplo de referencia:

⁹⁴ La descripción no debe tener contradicciones.

⁹⁵ Los elementos explicativos relevantes de la "historia del futuro" deben estar incluidos.

⁹⁶ Por ejemplo: R, Stata, Python, SPSS, E-Views o similares.

Figura 12. Valor numérico deseado y factible



Elaboración: CEPLAN

- **Proyección:** valor estimado mediante métodos matemáticos o estadísticos.
- **Aspiración:** valor que refleja la situación que la población desea alcanzar.
- **Comportamiento deseado y factible:** valor que refleja lo que es posible de lograr a partir de la generación de consensos e implementación de la política.

Cabe mencionar que el valor numérico y factible es resultado de los procesos de diálogo y concertación entre diversos actores y los tomadores de decisión, por lo que representa una posición o compromiso político, con fundamento técnico que justifica su viabilidad, y no solamente un valor calculado.

Narrativa del futuro deseado

Finalmente, se formula la narrativa del futuro deseado, la cual sintetiza todo el trabajo realizado durante el paso 3. Es así como el valor numérico deseado y factible, las tendencias, los riesgos, las oportunidades, los escenarios, y sus medidas anticipatorias se ordenan en una narración coherente. Esta debe ser redactada de manera retrospectiva, es decir, ubicando al lector al final del horizonte temporal y describiendo los acontecimientos que condujeron al futuro deseado como si ya hubieran ocurrido. Debe contener la siguiente estructura:

- **Enunciado de la situación futura deseada:** síntesis de lo que se desea alcanzar al final del horizonte temporal de la política. Debe incluir el valor numérico deseado y factible.
- **Contenido de la situación futura deseada:** desarrollo del análisis de futuro y las aspiraciones de la población. Debe responder a las siguientes preguntas:
 - ✓ ¿Qué se habrá alcanzado en el periodo de vigencia de la política y cómo? Principalmente, se utilizarán las aspiraciones de la población. De acuerdo con el detalle de la información sistematizada, se podrá incorporar las aspiraciones según componentes de problema público.
 - ✓ ¿Qué tendencias se mitigaron o aprovecharon y cómo? Se utilizará el análisis de tendencias y las medidas propuestas.

- ✓ ¿Qué riesgos se mitigaron y cómo? Se utilizará el análisis de riesgos y las medidas propuestas.
- ✓ ¿Qué oportunidades se aprovecharon y cómo? Se utilizará el análisis de oportunidades y las medidas propuestas.
- ✓ ¿Qué eventos disruptivos se mitigaron o aprovecharon y cómo? Se utilizará el análisis escenarios y las medidas propuestas.

A continuación, se propone un ejemplo de redacción de la situación futura deseada a partir de la Política Nacional de Salud.

“Al año 2030, se han reducido los años de vida saludables perdidos por causas evitables en un 5 %, disminuyendo así la prevalencia de discapacidad y muertes prematuras”.

Enunciado de la situación futura deseada

Al año 2030, las personas y familias en cada región y provincia tienen acceso efectivo a servicios y cuidados integrales de salud, de calidad, oportunos y continuos a lo largo de su vida en el marco del aseguramiento universal en salud (AUS), a través de un sistema de salud articulado al alcance de todos y todas, logrando que el 90 % de la población esté satisfecha con la atención en consulta externa.

¿Qué se habrá alcanzado?

¿Cómo se alcanzará?

Las personas acceden a servicios de salud con instalaciones mejoradas y capacidad resolutive suficiente, gracias a que el sistema de salud está organizado en redes integradas de salud, con adecuada dotación de equipamiento moderno, medicamentos e insumos médicos esenciales de calidad, con la mayor parte de su personal altamente calificado. Se accede a los servicios médicos a través de Telesalud, empleando tecnologías de información y la red de telecomunicación digital que cubre la mayor parte del territorio nacional. Ello ha logrado una mejora sustantiva de la calidad de vida de las familias que residen en ámbitos alejados y que pertenecen a poblaciones dispersas.

¿Qué oportunidades se aprovecharon?

Al 2030 se mitigó y se redujo la prevalencia de enfermedades no transmisibles, como diabetes e hipertensión arterial, reportándose un 3 % de prevalencia de Diabetes Mellitus y 18 % de prevalencia de Hipertensión Arterial en personas mayores de 15 años. Esto se logró como resultado del incremento a 20 % de la población que consume porciones adecuadas de frutas y verduras, además de otras dietas alimenticias saludables que incorporan alimentos con proteínas, minerales y vitaminas. También contribuyó el aumento en el acceso a la atención en salud de pacientes con enfermedades crónicas, atendiendo al 85 % de los afectados.

¿Qué tendencias se mitigaron o aprovecharon?

Las condiciones y enfermedades propias de las personas mayores de 65 años, como el cáncer, son controladas y atendidas con el desarrollo de modelos de cuidados preventivos, paliativos y de atención oportuna, que incorporan a la propia persona, sus familiares y grupos sociales cercanos. La sociedad ha

interiorizado el enfoque de envejecimiento saludable y calidad de vida en todas las etapas de vida, considerando los cambios en la estructura etaria de la población y el aumento de la esperanza de vida al año 2030.

Las enfermedades transmisibles, como la tuberculosis, la Hepatitis B y la infección por VIH dejaron de ser un problema de salud pública. Las enfermedades transmitidas por vectores tales como el Dengue, Chikungunya y el Zika están, en gran medida, controladas gracias a acciones de prevención, control y vigilancia intergubernamentales e intersectoriales focalizadas a nivel nacional y subnacional. Para ello, también fueron relevantes los programas de inversión social, que redujeron progresivamente las brechas de servicios básicos y lograron el acceso universal a servicios de electricidad, agua y saneamiento. De esta manera, se evitaron posibles propagaciones rápidas y masivas de enfermedades infecciosas.

Se ha extendido, progresivamente, la adopción de estilos de vida saludables que mejoran el autocuidado, los hábitos alimenticios, de higiene y de protección. Al año 2030, el 91 % de la población realiza actividad física moderada y alta, y la asistencia periódica a controles y chequeos de salud se va convertido en una actividad habitual gracias a la educación en salud y el desarrollo de instrumentos legales y normas de estricto cumplimiento que facilitan la corresponsabilidad en la generación de una adecuada cultura en salud.

¿Qué riesgos se mitigaron?

Asimismo, se ha mitigado la pérdida de áreas cultivables destinadas al consumo humano por la salinización del suelo, la erosión hídrica y eólica, la contaminación de suelos por relaves mineros y la compactación por sobrepastoreo; gracias al empleo de biotecnologías para la desalinización de tierras, técnicas de remediación con el empleo de bacterias para la recuperación de suelos contaminados por relaves mineros y técnicas de bioingeniería empleada en el manejo de pastos, así como el uso de especies de fijación de laderas para recuperar tierras deterioradas por la erosión hídrica.

¿Qué eventos disruptivos se mitigaron / aprovecharon?

El sistema de salud del país cuenta con planes y desarrolla acciones constantes de gestión de la prevención, vigilancia y mitigación de riesgos, y preparación ante la ocurrencia de emergencias y desastres que articula la acción intersectorial, intergubernamental y con las organizaciones de sociedad civil. El Perú es reconocido por el desarrollo y la fortaleza de su sistema de gestión de riesgos ante emergencias y desastres; y cuenta con los recursos materiales y humanos que permiten sostener la respuesta sanitaria ante cualquiera posible escenario de emergencia.

Fuente: Adaptado de la situación futura deseada de la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030.



PRODUCTO 7: NARRATIVA DE LA SITUACIÓN FUTURA DESEADA DEL PROBLEMA PÚBLICO

Paso 4. Alternativa de solución seleccionada

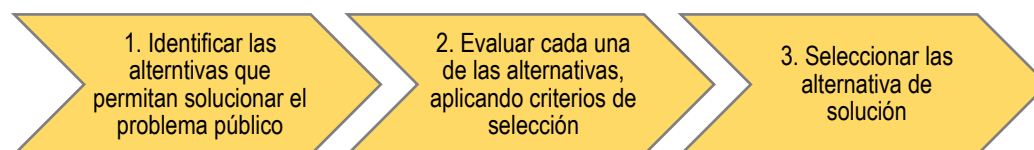
En este paso se **proponen, evalúan y seleccionan las alternativas de solución para abordar o mitigar** el problema público, tomando en cuenta el modelo del problema público, así como la situación futura deseada.

Las alternativas de solución corresponden a los cursos de acción más efectivos y viables que permitirán el abordaje del problema público. Para proponerlos se toma como referencia el modelo del problema público, así como la situación futura deseada y las medidas anticipatorias propuestas. En algunos casos se podrá observar que el problema es relativamente sencillo de solucionar, se encuentra muy localizado, y existen respuestas disponibles. En otros casos, se enfrentarán problemas complejos e interdependientes que son difíciles de abordar aisladamente, por lo que se requieren esfuerzos multisectoriales.

En este punto, una inapropiada delimitación y estructuración del problema público puede dar origen a políticas nacionales que respondan únicamente a los efectos del problema y no a sus causas, siendo necesario el abordaje de estas últimas para evitar las consecuencias perniciosas sobre la sociedad.

En este paso se deberá realizar lo siguiente:

Figura 13. Determinación de la alternativa de solución



Elaboración: CEPLAN

Identificación de las alternativas de solución

Primero se proponen alternativas de solución para cada uno de los componentes del modelo del problema público, las cuales deben estar basadas en evidencia que demuestren su efectividad. Si se ha contemplado un árbol de problema, causas y efectos, las soluciones deben plantearse para cada una de las causas directas —o indirectas excepcionalmente. De esa manera, la propuesta de solución va a permitir prevenir, mitigar o eliminar el problema público debido al abordaje de los factores que lo explican⁹⁷.

Para proponer las alternativas de solución, el equipo formulador deberá tener en cuenta lo siguiente⁹⁸:

- **Realizar la búsqueda de evidencia científica y literatura especializada (por ejemplo: meta-análisis, estudios experimentales, cuasi experimentales y otros estudios con control de sesgo y estudios cualitativos),** las cuales ofrezcan distintos enfoques para la solución del problema público y/o el abordaje de sus causas. También se pueden considerar como alternativas las recomendaciones de expertos reconocidos, *think tanks*⁹⁹, academia e instituciones especializadas.
- **Para cada uno de los componentes del problema público (causas directas), se deben**

⁹⁷ Si corresponde, por una necesidad justificada se puede proponer alternativas de solución para el abordaje de los efectos directos.

⁹⁸ Siu, 2014. Developing public policy: a practical guide. Toronto: Canadian Scholars' Press.

⁹⁹ Think tanks hace referencia a los laboratorios de ideas, institutos y centros de investigación.

plantear alternativas de solución excluyentes o complementarias entre ellas, de tal manera que se disponga de un conjunto amplio de posibilidades de solución, sobre las cuales, posteriormente, se elija aquella o aquellas más adecuadas.

- **Aplicar estándares internacionales**, referidos por organizaciones internacionales de desarrollo¹⁰⁰ que han establecido estándares de aplicación global luego de estudiar experiencias en diversos países.
- **Analizar “buenas prácticas”**, entendidas como aquellas actividades, procesos o iniciativas que han producido resultados destacados en la solución a un determinado problema, tienen un impacto demostrado y propicia réplica, adaptabilidad y escalamiento en otras realidades o entidades, para el beneficio público.
- **Considerar soluciones innovadoras**, sobre las cuales exista evidencia rigurosa de su efectividad en el abordaje del problema público y de sus causas, aun cuando estas no se hayan aplicado en el país.
- **Revisar cómo distintos territorios y distintos niveles de gobierno** han diseñado sus políticas públicas en temas similares, ya que las soluciones regionales y locales 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 solución podría funcionar en un contexto distinto.
- **Considerar el análisis de futuro ya desarrollado**. Se debe tomar en cuenta cada una de las tendencias, riesgos, oportunidades, escenarios, y sus correspondientes medidas para mitigar impactos negativos y aprovechar impactos positivos, identificados en el paso anterior para plantear soluciones relevantes y efectivas. Es muy importante que las alternativas de solución identificadas contribuyan directamente a la construcción de la situación futura deseada.

Herramientas para proponer alternativas de solución: Revisión de literatura especializada, panel de expertos, entrevista a especialistas, grupos focales, árbol de medios y fines, método Delphi, entre otros.

La naturaleza de cada una de las alternativas de solución que se propongan puede responder a los siguientes tipos de instrumentos¹⁰¹:

- **Económicos**, son aquellos que impulsan un comportamiento determinado en un ámbito concreto, según si se formulan de forma negativa o positiva, a través de medidas basadas en facilitar, estimular o desincentivar ciertas actividades. Son ejemplos las transferencias directas, becas, subsidios, préstamos y seguros; así como la entrega directa de bienes y servicios públicos.
- **Informativos**, son los que buscan concientizar sobre determinados problemas o fortalecer valores en las personas. Son ejemplos la transferencia de conocimiento, información, argumentos, consejos, entre otros.
- **Reguladores o normativos**, son aquellos basados en la prohibición de ciertos fenómenos o acciones, o en establecer directamente y de forma obligatoria las acciones que deben realizarse. Son ejemplos las regulaciones, la fiscalización, y el

¹⁰⁰ Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

¹⁰¹ Vedung, 2011. Policy Instruments: Typologies and theories”, en Marie-Louise Bemelmans-Vidéc, Ray Rist y Evert Vedung (ed.), Carrots, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation, New Brunswick, Transaction Books, pp. 21-58.

establecimiento de multas.

Cabe destacar en este punto que las propuestas de alternativas de solución pueden significar **modificar y mejorar las soluciones existentes** a fin de que se alineen a la dirección de la política nacional; o bien, **proponer nuevas soluciones** que impliquen nuevas actividades, logros esperados, financiamiento y arreglos institucionales.

Recuadro 6. Identificación de las alternativas de solución

Ejemplo 1:

- ✓ **Problema público:** Limitada seguridad hídrica para el uso multisectorial en el país.
- ✓ **Causa directa:** Deterioro de la calidad de las aguas superficiales.

Para el abordaje de la causa del problema se plantean las siguientes alternativas:

N°	Alternativas de solución	Tipo
1	Alternativa 1. Autorizar el uso de un porcentaje de las utilidades de las empresas para proteger las fuentes de agua.	Económico
2	Alternativa 2. Establecer escala de multas que se apliquen por contaminación a las fuentes de agua.	Regulador o normativo
3	Alternativa 3. Sensibilizar a los agentes económicos sobre la importancia de cuidar los recursos hídricos.	Informativo

Adaptado del proyecto de Política Nacional de Recursos Hídricos.

