

# X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política



## EL PROBLEMA PÚBLICO Y LA TOMA DE DECISIONES: EL DISEÑO METODOLÓGICO PROSPECTIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**MS. SEGUNDO MIGUEL RODRÍGUEZ ALBÁN**

TRUJILLO-PERÚ 2019

## ÍNDICE

Resumen

Abstrac

### I. INTRODUCCIÓN

1.1. Realidad Problemática

1.2. Formulación del Problema

1.3. Hipótesis

1.4. Justificación

1.5. Alcance y Limitaciones de la Investigación

### II. MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes Teóricos

2.1. Conceptos

### III. MATERIAL Y MÉTODOS

3.1. Material de Estudio

3.2. Método

### IV. RESULTADOS

### V. DISCUSIÓN

### VI. CONCLUSIONES

### VII. RECOMENDACIONES

### VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**TÍTULO:** El problema público y la toma de decisiones: El diseño metodológico de políticas públicas.

Ponencia para X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Monterrey-México

**AUTOR:** Mg. Segundo Miguel Rodríguez Albán

**DPTO. ACADÉMICO:** Ciencias Jurídicas Públicas y Políticas

**ESCUELA:** Ciencia Política y Gobernabilidad, Facultad de Derecho

**INSTITUCIÓN:** Universidad Nacional de Trujillo

### **RESUMEN**

En el presente trabajo se presenta y explica el proceso metodológico prospectivo para el diseño de políticas públicas, en sus diversas etapas, el cual debe estar orientado a la búsqueda de soluciones a problemas públicos y a la toma de decisiones pertinentes. Si bien se hace un repaso, no se teoriza sobre las políticas públicas, más bien se busca orientar en el uso de herramientas metodológicas como el análisis causal o método de árboles, el análisis de actores o involucrados, costo-beneficio, oferta y demanda, método Delphi y principalmente la prospectiva estratégica, entre otras herramientas, a partir del ejercicio del diseño de políticas con problemas y casos prácticos que contribuyan a encontrar soluciones pertinentes a problemas públicos. Se busca contribuir con estrategias adecuadas para poder enfrentar cualquier problema público y cualquier decisión sobre el mismo, conociendo su naturaleza, comprendiendo la lógica de la conformación de una agenda de gobierno y, además, para poder discernir sobre las causas que inciden en el éxito de unas y en el fracaso de otras políticas y decisiones públicas.

A la par de los instrumentos metodológicos proporcionados, se ofrecen unas estrategias para estudiar y explicar las políticas públicas. Estos consisten, tanto en unos pasos encaminados a la generación de conocimiento, que básicamente son los procedimientos del método científico, como en unas teorías o enfoques (*racional choice*, neo institucionalismo, redes, etc.).

**Palabras claves:** Decisión pública, metodología de análisis y diseño, políticas públicas, problema público.

**TITLE:** The public problem and decision making: prospective methodological design of public policies.

**AUTHOR:** Mg. Segundo Miguel Rodríguez Albán

**ACADEMICS DPTO.:** Public Legal Sciences and Policies

**SCHOOL:** Political Science and Governance, Faculty of Law

**INSTITUTION:** National University of Trujillo

### **ABSTRACT**

In the present work, the prospective methodological process for the design of public politics is presented and explained, in its various stages, which must be oriented to the search of solutions to public problems and to the relevant decision-making. Although a review is made, there is no theorizing about public politics, rather it seeks to guide the use of methodological tools such as causal analysis or the tree method, stakeholder or the involved ones' analysis, cost-benefit, supply and demand, Delphi method and principally strategic foresight, among other tools, from the exercise of designing policies with problems and practical cases that contribute to finding pertinent solutions to public problems. It seeks to contribute with adequate strategies to face any public problem and any decision about it, knowing its nature, understanding the logic of the conformation of a government agenda and, in addition, to be able to discern on the causes that affect the success of some and the failure of other public policies and decisions.