Ejemplo 2:

- ✓ **Problema público:** Déficit de empleo decente en el país.
- ✓ **Causa directa:** Limitaciones en la aplicación de la regulación laboral y de la seguridad social para las y los trabajadores.

Para el abordaje de la causa del problema se plantean las siguientes alternativas:

N°	Alternativas de solución	Tipo
1	Alternativa 1. Incentivar el cumplimiento de la normativa laboral con penalidades e incentivos económicos adecuadamente definidos.	Económico
2	Alternativa 2. Optimizar la fiscalización laboral para el cumplimiento de la regulación laboral.	Regulador o normativo
3	Alternativa 3. Sensibilizar en temas de seguridad ocupacional de las y los trabajadores, en especial en ámbitos donde existen condiciones de riesgo.	Informativo

Adaptado de la Política Nacional de Empleo Decente (2021)

Para la identificación de las alternativas se utiliza la Tabla del **Anexo 6**. Esta permite vincular cada alternativa planteada con los componentes del problema público, con los elementos abordados durante la determinación de la situación futura deseada, entre otros.

Evaluación de las alternativas

En este punto, se evalúa cada una de las alternativas propuestas, por componente del problema, aplicando criterios que permitan seleccionar las más viables y efectivas. Así, una vez identificado el conjunto de posibles soluciones para cada componente del problema público, se procederá a aplicar los siguientes criterios:

- **Efectividad.** Se refiere al impacto de la alternativa de solución sobre el componente causal (causa directa y/o indirecta) y por ende sobre la solución del problema público y la construcción de la situación futura deseada. Para este criterio se determina si existe la suficiente evidencia de la efectividad de la solución propuesta, consultando a la literatura especializada y producción científica disponible, opinión de expertos y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales de desarrollo
- **Viabilidad política:** Se refiere a la aceptación política de la propuesta, es decir si tomadores de decisiones están dispuestos a promover la alternativa de solución, en función a las prioridades del programa o política de gobierno.
- **Viabilidad técnica:** Se refiere a la disposición de capacidades técnicas (recursos humanos, tecnología, infraestructura, instrumentos, entre otros) de realizar arreglos institucionales en las entidades públicas, para implementar la alternativa de solución.
- **Viabilidad social:** Se refiere a la aceptación del público afectado por el problema público. 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.

Dependiendo del problema público y sus componentes, se pueden establecer otros criterios, por ejemplo:

- **Equidad.** Es la distribución justa de los beneficios (directos e indirectos) entre los grupos sociales identificados.
- **Externalidades.** Es la consideración de las consecuencias (positivas o negativas) de la alternativa de solución en el ambiente, en hombres y mujeres, en diferentes territorios, en diferentes grupos étnicos, entre otros.
- **Análisis de escenarios.** Se refiere a la posibilidad de éxito de una solución ante distintos escenarios futuros.

Con la finalidad de jerarquizar las diferentes alternativas de solución propuestas a nivel de cada causa directa, se debe establecer puntajes para cada criterio considerando los rangos propuestos en el **Anexo 7**.

Selección de las alternativas

A continuación, se realiza la selección final de las alternativas de solución sobre la base de dicha jerarquización. Por ejemplo, se puede elegir aquellas alternativas de solución con los puntajes más altos o aquellas que superan un determinado umbral, dentro de cada causa directa.

Bajo esta lógica, es admisible el caso de que para alguna causa no se selecciona ninguna

solución si es que no se superan los umbrales mínimos, debido a restricciones técnicas o su baja efectividad, lo cual reflejaría el hecho de que se priorizan las soluciones más relevantes y viables por encima de las que no lo son.

Un ejemplo de una matriz de selección de alternativas se encuentra en el **Anexo 8**. Se podrán utilizar otras herramientas de selección como el AHP¹⁰², Ley de Pareto y otras técnicas multicriterio que permitan apoyar la toma de estas decisiones.

Importante: El proceso descrito lleva a seleccionar las alternativas de solución que se destacan por ser las más viables y efectivas, de tal manera que se dota a la política de elementos relevantes para mitigar o eliminar el problema público que afecta a las personas o a su entorno. Esta alternativa de solución es el marco referente para establecer los objetivos prioritarios, sus lineamientos y servicios.

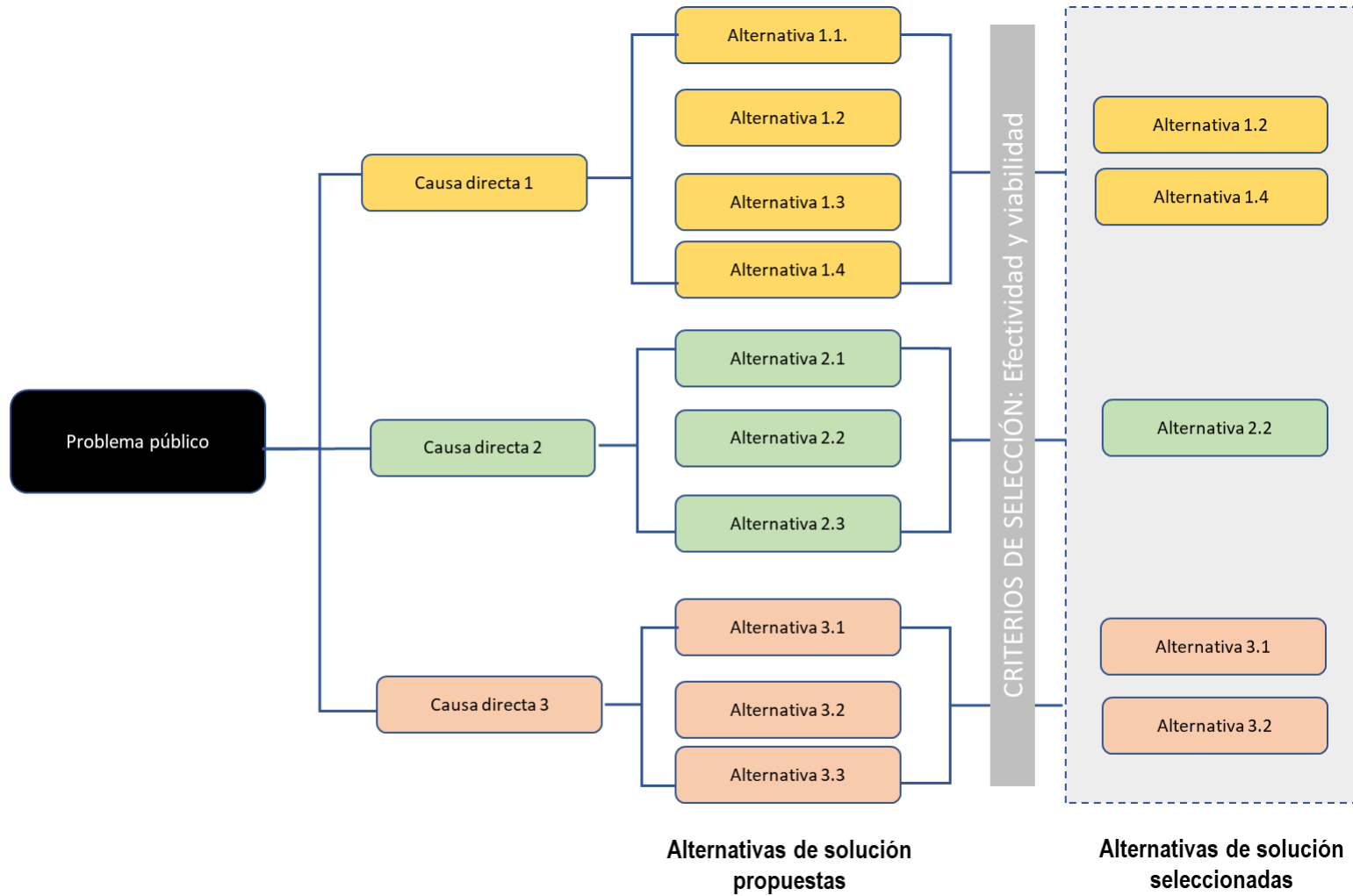


PRODUCTO 8: ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN SELECCIONADAS

El siguiente gráfico muestra un ejemplo del proceso para el caso de alternativas de solución derivadas de causas directas.

¹⁰² Analytic Hierarchy Process.

Figura 14. Ejemplo del proceso de selección de alternativas de solución



Elaboración: CEPLAN

Paso 5. Elaboración de los objetivos prioritarios e indicadores

En este paso corresponde establecer los objetivos prioritarios de la política nacional, los cuales deben estar acompañados de indicadores que permitan determinar su grado de cumplimiento.

En primer lugar, se formulan los objetivos prioritarios. Los objetivos prioritarios son los cambios de mediano o largo plazo que se buscan alcanzar para prevenir, reducir o solucionar el problema público, y conducen a la situación futura deseada en el horizonte temporal de la política. Para su adecuada formulación se deberá considerar lo siguiente:

- **Ser coherentes y consistentes con el modelo del problema público**, de tal manera que cada objetivo represente una modificación de las condiciones actuales de los componentes del problema público. Así, por ejemplo, las causas directas e indirectas pueden transformarse en objetivos prioritarios en el caso de emplear un árbol de problema, causas y efectos. No obstante, los efectos no deben convertirse en objetivos prioritarios.
- **Contribuir a alcanzar la situación futura deseada**, así como a los objetivos nacionales y objetivos específicos expresados en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 y, en consecuencia, a los ejes de la Visión del Perú al 2050.
- **Ser formulados a nivel de resultado intermedio o final** de acuerdo con el esquema de la cadena de resultados, es decir, proponer cambios relevantes en las condiciones de vida de las personas o en el entorno, en el mediano o largo plazo. No corresponden a la entrega de servicios ni a mecanismos de corto plazo. **En tal sentido, responden a la pregunta ¿qué se desea alcanzar al término del horizonte de la política?**
- **Ser concretos y realizables** en el horizonte temporal de la política nacional. Algunos objetivos se pueden alcanzar antes que otros.

Recuadro 7. Horizonte temporal de la política nacional

El horizonte temporal permite establecer el periodo para el cumplimiento de los objetivos trazados en la política nacional. De igual forma, sirve como referente para establecer los logros esperados anuales que permitirán la consecuente evaluación de los objetivos, desde que la política inicia su implementación. Sin embargo, establecer un horizonte temporal no implica, necesariamente, que la política nacional deba implementarse en un periodo de gobierno, ya que puede tener continuidad más allá de este.

Para delimitar el horizonte temporal se consideran los siguientes criterios (European Commission, s.f. Defining the time horizon: Criteria for defining the time horizon):

- ➔ **La naturaleza y complejidad del problema público.** Una política nacional que responde a un problema público de alta 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. Debe ser mayor para el caso de políticas que contengan intervenciones en infraestructura y cuyos resultados se manifiestan años después del inicio de su implementación.
- ➔ **El alineamiento a planes de mayor jerarquía.** El horizonte temporal puede adecuarse a los ciclos y contribuir a alcanzar los logros esperados de planes de mayor jerarquía como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, u otros instrumentos de carácter supranacional.

- **No corresponde ser redactados en términos de las funciones permanentes del o los ministerios.** Si bien los objetivos deben enmarcarse en las funciones de los ministerios, no resulta pertinente realizar una transcripción o un parafraseo de las mismas
- **Se redactan de forma concreta y sintética,** especificando un verbo, una condición de cambio y el sujeto sobre el cual recae el cambio propuesto, siguiendo la siguiente estructura.

Estructura del objetivo prioritario

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

- **Verbo:** Refleja el cambio que se desea lograr en la condición identificada en el sujeto. Evitar en su redacción los verbos “Contribuir”, “Apoyar”, “Procurar”, “Impulsar” o “Promover” debido a que no declaran concretamente la responsabilidad y el cambio esperado.
- **Condición de cambio:** Se refiere a la variable, situación o fenómeno que se desea cambiar. Excepcionalmente, por aspectos legales, técnicos o conceptuales, se puede concebir la confluencia de más de una condición de cambio.
- **Sujeto:** Son los ciudadanos y ciudadanas (individuos, conjunto de personas, colectivos u organizaciones) o el entorno (conjunto de aspectos del medio socioeconómico o del ambiente) cuya condición se desea cambiar.

A continuación, se muestran algunos ejemplos para la redacción de los objetivos prioritarios:

Ejemplo 1		
<i>Reducir</i>	<i>la violencia</i>	<i>hacia las mujeres¹⁰³</i>
Verbo	Condición de cambio	Sujeto

Ejemplo 2		
<i>Fortalecer</i>	<i>la valoración de la diversidad cultural</i>	<i>del país.¹⁰⁴</i>
Verbo	Condición de cambio	Sujeto

Ejemplo 3		
<i>Mejorar</i>	<i>las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres</i>	<i>en el territorio¹⁰⁵</i>
Verbo	Condición de cambio	Sujeto

En segundo lugar, se precisan aquellas entidades responsables del cumplimiento de los objetivos prioritarios, en el marco de sus competencias y funciones. Se debe identificar a un solo responsable por objetivo prioritario. En el caso de una política sectorial, el responsable puede ser el ministerio rector o alguna de sus organismos adscritas. En el caso de una política multisectorial, el responsable puede ser el ministerio, —o en su defecto el organismo público adscrito u organismo autónomo— cuyas competencias y funciones presentan mayor consistencia con el objetivo.

En tercer lugar, se debe identificar las posibles políticas nacionales relacionadas, cuyos objetivos prioritarios guarden relación temática cercana. De modo que, se evite la duplicidad de los lineamientos o servicios, identificando la diferencia en el abordaje de cada una de las políticas nacionales para resolver o reducir el problema público específico. Para este ejercicio se utiliza el formato establecido en el Anexo 12. Ficha de alineamiento de nivel horizontal con políticas nacionales.

En cuarto lugar, se establecen los indicadores para cada uno de los objetivos prioritarios. Un indicador es una herramienta que entrega información cuantitativa o cualitativa y se construye a partir de la síntesis de aspectos observables o subjetivos de una variable o un conjunto de variables

¹⁰³ Extraído de la Política Nacional de Igualdad de Género.

¹⁰⁴ Adaptado de la Política Nacional de Cultura al 2030.

¹⁰⁵ Extraído de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050.

relacionadas a un tema o fenómeno en particular¹⁰⁶.

En el caso de objetivos prioritarios, estos indicadores corresponden al eslabón de **resultados intermedios o finales** dentro de la cadena de resultados y proporcionan un medio para realizar el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los objetivos prioritarios durante la implementación de la política nacional, así como al final de su horizonte temporal. Para la elaboración de los indicadores, se considera la metodología desarrollada en la Guía para la elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos.

El documento final de la política nacional debe contener las fichas técnicas por cada indicador de objetivo prioritario que se establezca, de acuerdo con el formato establecido en la referida Guía.

A continuación, se muestran algunos ejemplos de indicadores de resultado que permiten medir los objetivos prioritarios:

Ejemplo 1	
Objetivo prioritario	<i>Reducir la violencia hacia las mujeres</i>
Indicador	<i>Porcentaje de mujeres víctimas de violencia física y/o sexual</i>
Ejemplo 2	
Objetivo prioritario	<i>Fortalecer la valoración de la diversidad cultural del país</i>
Indicador	<i>Porcentaje de la población que se ha sentido discriminada en los últimos 5 años debido a su identidad cultural o étnica.</i>
Ejemplo 3	
Objetivo prioritario	<i>Mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio</i>
Indicador	<i>Porcentaje de viviendas ubicadas en zonas de muy alta exposición al peligro</i>



PRODUCTO 9: OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS

Paso 6. Elaboración de los lineamientos

En este paso corresponde establecer los lineamientos, los cuales representan los medios para alcanzar los objetivos prioritarios. Son planteados en el marco de las alternativas de solución seleccionada para abordar el problema público.

Para la adecuada formulación de los lineamientos de la política nacional, se deberá considerar lo siguiente:

- **Se formulan para cada objetivo prioritario** y deben guardar coherencia con el mismo, es decir conservan la lógica de causalidad del modelo de problema público para asegurar el cumplimiento del objetivo. **En tal sentido, responden a la pregunta ¿cómo se van a alcanzar los objetivos de la política nacional?**
- **Ser coherentes y complementarios** entre sí, a fin de evitar inconsistencias y redundancias¹⁰⁷, de tal manera que los lineamientos representen en conjunto una ruta estratégica para alcanzar el objetivo.
- **Guardar coherencia con las alternativas de solución seleccionadas**, de tal manera que se

¹⁰⁶ Guía para la elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos.

¹⁰⁷ Las redundancias implican la formulación de dos o más lineamientos que son muy parecidos entre sí, o contienen a otros, traslapándose. 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.

deriven de una solución seleccionada o de la combinación de varias de ellas. Dado que las soluciones y objetivos prioritarios se encuentran ordenados por causas directas, se cautela una lógica correspondencia entre las alternativas de solución seleccionadas, el objetivo prioritario y los lineamientos.

- **Deben expresar la aplicación de los instrumentos económicos, informativos y reguladores o normativos.** Por ejemplo, una alternativa de solución de tipo normativa o reguladora debe dar lugar a un lineamiento que establezca la propuesta o actualización de determinado marco regulatorio. De igual manera, una de tipo informativa debe traducirse en un o unos lineamientos para sensibilizar a la ciudadanía o fortalecer las competencias de determinadas personas o instituciones.
- 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

- **Verbo:** Refleja el cambio que se desea lograr en la condición identificada. Evitar en su redacción los verbos “Contribuir”, “Apoyar”, “Procurar”, “Impulsar” o “Promover” debido a que no declaran concretamente el curso de acción.
- **Condición de cambio:** Se refiere a la característica o situación o fenómeno que se desea cambiar para lograr el objetivo. Excepcionalmente, por aspectos legales, técnicos o conceptuales, se puede concebir la confluencia de más de una condición de cambio.
- **Sujeto:** es el ciudadano o la ciudadana (individuos, conjunto de personas, colectivos u organizaciones), o un objeto (normas, procesos técnicos, etc.), o entorno (conjunto de aspectos del medio socioeconómico o del ambiente) cuya condición se desea cambiar. Cabe recalcar que el sujeto del lineamiento no necesariamente es el mismo que el sujeto del objetivo prioritario.

A continuación, se muestran algunos ejemplos para la redacción de los lineamientos.

Ejemplo 1		
<i>Prevenir</i>	<i>el hostigamiento sexual laboral</i>	<i>hacia las mujeres</i> ¹⁰⁸
Verbo	Condición de cambio	Sujeto

Ejemplo 2		
<i>Desarrollar</i>	<i>mecanismos para la atención, prevención y sanción del racismo y la discriminación étnico – racial</i>	<i>que afecta a la población</i> ¹⁰⁹
Verbo	Condición de cambio	Sujeto

Ejemplo 3		
<i>Implementar</i>	<i>la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial, considerando el contexto de cambio climático</i>	<i>en los gobiernos regionales y locales</i> ¹¹⁰
Verbo	Condición de cambio	Sujeto

¹⁰⁸ Adaptado de la Política Nacional de Igualdad de Género (2019).

¹⁰⁹ Adaptado de la Política Nacional de Cultura al 2030 (2020).

¹¹⁰ Adaptado de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 (2021).

Hasta este punto se debe utilizar la matriz que se encuentra en el **Anexo 9**, la cual sintetiza los objetivos prioritarios, sus respectivos indicadores, la línea base, los logros esperados, los responsables y los lineamientos correspondientes.



Producto 10: LINEAMIENTOS

Paso 7. Identificación de los servicios, sus estándares nacionales de cumplimiento e indicadores

En este paso corresponde establecer los servicios de la política nacional, y sus respectivos estándares nacionales de cumplimiento e indicadores a nivel de producto.

En primer lugar, se formulan los servicios que entregarán las entidades públicas en el marco de la política nacional. Estos se deben de orientar a satisfacer las necesidades y expectativas de las personas afectadas por el problema público, puesto que responden a la solución más efectiva y viable posible, en la perspectiva de mitigar la afectación del problema sobre la sociedad; y en tal sentido, generan valor público.

Los **servicios** se refieren a los productos intangibles entregados por las entidades públicas a las personas, en el marco de sus competencias y funciones sustantivas que, al satisfacer sus necesidades y expectativas, generan valor público.

Para aquellos servicios que se entregan en el marco de **competencias exclusivas**, el ministerio deberá planificar, financiar y garantizar la provisión y prestación de servicios públicos, de acuerdo con las normas de la materia. En cuanto a aquellos que se entregan en el marco de **competencias compartidas**, el ministerio deberá prestar apoyo técnico a los Gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas¹¹¹.

Respecto a la naturaleza de los servicios, se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones¹¹²:

- **Se incluyen los servicios de carácter prestacional**, los cuales comprenden los servicios considerados “básicos”, como la salud y educación; los servicios orientados a dar apoyo o atención a personas o grupos vulnerables, tales como servicios de cuidado o de defensa jurídica; y, los servicios de asistencia y fortalecimiento de capacidades, tales como los servicios de asesoría a personas emprendedoras, productores y productoras agrícolas, entre otros.
- **Se incluyen también los servicios de carácter no prestacional**, como las autorizaciones, licencias, permisos, entre otros, emitidos por las entidades públicas, las cuales buscan principalmente la adecuación del comportamiento particular hacia el interés común o bienestar de la sociedad. En tal sentido, resguardan la “permisión” o “reconocimiento” de actividades, previo cumplimiento de requisitos, de tal manera que no se afecte, por ejemplo, la seguridad, el medio ambiente o la salud pública.
- **Se incluyen los servicios administrativos**, es decir, los productos intangibles que generan las entidades públicas y que se entregan a otras entidades públicas, como un medio o soporte para la optimización de su gestión interna o la prestación eficiente y de calidad

¹¹¹ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Artículo 23°.

¹¹² Opinión técnica vinculante N° 001-2022-PCM/SGP/SSAP.

de sus propios bienes y servicios. Es el caso de las asistencias técnicas, acciones de capacitación o emisión de opiniones especializadas.

- **Se descartan como servicios** a las actividades de planificación, regulación, supervisión, fiscalización, sanción y resolución de controversias, que son atribuciones conferidas por Ley a una entidad para tomar decisiones dentro de su competencias y funciones, y que responden al ejercicio del poder del Estado. Cabe mencionar que tales atribuciones, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, las ejercen también los gobiernos regionales y locales, según corresponda, conforme a sus competencias y funciones otorgadas por Ley. **Dichos aspectos en mención pueden desembocar solamente en lineamientos.**
- En esa línea, dado que los órganos de línea de las entidades pueden ejercer funciones de tipo técnico – normativo o de prestación de bienes y servicios¹¹³, **se admite el caso de lineamientos que no requieran la formulación de un servicio**, solo cuando se traten de alternativas de solución de naturaleza reguladora o normativa, como, por ejemplo, las descritas en el párrafo anterior.

Para la adecuada formulación de los servicios dentro de la política nacional, se deberá considerar lo siguiente:

- **Ser formulados a nivel de producto** de acuerdo con el esquema de la cadena de resultados.
- **Se enmarcan en las competencias y funciones establecidas** para cada Ministerio, organismo público adscrito, organismo autónomo, y en general, para cada entidad pública participante en la política nacional, según la normativa correspondiente. En tal sentido, el servicio debe provenir de la propuesta de la entidad pública competente, en la medida en que el servicio contribuya al lineamiento como curso de solución del problema público. Es responsabilidad del ministerio rector o conductor establecer los mecanismos necesarios para recoger los aportes de cada entidad participante en este paso.
- **Los servicios operativizan los lineamientos** y se encuentran en concordancia con ellos, por lo tanto, pueden formularse más de un servicio por lineamiento, según corresponda. La cantidad y el alcance de los servicios deben ser congruentes con las competencias, capacidades y recursos de las entidades públicas.
- **Se deben plantear servicios nuevos o mejorados**, los mismos que se orientan a cumplir con el lineamiento y el objetivo prioritario de los cuales se desprenden. Para el caso de los servicios nuevos, se debe asegurar su prestación con los atributos necesarios de forma prioritaria, de tal manera que no se afecte la implementación de la política nacional. Para ellos se pueden diseñar instrumentos como protocolos, modelos, directivas, entre otros que correspondan.
- **Los servicios deberán reflejarse en los instrumentos de planeamiento institucional.** En específico, a través de Acciones Estratégicas Institucionales del PEI de cada uno de los pliegos responsables de entregar dichos servicios.
- Según la información recopilada en la delimitación del problema público, la formulación

¹¹³ Numeral 13.1 del artículo 13 del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

de los servicios **deberá considerar el enfoque de género, el enfoque de interculturalidad, la perspectiva de discapacidad, el enfoque territorial, el enfoque basado en derechos humanos**, entre otros que se estimen convenientes, y según corresponda, de tal manera que se asegure que los servicios exhiban los atributos necesarios para ser entregados con pertinencia a determinados grupos vulnerables y ubicados en el territorio.

Recuadro 8. Sobre la incorporación de los enfoques transversales en los servicios

- ➔ El **enfoque de género** en la provisión de servicios implica tener en cuenta las dificultades y/o barreras que las mujeres y hombres en su diversidad atraviesan para acceder a un servicio (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021). Por ejemplo, el servicio de cuidado infantil para la conciliación de la vida familiar y laboral contemplado dentro de la Política Nacional de Empleo Decente (2021), pretende brindar facilidades y reducir obstáculos para la inserción laboral de las mujeres jefas de hogar y de hogares monoparentales que trabajan y tienen hijos o hijas menores de edad.
- ➔ De igual manera, el **enfoque de interculturalidad** en la provisión de servicios significa responder a las necesidades de la ciudadanía con el reconocimiento que esta es culturalmente diversa y que sus necesidades se verán mediadas por su cultura. Así, los servicios deberán adaptarse e incorporar las características culturales (idioma, prácticas, creencias, tradiciones, etc.) de las diferentes poblaciones de nuestro país, a fin de asegurar su pertinencia (Ministerio de Cultura, 2021). Por ejemplo, el servicio de defensa pública y acceso a la justicia que brinda el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos considera el atributo de pertinencia lingüística, que consiste en que los procedimientos se adaptan a la lengua predominante en ciertos territorios focalizados.
- ➔ Asimismo, la **perspectiva de discapacidad** en la entrega de servicios debe permitir, a partir del reconocimiento de las barreras existentes en el entorno y las necesidades de las personas con discapacidad, realizar adecuaciones en el entorno físico y virtual, así como establecer los estándares y los procedimientos necesarios para una atención pertinente y de calidad. Por ejemplo, el servicio de orientación y asesoramiento a las personas con discapacidad para la inserción laboral, a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se brinda con el atributo de accesibilidad, que consiste en que los Centros de Empleo cumplen con los aspectos establecidos en la norma técnica vigente en cuanto a accesibilidad universal, incluso en la modalidad virtual.
- ➔ En relación con el **enfoque basado en derechos humanos**, deben plantearse algunas preguntas importantes, por ejemplo: ¿el servicio atiende a las recomendaciones de los mecanismos nacionales e internacionales de derechos humanos?; ¿se han incorporado propuestas de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades para el diseño/mejora del servicio?
- ➔ Finalmente, el **enfoque territorial** en los servicios permite fomentar y resaltar la importancia del análisis, reconocimiento y consideración de las características del territorio, incluyendo la geográficas, para la formulación de los servicios, en concordancia con el proyecto de desarrollo de los distintos ámbitos territoriales. Por ejemplo, los Tambos y las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) se brindan con el atributo de accesibilidad geográfica, que consiste en que este se focaliza en centros poblados ubicados en el ámbito de ciertas localidades, como las pertenecientes a la de pueblos indígenas u originarios.

- Los servicios se redactan de forma concreta y directa, siguiendo la siguiente estructura mínima.

Estructura para la enunciación del servicio¹¹⁴

Nombre del Servicio = Producto + Atributo + Usuario(s)

- **Atributo:** Se refiere a las características sustanciales del servicio. En este caso, corresponde considerar el estándar o los estándares nacionales de cumplimiento que se estimen prioritarios.
- **Usuario:** Son las personas, conjunto de personas, colectivos u organizaciones que reciben el servicio.

Tal como se explicó en la cadena de resultados, en el caso de políticas nacionales, el producto corresponde al servicio que se obtiene de la transformación de los insumos.

A continuación, se muestran algunos ejemplos para la redacción de servicios que contienen estos elementos mínimos.