Along with the methodological instruments provided, strategies are offered to study and explain public policies. These consist, both in steps aimed at the generation of knowledge, which are basically the procedures of the scientific method, as in some theories or approaches (rational choice, neo institutionalism, networks, etc.).

**Keywords:** Public Decision, Public Politics, Public problem, Analysis and Design Methodology.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Realidad Problemática

Las políticas públicas son un proceso de construcción social compleja donde el gobierno, como el orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples y diversos actores sociales y políticos. Por consiguiente, la toma de decisiones públicas es un proceso conflictivo donde actúan diversos intereses. En el contexto actual de la sociedad peruana, los ciudadanos demandan mayor participación, mayores derechos y libertades, mejores servicios públicos; sin embargo el Estado, el Gobierno, los políticos y funcionarios públicos no siempre responden a las demandas e intereses comunes o generales; al contrario, el interés privado ha tomado por asalto a las instituciones públicas, gobiernos locales y regionales cuyo rasgo distintivo es la corrupción y la ineficiencia en la implementación de políticas, ejecución de planes, programas y proyectos.

Al respecto, Ordoñez<sup>1</sup> considera que

Uno de los mayores retos de los gobiernos consiste en resolver, de manera eficaz, los problemas que aquejan a la sociedad. Sin embargo, dicho reto es de dimensiones inconmensurables pues, contrario a los científicos naturales, los científicos sociales que están llamados a apoyar este proceso se ven enfrentados a objetos de estudio de gran complejidad, variabilidad y volatilidad. (2015, p.20)

pero este proceso requiere del conocimiento y aporte de las diversas disciplinas, en especial herramientas metodológicas, técnicas para el diseños y análisis de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Gonzalo Ordoñez Matamoros. (2015) Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas. Available from:[https://www.researchgate.net/publication/281523518\\_Manual\\_de\\_Analisis\\_y\\_Disenio\\_de\\_Policas\\_Publicas](https://www.researchgate.net/publication/281523518_Manual_de_Analisis_y_Disenio_de_Policas_Publicas) [accessed Nov 28 2018].

Por lo tanto, se hace imprescindible el diseño e implementación de políticas públicas, toma de, decisiones racionales, técnico-políticas utilizando el conocimiento científico, las evidencias los datos y la participación de los involucrados en la definición del problema público y la búsqueda de alternativas o soluciones.

Los estudios de políticas públicas tratan de proporcionar las herramientas para poder enfrentarse a cualquier decisión pública, entender y, quizás, poder explicar: cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal condición, cuál es la lógica de conformación de una agenda de gobierno; cómo y por qué se eligen ciertas estrategias para solucionar los problemas públicos en detrimento de otras; cómo y por qué algunas implementaciones de políticas fracasan mientras que otras constituyen un éxito o cómo identificar los criterios valorativos o indicadores con los que evaluar las políticas.

La razón de ser de la política, el sistema democrático, el Estado, el gobierno y la Administración Pública, es resolver los problemas públicos, reducir la desigualdad y las brechas sociales; en suma, generar bienestar y felicidad a las personas, ciudadanos que exigen la concreción de derechos y libertades.

En el funcionamiento de las democracias se basa, justamente, en el funcionamiento adecuado de las políticas públicas y de las decisiones públicas. Navarro, sobre este punto, sostiene:

La pregunta sobre la lógica de las decisiones públicas puede responderse de varias formas:

- a) Las decisiones de políticas públicas proceden del diálogo y negociación entre los grupos.
- b) Las decisiones de políticas públicas están determinadas por fuerzas externas al sistema político que tienen capacidad para introducirlas en la agenda política (globalización, capitalismo, instituciones).

c) Las políticas públicas son diseñadas y decididas sólo por determinados grupos dentro del sistema político (sus élites) que identifican los problemas y también sus posibles soluciones.”<sup>2</sup>

Sin embargo, la dificultad práctica es el manejo de herramientas, técnicas que aportan las diversas disciplinas y el conocimiento científico y tecnológico para resolver la gama de problemas que aquejan a nuestras sociedades cambiantes y complejas.