Ejemplo 1		
<i>Defensa pública para la protección y sanción de la violencia</i>	<i>intercultural, accesible y oportuna,</i>	<i>que afecta a las mujeres e integrantes del grupo familiar ¹¹⁵</i>
Producto	Atributo	Usuario

Ejemplo 2		
<i>Sistemas Integrados de Transporte</i>	<i>con condiciones de accesibilidad</i>	<i>para las personas con discapacidad.¹¹⁶</i>
Producto	Atributo	Usuario

Ejemplo 3		
<i>Atención de salud</i>	<i>integral</i>	<i>para las personas privadas de libertad¹¹⁷</i>
Producto	Atributo	Usuario

Como parte de la formulación de los servicios, se deberá establecer los siguientes aspectos:

- **El proveedor del servicio.** Es la entidad pública que proporciona el servicio directamente a las personas. Un servicio puede tener uno o varios proveedores y cada uno de ellos es el responsable de garantizar sus atributos de calidad en los ámbitos respectivos en donde se brinde el servicio. Esto último aplica para el caso de servicios que se brindan en el marco de competencias compartidas entre distintos niveles de gobierno.
- **Persona que recibe el servicio.** Es el receptor final del servicio, el mismo que puede ser un grupo de personas (por ejemplo, el servicio de asistencia a productores agrarios), una persona en general (por ejemplo, el otorgamiento de una licencia), una organización o institución, o la población en general (por ejemplo, el servicio de limpieza pública). Debe

¹¹⁴ Adaptado de la Guía de Planeamiento Institucional (2019) en lo que respecta a servicios.

¹¹⁵ Adaptado de la Política Nacional de Igualdad de Género.

¹¹⁶ Extraído de la Política Nacional de Cultura al 2030.

¹¹⁷ Adaptado de la Política Nacional Penitenciaria al 2030.

guardar concordancia con el sujeto identificado en el lineamiento.

- **El alcance del servicio.** Se refiere al área geográfica en la que se dispone del servicio. Puede ser nacional, regional o local.

Los servicios que se formulen en este paso se presentan en el documento de la política nacional utilizando la matriz que se encuentra en el **Anexo 10**.

En segundo lugar, se deberán establecer los **estándares nacionales de cumplimiento** para cada uno de los servicios de la política. Los estándares de cumplimiento se refieren a aquellas características o atributos de calidad específicos y sustanciales de los servicios que deben ser asegurados por las entidades públicas, a fin de contribuir al cumplimiento del objetivo de la política.

Así, un estándar representa un rango aceptable de calidad, de manera que se garantice la satisfacción de las necesidades de las personas, y por tanto el valor público. Para la formulación de los estándares nacionales de cumplimiento deberá considerarse lo siguiente:

- **Se formulan para cada uno de los servicios identificados.** El estándar o estándares priorizados pasan a formar parte del enunciado del servicio.
- **Son definidos de manera breve y directa**, de acuerdo con la naturaleza del servicio. Un mismo estándar se puede concebir de diferente manera para uno u otro servicio.
- **Pueden tomar en cuenta estándares o criterios de calidad ya establecidos** por el Sector en normas técnicas u otros documentos; o bien pueden expresar las nuevas exigencias técnicas que aseguren que el servicio cumpla con el lineamiento y el objetivo prioritario. De no existir, le corresponde al sector que entrega el servicio establecer las características pertinentes en el marco de la política nacional.
- **Pueden reflejar los enfoques transversales** que se pretenden asegurar en la entrega del servicio, tales como el enfoque de género, la perspectiva de discapacidad, la pertinencia cultural, entre otros.

Recuadro 9. Ejemplos de estándares nacionales de cumplimiento

- ➔ **Oportunidad** (el servicio se entrega en un tiempo adecuado): Por ejemplo, en el servicio de *atención oportuna a víctimas de maltratos y violencia*, este estándar se refiere a que la atención se brindará dentro de los 35 minutos de registrado el usuario en el establecimiento de salud.
- ➔ **Accesibilidad** (el servicio dispone de condiciones para el acceso de las personas con discapacidad): Por ejemplo, en el servicio de *Sistemas Integrados de Transporte con condiciones de accesibilidad*, este estándar se refiere a que los medios de transporte permitan el acceso y desplazamiento de las personas con discapacidad a través de adecuaciones a la infraestructura, en los dispositivos de control del tránsito (señales verticales y horizontales, marcas en pavimento, semáforos y dispositivos auxiliares), en la calificación del personal para el trato preferente, entre otros aspectos.
- ➔ **Sostenibilidad** (la entrega del servicio no compromete los recursos naturales o culturales): Por ejemplo, en el servicio de *acondicionamiento sostenible de espacios culturales para la interpretación cultural*, este estándar se refiere a que el servicio no ponga en riesgo los recursos naturales y no exista ningún grado de afectación al patrimonio.
- ➔ **Precisión o fiabilidad** (durante la entrega del servicio se minimiza los fallos o errores). Por ejemplo, en el servicio de *asistencia técnica con fiabilidad para la elaboración de estudios de impacto patrimonial*, este estándar se refiere a que los estudios de impacto patrimonial presenten expediente técnico sin errores.
- ➔ **Continuidad** (el servicio es provisto de manera sostenida en periodos establecidos). Por ejemplo, en el servicio de *atención integral y continua en salud*, este estándar establece que las postas médicas atenderán en un determinado horario y días de la semana en una localidad que asegure la provisión continua del servicio.
- ➔ **Pertinencia cultural** (el servicio se entrega tomando en cuenta las características culturales de las personas en el territorio). Por ejemplo, para el servicio de *consejería especializada y con pertinencia cultural, en salud sexual y reproductiva libre de violencia, para la población adolescente*, este estándar se refiere a que el servicio adaptará sus procedimientos y atención a las características culturales de la zona de trabajo e influencia, en la lengua oficial y en la predominante en la zona.

En tercer lugar, se realizará la formulación de los indicadores de servicios. En este caso, estos indicadores deben corresponder al eslabón de producto dentro de la cadena de resultados y en tal sentido permiten realizar el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los criterios **de cobertura y de calidad** de cada servicio que se contemple en una política nacional. El indicador de calidad es obligatorio mientras que el de cobertura es facultativo.

- **Para el caso del indicador de calidad**, se escoge un estándar de cumplimiento, el cual se considere prioritario y esencial en la provisión del servicio, y sobre la base de este se elabora un indicador de calidad. En tal sentido, este indicador ayuda a la entidad pública proveedora a medir el cumplimiento del estándar prioritario en la prestación del servicio, y, por lo tanto, a medir su calidad. En la siguiente Tabla se muestra algunos ejemplos.

Tabla 5. Indicadores de calidad del servicio

N°	Servicio	Estándar de cumplimiento	Indicador de calidad (asociado al estándar)
1	Atención integral, accesible y oportuna a niñas, niños y adolescentes y víctimas de maltratos y violencia.	Oportunidad	Porcentaje de atenciones a víctimas de maltrato y violencia que se brindan en el plazo oportuno. ¹¹⁸
2	Educación básica que desarrolla competencias para que alcancen sus metas personales, sociales y laborales	Continuidad	Tasa de conclusión de estudiantes de secundaria que pertenecen al grupo de edades de 17-18 años. ¹¹⁹
3	Sistemas Integrados de Transporte con condiciones de accesibilidad	Accesibilidad	Porcentaje de ciudades que cuentan con Sistemas Integrados de Transporte con condiciones de accesibilidad ¹²⁰

- **Para el caso del indicador de cobertura**, este debe medir el nivel de la población atendida con relación a la población que requiere el servicio. En la siguiente Tabla se muestran algunos ejemplos.

Tabla 6. Indicadores de cobertura de servicios

N°	Servicio	Indicador de cobertura
1	Educación intercultural bilingüe	Porcentaje de estudiantes que tienen una lengua originaria como lengua materna y que se encuentran matriculados en una II.EE. EIB de fortalecimiento cultural y lingüístico ¹²¹
2	Orientación en integración familiar a los hogares que tienen un integrante con discapacidad	Porcentaje de hogares de personas con discapacidad que reciben orientación ¹²²
3	Capacitaciones en operativos de educación financiera del Banco de la Nación	Porcentaje de la población focalizada que recibe la capacitación en educación financiera ¹²³

Para la formulación de los indicadores de los servicios de la política nacional, se recomienda revisar la Guía para la elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos, donde se establecen las orientaciones para su construcción.

Para organizar toda la información requerida sobre los servicios, sus estándares nacionales de cumplimiento y sus indicadores se debe emplear la siguiente **ficha de servicios**.

¹¹⁸ Adaptado de la Política Nacional de Igualdad de Género (2019) y del Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género (2020).

¹¹⁹ Extraído de la Política Nacional de Empleo Decente (2021).

¹²⁰ Extraído de la Política Nacional en Discapacidad para el Desarrollo (2021)

¹²¹ Extraído de la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad (2021).

¹²² Adaptado de la Política Nacional en Discapacidad para el Desarrollo (2021).

¹²³ Adaptado de la Política Nacional de Inclusión Financiera (2019)

Tabla 7. Ficha de servicios

Elemento	Descripción		
Objetivo prioritario			
Lineamiento			
Nombre del servicio			
Tipo de servicio	¿Es servicio es nuevo o mejorado?		
Naturaleza del servicio	¿El servicio es prestacional, no prestacional o administrativo?		
Entrega del servicio	¿El servicio se entrega en el marco de competencias exclusivas o compartidas? De ser compartidas, precise la función de la que se desprende.		
Descripción del servicio	¿En qué consiste el servicio? ¿cómo contribuye el servicio al lineamiento? En caso de ser mejorado, ¿en qué consiste la mejora?		
Proveedor del servicio	¿Qué entidad brinda directamente el servicio?		
Nivel (es) de gobierno que interviene (n) en la provisión del servicio ¹²⁴ (marca con una equis)	Nacional	Regional	Local
Receptor del servicio	¿Quién recibe directamente del servicio?		
Alcance del servicio (nacional, regional y local)	¿Qué alcance tiene el servicio?		
Estándares de cumplimiento	¿Cuál es el o los atributo (s) sustancial (es) del servicio?		
Descripción del estándar	¿En qué consiste cada estándar?		
Indicador de calidad	¿Cómo se mide el cumplimiento del estándar priorizado? (elegir un estándar)		
Indicador de cobertura	¿Cómo se mide la cobertura del servicio?		

Esta ficha de servicio se coloca en el documento de la política nacional, mientras que en anexo deben ir las fichas técnicas por cada indicador de servicio que se establezca, este último de acuerdo con el formato establecido en la referida Guía de elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos.

Excepcionalmente un mismo servicio pueda aparecer en más de una política nacional. De considerarse la incorporación de un servicio que se encuentra en una política nacional aprobada, verificar si ello es estrictamente necesario; de ser así representaría un caso excepcional, considerando diferencias en los estándares de cumplimiento, los indicadores y la población a ser atendida. **(Ver recuadro 10).**

¹²⁴ De acuerdo a sus competencias (exclusivas o compartidas) y funciones (transferidas o delegadas).

Recuadro 10. Servicios compartidos en más de una política nacional

Excepcionalmente, un servicio puede aparecer en más de una política nacional, y en cada una de ellas exhibir distintos atributos, receptores, indicadores, entre otros aspectos diferenciadores. Los problemas públicos de las políticas nacionales pueden ser interdependientes y relacionarse con otros según su complejidad, dinámica y naturaleza.

Por ejemplo, el servicio de atención a personas afectadas por hechos de violencia física, sexual, entre otros, a través del Centro Emergencia Mujer (CEM) es una prestación que aparece tanto en la Política Nacional de Igualdad de Género como en la Política Nacional frente a la trata de personas. En la primera se prevé la accesibilidad geográfica del servicio como el atributo sustancial que interesa medir; mientras en la segunda, lo es la fiabilidad.

En consecuencia, si bien se trata de un servicio compartido, el indicador de calidad difiere en estas dos políticas nacionales, reflejando así el atributo que interesa garantizar y medir en cada una de ellas.

Finalmente, es importante mencionar que el servicio compartido responde lógicamente al respectivo lineamiento y objetivo del que se desprende, reflejando su contribución a mitigar cada uno de los problemas públicos, según la alternativa de solución y el modelo causal previsto en cada política.

Tabla 1. Ejemplo de servicio compartido en políticas nacionales

	Política Nacional de Igualdad de Género	Política Nacional frente a la trata de personas
Servicio: Atención integral a personas afectadas por hechos de violencia física, sexual, entre otros, a través del Centro Emergencia Mujer		
Objetivo	OP 1: Reducir la violencia hacia las mujeres	OP 3. Fortalecer la atención y el proceso de reintegración de las víctimas por el delito de trata de personas.
Lineamiento	Implementar medidas de atención y protección para mujeres víctimas de violencia e integrantes del grupo familiar.	Optimizar la especialización y la cobertura de los servicios y programas de asistencia y reintegración de personas afectadas por el delito de trata de personas.
Proveedor del servicio	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	
Receptor del servicio	Mujeres e integrantes del grupo familiar afectados por hechos de violencia física, sexual, entre otros.	Personas víctimas de trata con fines de explotación sexual.
Estándar del servicio	Accesibilidad geográfica	Fiabilidad
Definición del estándar	El servicio se presta estratégicamente en las zonas más alejadas del país.	Los/as profesionales del Centro Emergencia Mujer se rigen en virtud del Protocolo de Atención del CEM, cumpliendo los parámetros y estándares técnicos.
Indicador del servicio	Porcentaje de personas afectadas por hechos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar de zonas rurales, atendidas por la Estrategia Rural (ER).	Porcentaje de víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual que cuentan con atención integral a través de los CEM.

Elaboración: CEPLAN

Adaptado de la Política Nacional Igualdad de Género (2019) y la Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación (2021).



Paso 8. Identificación de las actividades operativas de los servicios

En este paso corresponde la formulación de las **principales actividades operativas (AO)** para la producción y entrega de cada uno de los servicios de la política nacional. Estas son propuestas por cada una de las entidades proveedoras del servicio. Las actividades operativas se definen como los medios necesarios y suficientes que contribuyen a la entrega de un servicio a su receptor.

En el contexto de políticas nacionales, estas deben reflejar los diferentes estándares de cumplimiento previstos en la ficha de servicio y, asimismo, expresar el grado de participación de cada actor de la gestión pública (a nivel de unidad de organización) dentro del proceso de producción y entrega del servicio.

Este ejercicio facilitará la vinculación de las políticas con el planeamiento institucional de las entidades que participan en dicha política. Así, los servicios de las políticas nacionales se ubican en el mismo eslabón que las acciones estratégicas institucionales (AEI) del Plan Estratégico Institucional (PEI); y requieren de actividades operativas (AO) del Plan Operativo Institucional (POI) de las entidades para su adecuada prestación.

Las AO formuladas en este paso deberán incorporarse en los progresivos procesos de planeamiento institucional que emprenda cada pliego o entidad pública que participa en la política nacional. Ello en razón que son compromisos asumidos por las entidades que participan en la formulación de la política nacional. Sin perjuicio de ello, las AO pueden ser optimizadas progresivamente como parte de la gestión por procesos para la entrega de los servicios.

Para la formulación de **actividades operativas** se debe considerar lo siguiente:

- **Su identificación debe partir de la delimitación del servicio**, es decir la comprensión general del inicio y del final del proceso de producción y entrega del servicio, además de su complejidad y extensión. Esto puede invitar (de ser necesario) a nuevos diseños, replanteamientos o la optimización de procesos, respecto a lo ya establecido para cada servicio, lo cual significa, nuevas actividades operativas.
- **Pueden plantearse actividades operativas nuevas o mejoradas**, las mismas que se deben orientar y permitir la entrega de los servicios, sean estos nuevos o mejorados. Se puede tomar como referencia aquellas actividades contempladas en los planes operativos vigentes. Si es que no existen, se deben proponer nuevas.
- **Cada actividad operativa contiene una unidad de medida**, que es la unidad física que mejor representa a la ejecución de dicha actividad operativa (ejemplos: documento, taller, evento, personas, entre otros).
- **Para cada actividad operativa se identifica al responsable de su ejecución**. Estos corresponden a las unidades de organización de las entidades públicas¹²⁵ de los distintos pliegos en los tres niveles de gobierno que se organizan para la producción y entrega de un servicio, y en el marco de sus competencias y funciones establecidas en la normativa correspondiente. Los responsables proponen sus actividades y participan activamente en esta formulación.

¹²⁵ Dentro de las unidades ejecutoras, se encuentran los centros de costos, que corresponden a las unidades de organización de las entidades públicas. Es el nivel en el cual se programan y se ejecutan las Actividades Operativas e Inversiones del POI.

- Para el caso de servicios que se entregan en el marco de competencias compartidas, se deben proponer actividades operativas comunes que se replican para los diferentes centros de costos en el territorio.
- Para el caso de aquellos lineamientos que se derivan de instrumentos normativos o reguladores, no es necesario establecer servicios; sin embargo, estos deben desembocar directamente en actividades operativas, que expresen las acciones necesarias para ejecutar dichos lineamientos.
- Para la **enunciación de las actividades operativas** se debe tomar en cuenta la estructura base que aparece en la Guía para el Planeamiento Institucional, la cual es la siguiente:

Actividad Operativa = Sustantivo derivado de verbo (terminación en “sión” o “ción” u otro que aplique) + objeto directo¹²⁶

A continuación, se muestran ejemplos de actividades operativas que permiten la entrega de un servicio de política nacional, y que considera la estructura propuesta en su enunciación.

Servicio: Cuidado extrafamiliar para niños y niñas entre 6 hasta 36 meses por ausencia de un adulto competente para su atención en el ámbito del hogar¹²⁷	
<i>AO1. Ejecución</i>	<i>de sesiones de asistencia técnica para la gestión y vigilancia comunitaria</i>
<i>AO2. Capacitación</i>	<i>de equipos técnicos y actores comunales</i>
<i>AO3. Atención</i>	<i>a niños y niñas durante el cuidado diurno</i>
<i>AO4. Acondicionamiento y equipamiento</i>	<i>de locales para el cuidado diurno</i>
Sustantivo	Objeto directo

Elaboración: CEPLAN

A continuación, se muestran ejemplos de actividades operativas que permiten el cumplimiento de un lineamiento de tipo normativo o regulador (que no desemboca en servicios), y que considera la estructura propuesta en su enunciación.

Lineamiento: Simplificar los regímenes tributarios para las unidades productivas de menor tamaño¹²⁸	
<i>AO1. Elaboración</i>	<i>de un diagnóstico de la necesidad de simplificación de regímenes tributarios para empresas de menor tamaño.</i>
<i>AO2. Elaboración</i>	<i>de un diseño de régimen tributario para empresas de menor tamaño que incentive la declaración de gastos a través de las deducciones</i>
<i>AO3. Presentación</i>	<i>de la iniciativa legislativa y seguimiento hasta su aprobación y entrada en vigor.</i>
<i>AO4. Coordinación</i>	<i>con la administración tributaria para la adecuación de sus sistemas, así como para la recopilación y remisión de información relevante.</i>
<i>AO5. Evaluación</i>	<i>de los primeros resultados con la información de las Declaraciones Juradas del primer año de vigencia del régimen.</i>
Sustantivo	Objeto directo

Elaboración: CEPLAN

En este paso se utiliza la siguiente matriz base de identificación de actividades operativas:

¹²⁶ El objeto directo es el elemento (bien, insumo, persona, entre otros) que recibe la acción.

¹²⁷ Ejemplo adaptado de la Política Nacional de Empleo Decente (2021).

¹²⁸ Ejemplo adaptado de la Política Nacional de Empleo Decente (2021).

Tabla 8. Matriz base de identificación de AO

N°	Lineamientos	Servicio	Actividad operativa	Unidad de medida	RESPONSABLE				
					Unidad de organización responsable	Unidad Ejecutora (UE)	Pliego o entidad	Sector (aplica a Gobierno Nacional)	Nivel de gobierno
1	Lineamiento 1.1	Servicio 1.1.1	AO 1.1.1						
			AO 1.1.2						
			AO 1.1.3						
			...						
		Servicio 1.1.2	AO 1.2.1						
...									
2	Lineamiento 2.1.	Servicio 2.1.1	AO 2.1.1						
			AO 2.1.2						
...						
N	Lineamiento N (*)	Sin servicios	AO N.1						
			AO N.2						
			AO N.3						

Elaboración: CEPLAN

(*) El lineamiento N expresa el caso de un lineamiento que desemboca directamente en AO, sin establecer servicios.



Producto 12: PRINCIPALES ACTIVIDADES OPERATIVAS DE LOS SERVICIOS

Paso 9. Alineamiento de la política nacional

En este paso, una vez determinados los objetivos prioritarios, los lineamientos y los servicios, se busca que las políticas nacionales estén alineadas y coordinadas con las prioridades nacionales y con otras políticas nacionales para lograr resultados de manera más efectiva, logrando la coherencia del planeamiento estratégico. Así, se puede prevenir y evitar duplicidad de esfuerzos, el uso ineficiente de los recursos y la desatención de áreas prioritarias para alcanzar mejores resultados en las personas y su entorno.¹²⁹

De igual manera, es posible identificar sinergias entre políticas nacionales, para asegurar que los esfuerzos del Estado se complementen desde los diferentes sectores y que ninguna política represente un esfuerzo aislado, singular o desarticulado.

Esta acción implica un análisis de dos niveles:

- **Alineamiento a nivel vertical.**

Se busca alinear los **objetivos prioritarios** de la política nacional con los ejes y lineamientos u otros elementos expresados en la Política General de Gobierno, la que a su vez se vincula con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Para ello, se

¹²⁹ 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.

recogerá de ser el caso el análisis realizado previamente en la aplicación del criterio 2 del análisis de pertinencia.

Para el alineamiento con estos instrumentos se utilizará la ficha disponible en el **Anexo 11**.

- **Alineamiento a nivel horizontal**

Se busca articular los servicios de la política nacional en formulación con los servicios de otras políticas nacionales vigentes bajo conducción y rectoría del propio sector o de otros sectores. Este análisis, en consecuencia, involucra realizar un relacionamiento entre objetivos prioritarios, lineamientos y finalmente servicios de distintas políticas nacionales vigentes con el propósito de verificar su coherencia y/o complementariedad. No se realiza para todos los lineamientos y servicios, solamente para aquellos con los que es posible verificar un relacionamiento con otras políticas.

Por ello, bajo una mirada desde los objetivos prioritarios de las políticas nacionales relacionadas, se busca alinear los lineamientos y los servicios de la política nacional en formulación o actualización con otras políticas nacionales vigentes bajo conducción y rectoría del propio sector o de otros sectores, con el propósito de verificar su complementariedad. Este análisis se realiza para los objetivos prioritarios cuyas temáticas se relacionan de manera cercana.

En tal sentido, es necesario asegurarse que los lineamientos de las políticas nacionales relacionadas, correspondientes a los objetivos prioritarios vinculados, sean expresamente complementarios, es decir que el lineamiento de la política en formulación o actualización agregue valor. Para los servicios que se desprendan de estos lineamientos, deberá identificarse estándares de cumplimiento distintos; lo cual se desarrollará mediante una síntesis reflexiva de la complementariedad entre los servicios según sus atributos, indicadores y la población a ser atendida.

Para este ejercicio se utiliza el formato establecido en el **Anexo 12**. Ficha de alineamiento de nivel de horizontal con políticas nacionales.



Producto 13: ALINEAMIENTO VERTICAL Y HORIZONTAL

Etapa 2. Implementación de una política nacional

Consiste en el conjunto de acciones necesarias para concretar los objetivos, lineamientos, servicios y actividades operativas de la política en los planes del SINAPLAN y movilizar la actuación de los actores involucrados en la entrega de estos servicios a la ciudadanía. De esta manera, se asegura su articulación con la asignación de recursos a través del presupuesto público.

Articulación de la política nacional en los planes estratégicos

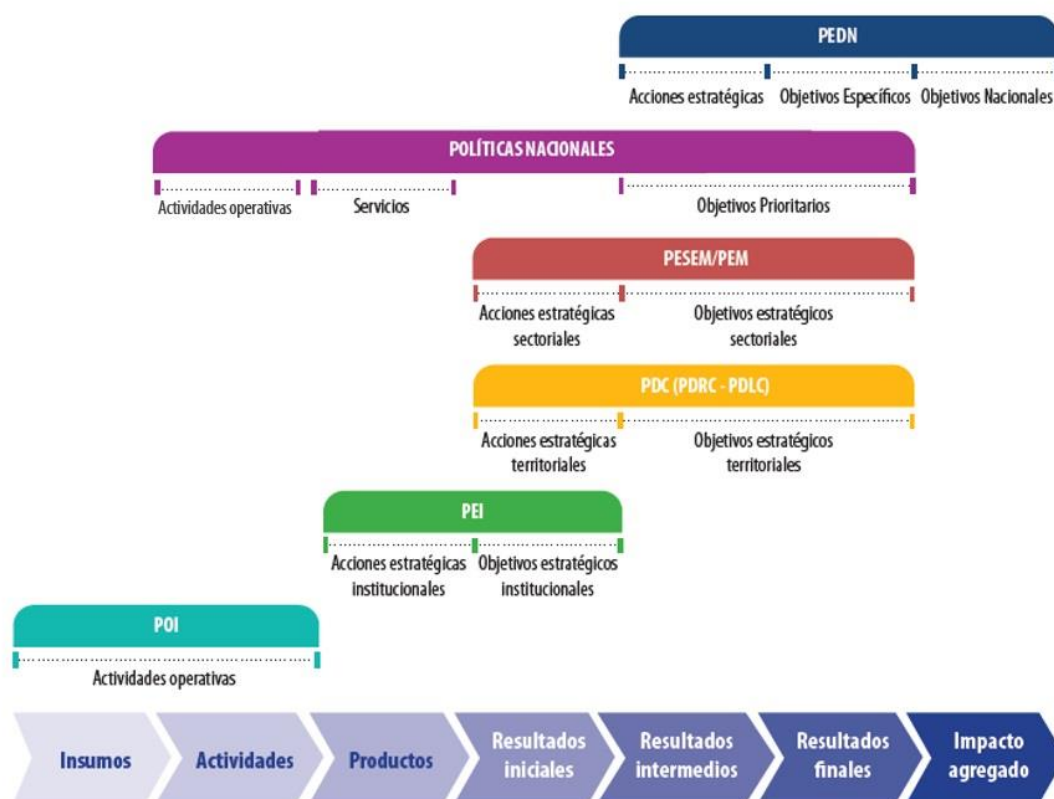
La articulación con el SINAPLAN corresponde al tránsito desde la política nacional al planeamiento estratégico en los tres niveles de gobierno, según corresponda. En ese sentido, los objetivos prioritarios, servicios y actividades operativas de la política se reflejan en los planes estratégicos de las entidades públicas. Cada una de estas asume los elementos que le corresponden en el marco de sus competencias y de acuerdo con su grado de participación.

Las políticas nacionales no requieren de la elaboración de planes de implementación o ejecución, ni de algún otro documento distinto a los establecidos en el marco del SINAPLAN para su implementación¹³⁰. De acuerdo con la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, los planes estratégicos del SINAPLAN son los siguientes:

- ⇒ Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM).
- ⇒ Plan Estratégico Multisectorial (PEM).¹³¹
- ⇒ Planes de Desarrollo Regional Concertado (PRDC).
- ⇒ Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC).
- ⇒ Plan Estratégico Institucional (PEI).
- ⇒ Plan Operativo Institucional (POI).

Para la implementación adecuada de una política nacional en dichos planes estratégicos hay que tomar en cuenta el eslabonamiento entre sus elementos, siguiendo el esquema de la cadena de resultados:

Figura 15. Cadena de resultados y planes estratégicos



Elaboración: CEPLAN

El esquema anterior refleja que las políticas nacionales se articulan al PESEM y PDC a través de sus objetivos prioritarios; así como a los PEI y POI a través de sus servicios y actividades operativas. A continuación, se explica con detalle la vinculación en cada nivel.

¹³⁰ Artículo 11° del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

¹³¹ Aplica para el caso de aquellas políticas nacionales aprobadas antes del 11 de octubre de 2020 y cuyo decreto supremo de aprobación estableció que se implementarían mediante un Plan Estratégico Multisectorial (PEM). En sus futuras actualizaciones, estas deberán incorporar todos los contenidos establecidos en esta Guía, así como en el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobada por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y sus modificatorias.