Es importante que el Estado, como actor y principal gestor de las políticas públicas, no solo se dedique a refrendar las normas jurídicas adecuadas para proteger y, fundamentalmente, promover la participación ciudadana de las personas en la toma de decisiones públicas, sino que también debe promover e incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones, para que luego dichas políticas sean la base de un desarrollo sostenible.

Se debe tener en cuenta, además, que:

la democracia se fortalece con los mecanismos de participación ciudadana, porque permite la gestión compartida del desarrollo sostenible y de la calidad de vida de la población. De esta manera, se propiciará el incremento de los índices de desarrollo humano de los sectores más pobres del país” (Jurado Nacional de Elecciones, 2008).

Existe un consenso dentro de la bibliografía especializada, que el análisis de políticas surge con los planteamientos de Lasswell, quien proponía que a través de la construcción de la ciencia de las políticas (*policy sciences*) se lograría mejorar la toma de decisiones que se lleva a cabo en las oficinas gubernamentales (Aguilar, 2003a; Nowlin, 2011). Para Lasswell

---

<sup>2</sup> Carmen Navarro, El estudio de las políticas públicas; Universidad Autónoma de Madrid; España [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/9006/47664\\_10.pdf?sequence=1](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/9006/47664_10.pdf?sequence=1), RJUAM, nº 17, 2008-I, pp. 231-255

(1971), la problemática era la ineficiencia en los asuntos públicos por la carencia de decisiones racionalizadas.

En ese sentido, el análisis de políticas estaba explícitamente orientado a los problemas sociales, en los cuales interviene el gobierno y a la mejora de sus procesos de solución. Lo que condujo a un intento de valorar la política pública por los resultados, como productos de las economías en la decisión generadas por la introducción de aplicativos científicos en la toma de decisiones.<sup>3</sup>

Se supone que toda intervención pública engendra una alteración del estado de las cosas en la sociedad, cambiar una situación problemática, negativa deficitaria a una situación mejorada, reducir las brechas en servicios públicos y acceso al ejercicio de Derechos.

El análisis de políticas públicas permite conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública, en muchos casos, no engendran los efectos previstos: no son adecuados –son insuficientes– el comportamiento de los afectados y/o ejecutores no era el que se necesitaba para lograr los resultados; las circunstancias del momento no eran las previstas. Tal como refiere Hecló (1974):

La política tiene sus orígenes también en la incertidumbre: los hombres están colectivamente perplejos ante qué hacer [...] Los gobiernos no se limitan a ejercer el poder (...) sino que tratan también de encontrar la solución. El proceso de *policy making* es una forma de investigación colectiva en nombre y por encargo de la sociedad (p. 86)

Asumimos y compartimos como un concepto operacional que las políticas públicas son todas las decisiones y regulaciones que emanen de actores públicos (gobierno central o seccional, autoridades legislativas, judiciales

---

<sup>3</sup> Jaime Torres-melo Jairo Santander a; Ob. Cita. P 38

y de control, administración estatal) que aportan soluciones específicas para manejar los asuntos públicos.

Es sabido que las políticas públicas se concretan en:

- i. Normas
- ii. Planes
- iii. Programas y acciones/proyectos
- iv. Organizaciones o instituciones públicas
- v. Presupuesto e inversiones fiscales

Por otro lado, es importante tener en cuenta que las políticas públicas, en su de elaboración, tiene en cuenta las siguientes etapas:

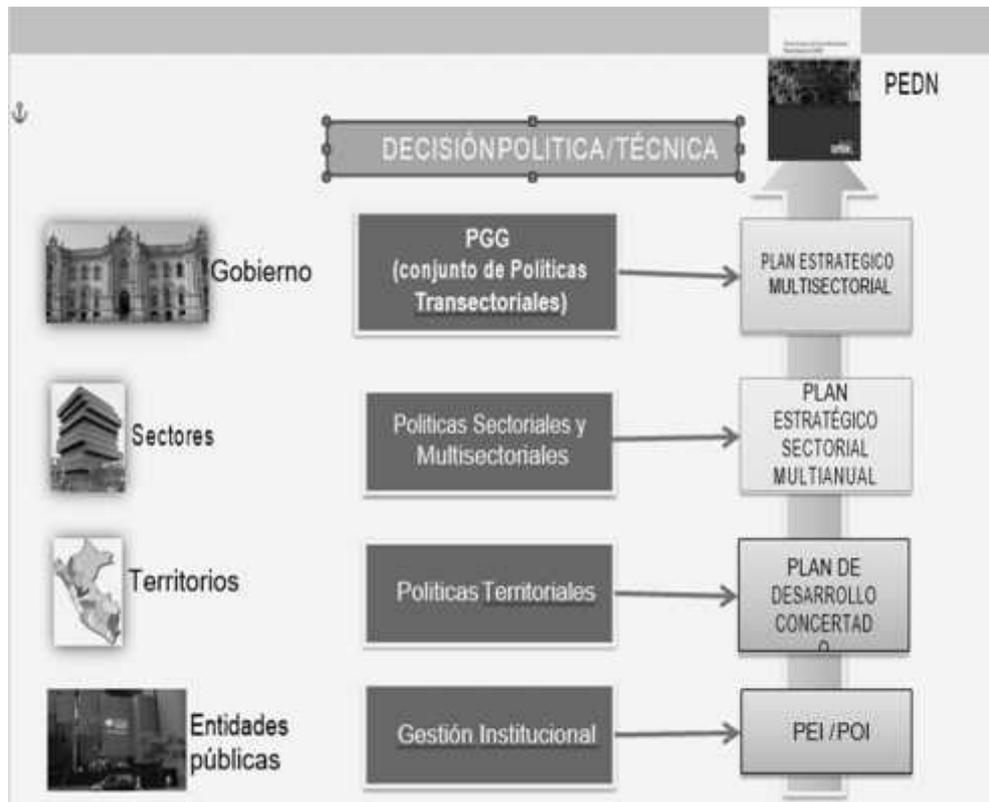
**Gráfico N° 1: Etapas de la elaboración de las políticas públicas.**



**Fuente:** tomado de Luis Aguilar Villanueva, Problemas públicos y agenda de Gobierno, México, 1993. P 22

Asimismo, a parte de las etapas graficadas, es necesario tener en cuenta los procesos de implementación con los cuales se implementan las políticas públicas.

### Gráfico N° 2 Cómo se instrumentalizan las Políticas Públicas



Fuente: CEPLAN

Todos los gestores públicos, aquellos que tienen grandes responsabilidades gubernamentales deben de tener conocimiento de cómo funcionan los mecanismos de las políticas y decisiones públicas porque estas son los medios y formas cómo van a enfrentar los problemas públicos. El desconocimiento de estos repercute negativamente en la buena y eficiente marcha de las instituciones gubernamentales, del Estado mismo. Por eso es importante conocer estos temas, cómo abordarlos, determinar cómo se deberían abordar los grandes problemas públicos para, a partir del reconocimiento de su naturaleza, características y dimensiones, generar mecanismos, estrategias y métodos adecuados.

## **1.2. Formulación del Problema**

**¿El diseño metodológico prospectivo de políticas públicas contribuye a la pertinencia en la toma de decisiones para resolver problemas públicos?**

## **1.3. Hipótesis de trabajo**

La utilización de herramientas metodológicas y de prospectiva estratégica contribuyen a la pertinencia en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas efectivas para la solución de problemas públicos

## **1.4. Objetivos:**

### **1.4.1. Objetivo General:**

Explicar el proceso metodológico prospectivo para el diseño de políticas públicas, en sus diversas etapas, orientadas a la búsqueda de soluciones a problemas públicos y a la toma de decisiones pertinentes.