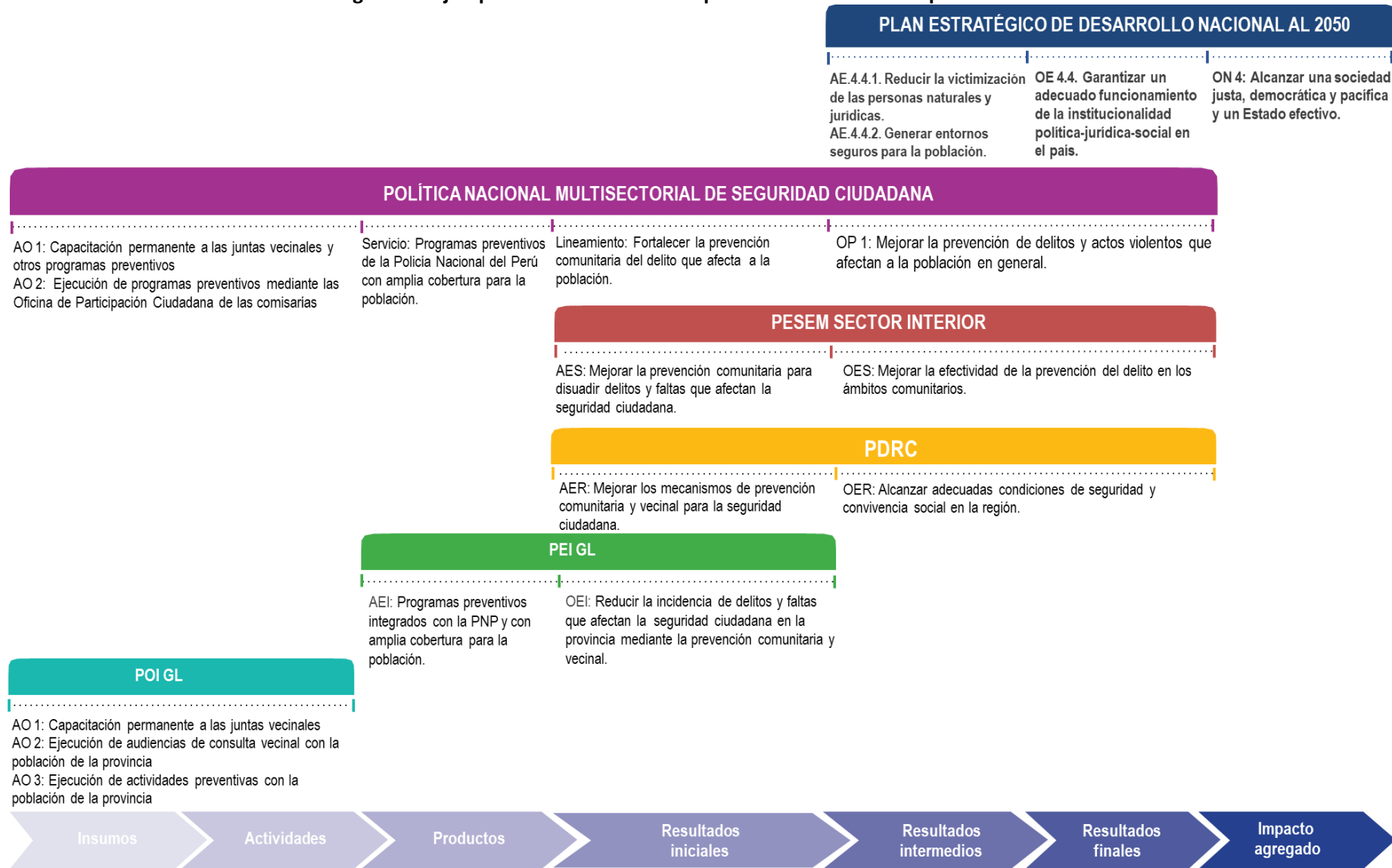
- **Los responsables de objetivos prioritarios expresan la política nacional en su planeamiento sectorial:** En concordancia con el esquema de la cadena de resultados, los sectores que tienen a su cargo objetivos prioritarios deben reflejarlos en sus respectivos objetivos estratégicos sectoriales (OES) de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM). Asimismo, los lineamientos de la política nacional son insumo para las acciones estratégicas sectoriales (AES).
- **Los territorios implementan las políticas nacionales a través de los planes de desarrollo concertado (PDC):** Las políticas nacionales se implementan a través de los Planes de Desarrollo Concertado (Regional y/o Local), por lo que, en su proceso de elaboración, y a partir del diagnóstico territorial, revisan y toman en consideración las distintas políticas nacionales (problemas públicos). Sus objetivos y lineamientos son insumos para establecer los objetivos y acciones estratégicas en los PDC. Además, otros elementos de las políticas nacionales como los diagnósticos y la situación futura deseada son insumos importantes para el desarrollo de la fase 1 y 2 del ciclo de planeamiento en los territorios.
- **Las entidades a cargo y participantes en la entrega de servicios expresan la política nacional en su planeamiento institucional:** Todas las entidades públicas que sean responsables o participantes en la entrega de servicios de la política deben reflejar dichos servicios en una o varias acciones estratégicas institucionales (AEI) de sus respectivos Planes Estratégicos Institucionales (PEI), a nivel de producto. Dichas AEI contribuyen a su vez al logro de un Objetivo Estratégico Institucional (OEI) en un nivel de resultado inicial. Para este ejercicio se utiliza como insumo el trabajo realizado en el paso 7 (ficha de servicios). A nivel de territorio, los servicios se implementan a través de los gobiernos regionales y locales, cuando se traten de servicios que se entregan en el marco de competencias compartidas, los cuales se deberán reflejar en sus respectivos PEI, a través de una o más AEI, a un nivel de producto.
- Finalmente, las entidades responsables de las actividades operativas (AO) necesarias para producir y entregar los servicios de la política, deben reflejar estas AO en sus respectivos Planes Operativos Institucionales. Estas AO, en consecuencia, contribuirán a una AEI dentro del PEI de la entidad. Para este ejercicio se utiliza como insumo el trabajo realizado en el paso 8 (matriz base de AO).

En el ámbito territorial, los gobiernos regionales y locales formulan políticas regionales y locales en sus respectivos ámbitos territoriales, en concordancia con las políticas nacionales conforme a lo dispuesto en sus respectivas Leyes Orgánicas. Dichas políticas regionales y locales recogen los elementos de la política nacional que se estimen pertinentes para el abordaje de las distintas problemáticas en el territorio.

La articulación de la política nacional en los instrumentos de planeamiento estratégico es progresiva, de tal manera que los servicios de la política se expresan coherentemente en los PEI y POI que se vayan sometiendo a sucesivos procesos de elaboración y/o actualización. En paralelo, otros instrumentos como los PESEM, los PDRC y los PDLC acogen y reflejan los objetivos y lineamientos de la política que les correspondan, conforme se vayan activando sus propios procesos de elaboración y/o actualización. Se busca que los diferentes planes estratégicos de la gestión se armonicen, sean coherentes unos con otros y se dirijan a objetivos comunes.

El aplicativo CEPLAN V.01 es la herramienta tecnológica que apoya la articulación. A través de este se registran los objetivos prioritarios, lineamientos, servicios, actividades operativas e indicadores de las políticas nacionales, a través de los diferentes niveles de registro: sector, pliego, unidad ejecutora, unidad de organización o centro de costo. Además, se garantiza la vinculación de cada uno de los elementos con los registros de los planes estratégicos del SINAPLAN, guardando su correspondencia, según su ubicación en la cadena de resultados.

Figura 16. Ejemplo de articulación de la política nacional con los planes del SINAPLAN



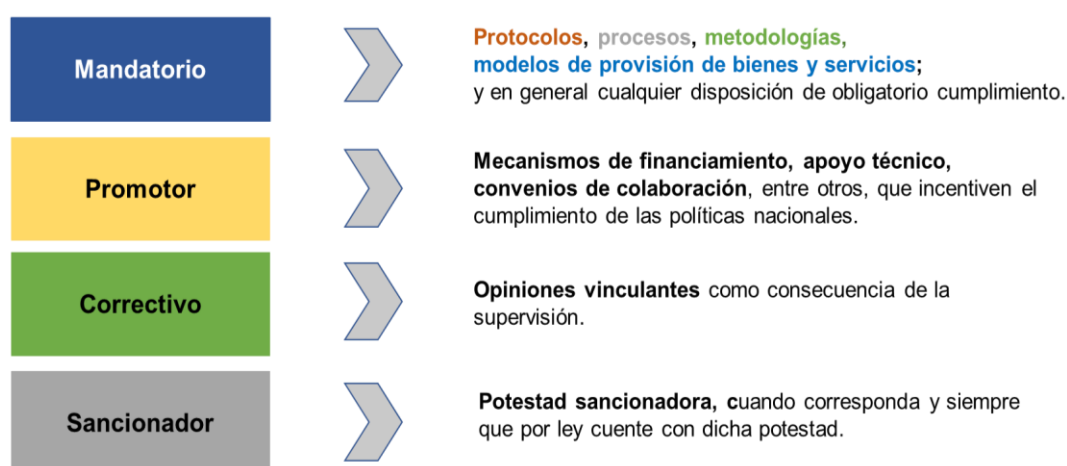
Elaboración: CEPLAN. Adaptado en base a los instrumentos de planeamiento vigentes.

Medidas sectoriales en el marco de la implementación de una política nacional

En el marco de las atribuciones como rector del ámbito sectorial, cada uno de los ministerios intervinientes en una política (incluyendo al rector y conductor)¹³², deben adoptar 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. Estas se adoptan, una vez aprobada la política nacional, sea esta sectorial o multisectorial.

En el contexto de las políticas nacionales, estas medidas sectoriales se refieren a las disposiciones que emiten los ministerios que participan en la política, a través del ejercicio de potestades consustanciales normativas, regulatorias, de planificación, supervisión, evaluación y, cuando corresponda, de fiscalización y sanción, para asegurar la efectividad en la implementación de esta¹³³.

Figura 17. Medidas sectoriales para dar cumplimiento a una política nacional



Elaboración: CEPLAN.

En base a lo establecido en Decreto Supremo N° 029-2018-PCM

En esa línea, cada entidad pública responsable de servicios puede elaborar o actualizar los instrumentos técnicos, operativos y metodológicos necesarios para la entrega de dichos servicios. Los ajustes en dichos instrumentos se dirigen a asegurar que los servicios exhiban los estándares previstos en la política nacional. En ese sentido, se busca dotar a los servicios de los atributos necesarios para generar valor público.

- **Por ejemplo,** para distintas políticas aprobadas se han ejecutado medidas sectoriales aplicables para los tres niveles de gobierno, que ayudan a darle cumplimiento a la política nacional y sus respectivos servicios. Estos se determinan como parte de las atribuciones de un ministerio rector o conductor. A modo de ejemplo, diferentes ministerios a cargo de servicios de políticas nacionales, como rectores sectoriales, han contemplado las siguientes medidas:

¹³² Artículo 15° del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

¹³³ Opinión técnica vinculante N° 002-2021-PCM-SGP/SSAP.

Tabla 9. Ejemplos de medidas sectoriales

Política Nacional	Objetivo prioritario	Medida sectorial	Ministerio responsable	Tipo de medida sectorial
Política Nacional Agraria	OP 1. Incrementar el nivel de integración vertical de los productores agrarios en la cadena de valor.	Se aprobó el protocolo para la implementación descentralizada del servicio de asistencia técnica vinculada para la mejora de la articulación de pequeños productores al mercado.	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Mandatorio
Política Nacional de Cultura	OP 4. Fortalecer la valoración del patrimonio cultural.	Se oficializó mediante Resolución Ministerial la exposición – venta vinculada al patrimonio inmaterial denominada RURAQ MAKI – hecha a mano.	Ministerio de Cultura	Promotor
Política Nacional de Vivienda y Urbanismo	OP 1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial.	Se aprobó mediante Resolución Ministerial los criterios de priorización de la cartera de inversiones para los tres niveles del gobierno del sector Vivienda, Construcción y Saneamiento	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Correctivo
Política Nacional del Ambiente	OP3. Reducir la contaminación del aire, agua y suelo.	Se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.	Ministerio del Ambiente	Sancionador

Elaboración: CEPLAN

Asimismo, se destaca el papel del ministerio conductor de una política nacional, como responsable de la coordinación, articulación intersectorial, seguimiento y evaluación del cumplimiento de la política nacional¹³⁴. Esto implica ejercer un liderazgo y establecer acuerdos en conjunto con los ministerios intervinientes; así como proponer, comunicar, gestionar y facilitar acciones para el cumplimiento de una ruta de ejecución o una agenda de trabajo con los ministerios. De igual manera, conserva en el foco de la agenda el cumplimiento de la política nacional, y la difunde en la sociedad civil, sector público, sector privado y academia.

Importante: Todas las entidades públicas en los tres niveles de gobierno asignan los recursos humanos, logísticos, presupuestarios, entre otros, para el cumplimiento de las políticas nacionales, bajo criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, de acuerdo con el artículo 19° del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

¹³⁴ Artículo 15.1 del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

Implementación de las políticas nacionales en el territorio

Para garantizar la implementación con la participación de los diferentes niveles de gobierno dentro de un esquema descentralizado, se requiere que para el caso de los servicios que se prestan en cumplimiento de competencias compartidas, el ministerio determine los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno a través de modelos de provisión de bienes y servicios¹³⁵. Para tal fin, la PCM ha establecido los Lineamientos para la elaboración de los modelos de provisión de bienes y servicios¹³⁶ y la Guía metodológica para la elaboración de modelos base de provisión de bienes y servicios¹³⁷.

Estos modelos permiten aclarar la participación de cada nivel de gobierno en los procesos de entrega de servicios. En esa línea, cada ministerio responsable de servicios de la política establece y aprueba de forma progresiva un modelo base de provisión de servicios, durante la implementación de los servicios, con el fin de capturar las características y necesidades de los territorios en la entrega del servicio.

Se deberán utilizar los espacios y mecanismos conformados en el territorio para la discusión de la implementación de las políticas nacionales, de tal manera que se aseguren los arreglos institucionales, recursos y gobernanza necesarios para que los servicios de una política se entreguen a las personas con los atributos previstos. Estas se refieren a instrumentos como las Agendas Regionales de Desarrollo (ARD); así como a espacios multiactor como las instancias operativas del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI)¹³⁸, las Comisiones intergubernamentales, las sesiones del Gore Ejecutivo y Muni Ejecutivo, entre otros mecanismos de articulación territorial, los cuales se conforman bajo los lineamientos normativos y metodológicos que establezca la Presidencia del Consejo de Ministros.

La Presidencia del Consejo de Ministros verificará el cumplimiento de los roles y responsabilidades asignados a cada nivel de gobierno, con el apoyo del CEPLAN a fin de propender a la implementación de los servicios de las políticas nacionales.

Etapa 3. Seguimiento y evaluación

La última etapa corresponde al seguimiento y evaluación de la política nacional, proceso en el cual se determina el nivel de cumplimiento de la política nacional, a través del reporte y análisis de la información de la implementación y de los resultados; y, de esta manera, verificar el avance hacia el futuro deseado.

Seguimiento de la política nacional

El seguimiento es un proceso continuo, oportuno y sistemático donde se verifica el avance de los indicadores de objetivos prioritarios y servicios de las políticas nacionales. Comprende la recopilación periódica de información, su registro sistematizado y la identificación de alertas.

Los detalles respecto a los reportes establecidos y las responsabilidades durante el seguimiento de las políticas nacionales se encuentran en la Guía para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Nacionales y Planes del SINAPLAN.

¹³⁵ Artículo 20° del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

¹³⁶ Aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 0011-2020-PCM/SD.

¹³⁷ Aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 0014-2021-PCM/SD.

¹³⁸ El Decreto Supremo N° 050-2021-PCM aprueba el Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).

Evaluación de la política nacional

la evaluación es una valoración objetiva, integral y sistemática de la política nacional, que busca determinar su pertinencia y verificar el cumplimiento de los resultados esperados. Las evaluaciones de las políticas nacionales deben estar acorde a las pautas establecidas en la Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del SINAPLAN, donde se presenta mayor detalle respecto a los plazos y orientaciones para elaborar el informe de evaluación, incluyendo el contenido mínimo de este.

Importante: De acuerdo con el artículo 25 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y sus modificatorias, los ministerios rectores o conductores de las políticas nacionales deben elaborar los reportes de cumplimiento y remitirlos al CEPLAN hasta **el 15 de junio de cada año**.

Parte III. Proceso de actualización de una política nacional

El proceso de actualización de una política nacional consiste en la adaptación o cambio, de los contenidos de esta de tal manera que responda a las características y dinámicas actuales del problema público, a las nuevas prioridades de gobierno, a la mejora continua o cambios de la normativa en la materia, sin alterar el problema público definido originalmente. La actualización de una política nacional se aprueba con Decreto Supremo, previa opinión técnica del CEPLAN.

La decisión de actualizar una política nacional es de competencia del ministerio conductor o rector y **se sustenta en un informe técnico**, el mismo que debe ser elaborado por el órgano de línea responsable de la política nacional, en el cual se desarrolla un análisis integral de la política vigente, los resultados de su implementación y el nuevo contexto que amerita la actualización del documento. Los criterios por considerar para la actualización de una política nacional son los siguientes:

1. La vigencia de la política nacional se encuentra próxima a concluir.
2. Se aprueba una nueva Política General de Gobierno (PGG). Adicionalmente, el Sector podrá considerar una nueva prioridad nacional en el marco de políticas y planes de mayor jerarquía, como la Visión del Perú, Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, en el ámbito temático correspondiente.
3. Así lo recomienda los informes de evaluación de la política como parte de las mejoras identificadas.
4. Los problemas públicos identificados y delimitados por la política nacional modifican sustancialmente su dinámica, complejidad y componentes (modelo del problema público), en el marco de un nuevo contexto nacional o global.
5. Se presenten cambios sustanciales en el marco normativo que regula la materia sobre las que versan las políticas nacionales, de tal manera que reorientan el abordaje del problema público.

El proceso de actualización de una política nacional se somete a los mismos procedimientos señalados en la Etapa preparatoria, es decir su inicio se formaliza mediante una Resolución Ministerial, cuenta con un plan de trabajo y con la asistencia técnica-metodológica del CEPLAN, y requiere la contribución de las unidades de línea de las entidades participantes y de los órganos de planeamiento, según corresponda.

De igual forma, implica el análisis y desarrollo de los pasos descritos en esta Guía, así como en el

Reglamento que regula las Políticas Nacionales; y que apliquen modificar dentro del proceso de políticas nacionales. Por ejemplo, si se prevé modificar o incluir servicios y sus respectivos indicadores para responder de mejor manera a los objetivos de la política, se tomará en cuenta el desarrollo desde el paso 7 en adelante, en lo que aplique a los elementos cambiados. **Si se prevé una modificación del problema público no amerita una actualización, corresponde la formulación de una nueva política nacional, incluyendo su análisis de pertinencia.**

Al inicio de un nuevo gobierno, y con la aprobación de la Política General de Gobierno (PGG), los ministerios conductores o rectores de las políticas nacionales deberán evaluar la necesidad de actualizar sus políticas si estas se encuentran priorizadas y si su contenido no responde a las nuevas prioridades del gobierno, expresadas en la PGG. Corresponde luego, una comunicación sustentada al CEPLAN respecto a esta decisión.

La actualización de una política nacional, al igual que la formulación de una política nueva, involucra la participación de un conjunto amplio de actores del Estado, la sociedad civil, academia, instituciones privadas, incluyendo a las personas afectadas, entre otros, cumpliendo las obligaciones internacionales de participación y consulta a grupos de especial protección cuando corresponda, los cuales interactúan y negocian durante dichos procesos.

Parte IV. Redacción de una política nacional

La redacción de la política nacional debe obedecer a la estructura y contenidos establecidos en el Anexo N° 1 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM que aprueba el Reglamento que regula las políticas nacionales, y sus modificatorias. Esta estructura se describe a continuación.

1. Introducción

Se presenta el contenido del documento. Se puede señalar el contexto y la naturaleza del problema público, así como los antecedentes básicos sobre los cuales se desarrolla la política.

2. Base normativa

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

3. Diagnóstico

3.1. Enunciado y delimitación del problema público: Se presenta en primer lugar el enunciado del problema público de forma clara, breve y concisa. En seguida, se procede con su delimitación, es decir se expone el carácter público del problema enunciado y se explica concretamente su gravedad, alcance, magnitud, urgencia y oportunidad, incluyendo la caracterización de la población afectada.

3.2. Conceptos clave: Se explica el problema en cuestión, de acuerdo con la perspectiva teórico-conceptual elegida, con el correspondiente citado de las investigaciones académicas y la literatura especializada empleada.

3.3. Modelo del problema público: Se presenta el modelo del problema público.

3.4. Descripción del modelo del problema público: Se expone y se analiza la evidencia para cada uno de los componentes del modelo del problema público (causas directas, causas indirectas, efectos), de tal manera que se comprenda las relaciones causales y la situación integral del problema. No se trata de una lista de información cuantitativa, si no de un ejercicio reflexivo y analítico para entender el fenómeno de la realidad social o económica que la política ha previsto abordar.

Se debe desarrollar el análisis de la información en el orden de los componentes del modelo del problema público, de tal manera que el documento se desarrolle de manera **reflexiva, lógica y fluida**, asegurando el uso de encabezados descriptivos y subtítulos que ayuden a orientar al lector. Asimismo, utilizar, en la medida de lo posible, gráficos, esquemas, cuadros y mapas para presentar la información cuantitativa y cualitativa.

En tal sentido, se recomienda utilizar el método BLUF, 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). De igual manera, cautelar el cumplimiento de las normas APA para una adecuada redacción y citado.

3.5. Situación futura deseada: Se presenta la narrativa de la situación futura deseada que aborda el análisis de las tendencias, riesgos, oportunidades y escenarios, así como de las aspiraciones de la población. El desarrollo de la metodología desplegada para arribar a la situación futura deseada se coloca en anexo de la política nacional. Asimismo, la ficha técnica del indicador del que se desprende el valor numérico deseado y factible se coloca en anexo.

3.6. Alternativa de solución seleccionada: Se presentan las alternativas de solución seleccionadas para mitigar el problema público por cada uno de sus componentes y construir la situación futura deseada, a través de la matriz del **Anexo 8**. También se exponen cada uno de los criterios empleados para la selección de dichas alternativas de solución y se explica brevemente el proceso. El desarrollo completo de la metodología desplegada para alcanzar la alternativa de solución se coloca en anexo de la política nacional.

4. Objetivos prioritarios y lineamientos

Se presenta la matriz de acuerdo con el **Anexo 9**, en el que se colocan los objetivos prioritarios con su responsable, los lineamientos, las alternativas de solución, así como el indicador del objetivo, su valor base, el logro esperado al término del horizonte de la política. Cabe precisar que las fichas de cada uno de los indicadores de los objetivos prioritarios se colocan en anexo del documento de la política.

5. Provisión de servicios

5.1. Servicios: Se presenta la matriz que se encuentra en el **Anexo 10**, que contiene la lista de servicios por objetivo y lineamiento, y en donde se precisa a su proveedor y receptor.

5.2. Estándares nacionales de cumplimiento: A continuación, se presentan las fichas de cada uno de los servicios, que incluye los estándares respectivos.

5.3. Indicadores de los servicios: En seguida, se presentan las fichas de cada uno de los indicadores de los servicios, sean estos de calidad o de cobertura. Estas fichas de indicadores de servicios se colocan en anexo del documento de la política.

5.4. Actividades para proveer los servicios: Se presenta la matriz base de las principales actividades operativas de los servicios y lineamientos (este último para el caso en el que los lineamientos no desemboquen en servicios). Esta matriz se coloca en anexo del documento de la política.

En seguida, se realiza el alineamiento de la política nacional a nivel vertical y horizontal utilizando las matrices que se encuentran en el **Anexo 11** y **Anexo 12**. El relacionamiento hasta el nivel de servicio se aplica solo en los casos que corresponda y se estime necesario verificar la complementariedad. Estas matrices se colocan en anexo del documento de la política.

6. Seguimiento y Evaluación

Se describe, en términos generales, el procedimiento para realizar el seguimiento y la evaluación de la política nacional, sobre la base de lo señalado en la Guía para el Seguimiento y Evaluación de políticas nacionales y planes estratégicos.

7. Glosario y Acrónimos

Se incluye un glosario de los términos usados en la política nacional que requieran una definición para su mejor comprensión; así como la relación de los acrónimos usados en el

texto de la política nacional.

8. Anexos

La política nacional podrá contener anexos que detallen aquellos aspectos que se consideren relevantes, tales como la metodología seguida para la formulación de la política, la descripción del proceso de determinación del futuro deseado y de la selección de la alternativa de solución, las fichas de los indicadores, la matriz base de actividades operativas, las matrices de alineamiento a nivel vertical y horizontal, la matriz de consistencia que se encuentra en el **Anexo 13**, entre otros.

9. Bibliografía

Comprende la relación de documentación bibliográfica que se ha usado para formular la política nacional.

10. Resumen ejecutivo

Se presenta la síntesis de la política nacional, de tal forma que su lectura sea ágil, concisa y amigable. Contiene al menos la enunciación del problema público, una descripción general de la situación actual y el modelo que lo representa gráficamente, la narrativa del futuro deseado, la lista de los objetivos prioritarios y sus indicadores, los lineamientos y los servicios de la política.

REFERENCIAS

- Abreu, J. (2012). La relación entre el marco teórico, las preguntas de investigación y objetivos de la investigación, en Daena: International Journal of Good Conscience, 7(2), pp. 174-186.
- Armijo, M. (2009). Lineamientos metodológicos para la construcción de indicadores de desempeño. Curso Internacional: Planificación Estratégica, Preparación y Evaluación de Proyectos. Santiago de Chile, del 16 al 30 de enero, ILPES/CEPAL/CAPRADE.
- 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
- Australian Aid & Market Development Facility (2014). Results Measurement Manual, Version 2, pp. 177. Recuperado de: https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/140219_MDF_Results_Measurement_Manual_FINAL_VERSION.pdf
- Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: un manual para la práctica. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- 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
- 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%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%202013.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
- Godet, M. & Durance, P. (2011) La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios. UNESCO. DUNOD

- 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.
- Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional, 2008. Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Material de Trabajo. Pág.33.
- 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
- May, Peter J. (2003). "Policy design and implementation", en B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), Handbook of Public Administration, Sage: London), pp. 223-233.
- 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>
- Miranda Londoño, A., & Márquez Escobar, C. P. (2004). INTERVENCIÓN PÚBLICA, REGULACIÓN ADMINISTRATIVA Y ECONOMÍA: ELEMENTOS PARA LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA REGULACIÓN. *Vniversitas*, 53(108), 71-117. Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14723>.
- 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>.
- OECD (2016). OECD Public Governance Reviews Peru: integrated governance for inclusive Growth. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en>
- Olavarría, Mauricio. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- 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
- Rittel, Horst W. J. y Webber, Melvin M. (1996). *Dilemmas in a general theory of Planning*. Springer: Berkeley.
- 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*. Recuperado 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
- Sterman (2000). *"Business Dynamics, Systems Thinking and Modeling for a Complex World"* Boston: Irwin/McGraw-Hill. Recuperado de <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=BAC.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=057031>
- 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

- Sutcliffe, S., & Court, J. (2006). *A Toolkit for Progressive Policymakers in Developing Countries*. Londres: Overseas Development Institute.
- Vedung, Evert (2011), "Policy Instruments: Typologies and theories", en Marie-Louise Bemelmans- Videc, 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

Anexo 1. Contenido mínimo del análisis de pertinencia

1. Antecedentes

Se presenta el documento y se señala el contexto y los antecedentes básicos sobre los cuales se desarrolla el análisis de pertinencia.

2. Base legal

Se presenta una lista de las normas (compromisos internacionales, leyes, decretos supremos, entre otros) que directamente inciden en el asunto de interés y sus actores involucrados.

3. Análisis

2.1. Enunciado del asunto de interés: Se presenta y explica el asunto de interés que se pretende abordar como una política nacional.

2.2. Análisis de los criterios

Criterio 1: Carácter público

Para este criterio se debe exponer con claridad:

- Si el asunto de interés comprende una situación propia de las personas o su entorno, por lo que puede tratarse de una carencia o necesidad, de una oportunidad de mejora o de un riesgo por mitigar.
- Si los actores políticos o de la sociedad civil han declarado que el asunto de interés afecta de manera directa o indirecta el ejercicio de derechos o bienestar de la población.
- Si el asunto de interés puede ser abordado a través de las funciones o roles de una o más entidades públicas.

Criterio 2: Prioridad nacional

Para este criterio se deberá presentar el alineamiento del asunto de interés con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la Política General de Gobierno.

Criterio 3: Exclusividad

Para este criterio se debe sustentar que el asunto de interés no ha sido abordado por otros instrumentos o que, de ser el caso, la optimización del instrumento es insuficiente. Para ello, se debe evaluar críticamente:

- Otras políticas nacionales aprobadas.
- Los planes estratégicos de otros actores involucrados (PESEM en caso de sectores y PEI en caso de Poderes del Estado, OCA y los rectores de sistemas funcionales).
- Instrumentos normativos.
- Otros instrumentos vigentes (como estrategias y programas presupuestales), bajo responsabilidad del ministerio con rectoría en el asunto de interés, o bajo responsabilidad de otros ministerios o entidades públicas.

2.3. Determinación del carácter sectorial o multisectorial de la propuesta de política nacional.

Se expone si la política nacional corresponde a una sectorial o multisectorial, en función

a los criterios relacionados a las funciones de los ministerios, el sustento técnico y la decisión política correspondientes.

2.4. Identificación preliminar de las entidades públicas participantes.

Se presentan a los actores estatales directamente involucrados en intervenir en el asunto de interés (ministerios y sus organismos públicos adscritos, organismos autónomos, Poderes del Estado, Gobiernos regionales y locales). Asimismo, se precisa si existe alguna instancia de coordinación que aborde el asunto de interés (Consejo Nacional, Comisión Multisectorial, Comisión Sectorial, Grupo de Trabajo, entre otros). Finalmente, se presenta al órgano de línea con competencias directas en el asunto y al órgano de planeamiento que brindará soporte técnico.

4. Conclusiones

Se concluye si el asunto de interés ha superado el análisis de pertinencia para la formulación una política nacional nueva.

5. Recomendaciones

Se recomienda proseguir con los siguientes pasos, como la remisión del análisis de pertinencia al CEPLAN para que este emita su recomendación.

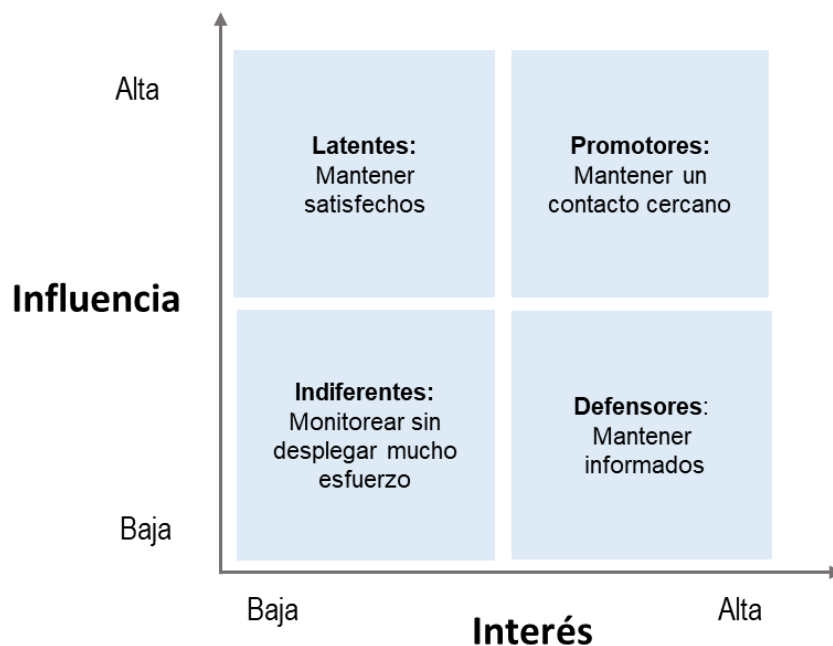
Anexo 2. Identificación y análisis de actores

Tabla 1. Matriz de identificación de actores

Institución	Persona de contacto	Cargo que ocupa	Etapas en la que participa

Figura 1. Análisis de involucrados

El siguiente esquema representa una clasificación de los diferentes actores que deben ser involucrados en la formulación de una política nacional (entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y de la academia, entre otros), en función a su **grado de influencia** e **interés** sobre el desarrollo de la política. Se utiliza para determinar los esfuerzos que sean más relevantes. Así, por ejemplo, será importante que con aquellos actores que muestran un alto interés y que ejercen una alta influencia se mantenga un contacto cercano pues representan aliados estratégicos en el éxito de la formulación.



Elaboración: CEPLAN

Adaptado de Guía PMBOK – Project Management Institute.

Anexo 3. Esquema de plan de trabajo para la elaboración del documento de política nacional

Etapas	Pasos	Actividades (*)	Días/Semanas													Responsables	Recursos necesarios	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	...			
Formulación de la política nacional																		
Formulación	Delimitación y enunciación del problema público	Actividad 1																
		Actividad 2																
	Estructuración del problema público	Actividad 3																
		Actividad 4																
	Determinación de la situación futura deseada	Actividad 5																
		Actividad 6																
	Alternativas de solución	Actividad 7																
		Actividad 8																

(*) Las actividades pueden ser de carácter operacional o actividades relacionadas a la aplicación de la metodología para el análisis de la información, así como las revisiones del órgano de planeamiento del ministerio y del CEPLAN.

Etapas	Pasos	Actividades (*)	Días/Semanas													Responsables	Recursos necesarios		
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	...				
Formulación de la política nacional																			
Formulación	Elaboración de los objetivos prioritarios e indicadores	Actividad 9																	
		Actividad 10																	
	Elaboración de lineamientos	Actividad 11																	
		Actividad 12																	
	Identificación de los servicios, estándares de cumplimiento y sus indicadores	Actividad 13																	
		Actividad 14																	
	Identificación de las actividades operativas de los servicios	Actividad 15																	
	Alineamiento de la política	Actividad 16																	
Redacción de la política nacional																			
Redacción de la política nacional		Actividad de coordinación A																	
		Actividad de revisión de avances A																	
		Actividad de socialización A																	
		Actividad de socialización B																	

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 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, sobre la base de 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 5. Determinación de la situación futura deseada

A continuación, se presentan los cuadros de apoyo para el desarrollo de las actividades del análisis de futuro.

1. Análisis de tendencias

Tabla 1. Matriz para evaluar las tendencias del problema público.

Tendencias	Pertinencia (Escala del 1 al 5)	Evidencia (Escala del 1 al 5)	Promedio (Escala del 1 al 5)
Tendencia 1			
Tendencia 2			
Tendencia 3			
...

Elaboración: CEPLAN

Tabla 2. Matriz de impactos de las tendencias sobre el problema público

Problema público	Tendencias	Impactos sobre el problema público			Medidas anticipatorias
		Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo	
Problema público	Tendencia 1	Impacto positivo/negativo			Medida 1
	Tendencia 2	Impacto positivo/negativo			Medida 2
	Tendencia 3	Impacto positivo/negativo			Medida 3
	Tendencia 4	Impacto positivo/negativo			Medida 4

Elaboración: CEPLAN

2. Análisis de riesgos y oportunidades

Tabla 3. Matriz para evaluar los riesgos y oportunidades del problema público.

Riesgos / oportunidades		Probabilidad de ocurrencia (Escala del 1 al 5)	Potencial impacto (Escala del 1 al 5)	Promedio (Escala del 1 al 5)
Riesgos	Riesgo 1			
	Riesgo 2			
	...			
	...			
Oportunidades	Oportunidad 1			
	...			

Elaboración: CEPLAN

Tabla 4. Matriz de impactos de los riesgos y oportunidades sobre el problema público.

Problema público	Riesgos y oportunidades		Impactos sobre el problema público	Medidas anticipatorias
Problema público	Riesgos	Riesgo 1	Impacto negativo	Medida 1
		Riesgo 2	Impacto negativo	Medida 2
	
	Oportunidades	Oportunidad 1	Impacto positivo	Medida 4
		Oportunidad 2	Impacto positivo	Medida 5
	

Elaboración: CEPLAN

3. Formulación de escenarios

Tabla 5. Matriz de selección de eventos disruptivos

Problema público	Evento disruptivo	Magnitud de impacto (Escala del 1 al 5)	Interés de actores (Escala del 1 al 5)	Promedio (Escala del 1 al 5)
Problema público	Evento disruptivo 1			
	Evento disruptivo 2			
	Evento disruptivo 3			
	
	

Elaboración: CEPLAN

La formulación de los escenarios y las medidas identificadas se deberán sistematizar en la siguiente matriz:

Tabla 6. Matriz de escenarios y medidas

Problema público	Disrupción	Narrativa de escenario	Medidas-anticipatorias
Problema público	Evento disruptivo 1	Narración del escenario considerando el evento disruptivo 1	Medida 1 Medida 2... Medida N
	Evento disruptivo 2	Narración del escenario considerando el evento disruptivo 2	Medida N +1 Medida N+ 2... Medida M

Elaboración: CEPLAN

Anexo 6. Matriz de sistematización de alternativas de solución

Causas	Alternativa	Evidencia de la efectividad de la alternativa de solución sobre la causa del problema público	Tipología (económico, informativo, regulador)	Característica (nueva o mejorada)	Aspiración, tendencia, riesgo, oportunidad o escenario vinculado*
Causa directa 1	Alternativa 1.1	[Breve reseña de la literatura que respalda la alternativa de solución]			
	Alternativa 1.2				
	...				
Causa directa 2	Alternativa 2.1				
	Alternativa 2.2				
	...				
...	...				
	...				
	...				

*En caso la solución se base en alguna medida proveniente de las aspiraciones de la población o del análisis de futuro.

Anexo 7. Ejemplo de definición de criterios para la selección de alternativas de solución

Puntaje	Criterio
Viabilidad política: Se refiere a la aceptación política de la propuesta. Permite verificar la conformidad de los actores de los diferentes niveles de gobierno que participan en la formulación y la implementación de la alternativa de solución.	
1	No existe voluntad política de hacer la alternativa. Ningún actor de los niveles de gobierno se muestra conforme.
2	No existe voluntad política de hacer la alternativa. Los actores de los niveles de gobierno se muestran conformes.
3	Sí existe voluntad política de hacer la alternativa. Ningún actor de los niveles de gobierno se muestra conforme.
4	Sí existe voluntad política de hacer la alternativa. Los actores de los niveles de gobierno se muestran conformes.
Viabilidad social: Se refiere a la aceptación de la población afectada por el problema público; la cual se relaciona con el grado de participación en la alternativa de solución.	
1	La alternativa no tiene aceptación social. La población afectada no se encuentra identificada con la alternativa de solución y no tiene convicción que ayudará a alcanzar los resultados esperados.
2	La alternativa tiene poca aceptación social. Parte minoritaria de la población afectada no se encuentra identificada con la alternativa de solución y no tiene convicción que ayudará a alcanzar los resultados esperados.
3	La alternativa tiene aceptación social. La población afectada se encuentra identificada con la alternativa de solución y tiene convicción que ayudará a alcanzar los resultados esperados.

Viabilidad administrativa: Se refiere a la capacidad institucional¹³⁹ que tiene el sector o los sectores para implementar la alternativa de solución	
1	La alternativa no se puede ejecutar. No existen capacidades del sector o sectores involucrados para gestionar y administrar los requerimientos de la alternativa de solución.
2	Existen escasas capacidades del sector o sectores involucrados para gestionar o para administrar los requerimientos de la alternativa de solución.
3	Existen capacidades del sector o sectores involucrados para gestionar y administrar los requerimientos de la alternativa de solución.
Efectividad: Se refiere a la existencia de evidencias de resultados favorables que respaldan que la alternativa de solución mitiga las causas del problema público.	
1	La alternativa cuenta con poca evidencia que la respalda o no es exhaustiva en el abordaje de la causa del problema público.
2	La alternativa cuenta con evidencia que respalda parcialmente que aborda la causa del problema público.
3	La alternativa cuenta con evidencia exhaustiva que respalda integralmente que aborda la causa del problema público.

Elaboración: CEPLAN

Anexo 8. Matriz de selección de alternativas de solución

Se propone usar esta matriz para la jerarquización de las alternativas de solución, a nivel de cada causa indirecta, según corresponda, mediante la asignación de puntajes a cada criterio. Se debe elegir aquella con mayor puntaje acumulado o aquellas que superan un determinado umbral.

Causa directa	Alternativa de solución	Puntaje del criterio					Puntaje total	Alternativa de solución seleccionada (Sí/No)
		Viabilidad política	Viabilidad social	Viabilidad administrativa	Efectividad	(...)		
Causa directa 1	Alternativa 1.1							
	Alternativa 1.2							
	...							
Causa directa 2	Alternativa 2.1							
	...							
	Alternativa 1.2							
(...)	(...)							

¹³⁹ Se refiere al personal calificado, procesos, instrumentos, experiencia, entre otros insumos.

Anexo 9. Matriz de objetivos prioritarios y lineamientos

Código	Objetivo Prioritario	Responsable del objetivo	Indicador del objetivo	Línea de base (valor y año)	Logro esperado (valor y año)	Lineamiento	Alternativa de solución seleccionada
OP 1						Lineamiento 1.1	
						Lineamiento 1.2	
OP 2						Lineamiento 2.1	
						Lineamiento 2.2	
OP 3						Lineamiento 3.1	
						Lineamiento 3.2	
(...)						(...)	

Anexo 10. Matriz de servicios de la política nacional

Código del servicio	Objetivo Prioritario	Lineamiento	Servicio	Proveedor del servicio	Receptor del servicio
1.1.1				[Colocar a nivel de entidad pública]	
1.1.2					
1.1.3					
....					

Anexo 11. Fichas de alineamiento a nivel vertical

Objetivo prioritario de la Política Nacional <i>[nombre de la política en formulación]</i>	Política General de Gobierno (PGG)		Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)	
	Eje	Lineamiento (u otra denominación que asuma)	Objetivo Nacional	Objetivo Específico

Anexo 12. Ficha de alineamiento a nivel horizontal

Política Nacional (nombre de la política en formulación)			Política Nacional (con la que se vincula)			
Objetivo prioritario	Lineamiento	Servicio	Nombre de la política	Objetivo prioritario	Lineamiento	Servicio
[Objetivo prioritario 1]	[Lineamiento 1.1]	[Servicio 1.1.1]				
1	Breve explicación de la generación de valor mediante los dos diferentes estándares de cumplimiento (Máximo 4 líneas)					
[Objetivo prioritario 1]	[Lineamiento 1.2]	[Servicio 1.2.1]				
2	Breve explicación de la generación de valor mediante los dos diferentes estándares de cumplimiento. (Máximo 4 líneas)					
[Objetivo prioritario 1]	[Lineamiento 1.3]	[Servicio 1.3.1]				
3	Breve explicación de la generación de valor mediante los dos diferentes estándares de cumplimiento (Máximo 4 líneas)					

Anexo 13. Matriz de consistencia

¿Cuál es el problema público?	¿Cuáles son sus causas directas?	¿Cuáles son sus causas indirectas/ efectos*?	¿Cuáles son las alternativas de solución seleccionadas?	¿Cuáles son los objetivos prioritarios?	¿Qué indicador mide el objetivo prioritario?	¿De qué manera se va a alcanzar el objetivo prioritario?	¿Cuál es el servicio que implementa el medio?	¿Cuáles son las actividades operativas principales para proveer el servicio?	¿Quién es el receptor del servicio?	¿Qué entidad es responsable de proveer el servicio?	¿En qué áreas se entrega el servicio?	¿Cómo debe entregarse el servicio?	Mide el estándar de cumplimiento del servicio	Mide la cobertura del servicio
Problema público	Causa directa	Causa indirecta/ efectos	Alternativas de solución seleccionadas	Objetivos prioritarios	Indicador	Lineamientos	Servicio	Actividades operativas	Receptor	Proveedor	Alcance	Estándar de cumplimiento	Indicador de Calidad	Indicador de Cobertura

(*) Los efectos y causas indirectas comparten una misma columna, en función a la identificación y selección de alternativas de solución.

Fuente: Lambin y Geist (2001) What Drives Tropical Deforestation?

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