### **1.4.2. Objetivos específicos:**

- a) Identificar un problema público para definirlo y diagnosticarlo.
- b) Aplicar herramientas metodológicas de análisis de causa-efecto: método de árboles, análisis de actores, costo beneficio, oferta y demanda en el diseño de la política pública.
- c) Explicar la importancia de la planificación y la prospectiva estratégica en el diseño de políticas públicas

## **1.5. Justificación**

El presente trabajo de investigación se justifica por el desconocimiento de los responsables de la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas de herramientas metodológicas que aportan las diversas disciplinas y el avance del conocimiento científico tecnológico para resolver problemas públicos, en especial de las ciencias sociales como la ciencia política, la economía, la administración el Derecho y las tecnologías de información; pero, principalmente, buscamos revalorar el rol de la planificación y la prospectiva estratégica en la formulación de planes, políticas, programas y proyectos.

Desde la perspectiva de la gestión pública y el Estado moderno, están obligados a encontrar respuestas frente a las demandas sociales de derechos y libertades, mejores servicios públicos y ante la escasez de recursos se requieren encontrar soluciones eficaces y racionales, al menor costo y con los mayores beneficios, con la participación de los actores o involucrados, buscando consensos o acuerdos mínimos que sirvan para hallar las mejores soluciones.

Desde el punto de vista académico e institucional se requiere fortalecer el vínculo entre la academia y la investigación científica en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales; la universidad y sus escuelas, como la de Ciencia Política y Gobernabilidad, deben contribuir activamente en esa dirección.

Desde el punto de vista político y social, hay la necesidad de fortalecer el sistema político, recuperar la confianza en la política, los políticos y las instituciones públicas, el gobierno y los poderes del Estado, en un contexto de crisis social y moral en donde la desconfianza paraliza la construcción social de políticas públicas efectivas.

Desde el punto de vista metodológico, el presente trabajo de investigación pretende delinear algunas pautas técnicas en la aplicación de métodos y estrategias de análisis y diseños de políticas que contribuyan a la toma de decisiones pertinentes frente a los problemas públicos, que se implementen procesos técnicos a la hora de analizar las distintas realidades problemáticas públicas y se aporten soluciones.

## **1.6. Alcance y Limitaciones de la Investigación**

### **a) Alcances**

Esta investigación se centrará en la identificación de un problema público, local la aplicación de métodos y técnicas de análisis y diseño de políticas públicas, con información cuantitativa que dimensione el alcance del problema, el análisis de alternativas técnicas y racionales, sin desligar la carga política y los actores que intervienen en la toma de decisiones.

### **b) Las limitaciones**

Son de falta de datos estadísticos actualizados, así como la baja cultura institucional de transparencia con los documentos, informes y el uso de recursos públicos, la falta de colaboración inter e intra institucional, el trabajo en red y equipos multidisciplinarios, falta de especialistas o profesionales con formación en el diseño y análisis de políticas públicas.

## II. MARCO TEÓRICO

### 2.1 Antecedentes teóricos

#### 2.1.1 El Problema público

A mayor coincidencia del modelo de ciclo de la política está basada en un enfoque centrado en el problema. Por lo tanto, la estructuración del mismo está en el epicentro del análisis de la política pública.

Dada la naturaleza del problema público no se habla de solución sino de estructuración. Se busca solucionar un problema cuando está claramente identificado y delimitado, cuando hay certeza de todos sus componentes, pero esto no sucede en política pública.

Según Bardach (1998, p. 17)<sup>4</sup>, la definición del problema es un paso crucial. Ésta le da al analista: 1. Una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de terminar el proyecto, y 2. un sentido de dirección para obtener evidencia e información.

Por otro lado, es importante agregar lo que sostiene Aguilar (2014):

No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. Algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden ser calificadas de interés público, son descartadas desde

---

<sup>4</sup> Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas, un manual para la práctica. México. p.17

sus primeros pasos en busca de la atención de la sociedad y del gobierno (p. 23).<sup>5</sup>

La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda, le da el tono y dirección a un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro. En efecto, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno resuelve si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y asume intervenir. Se trata, entonces, de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación movilización, operación.

## **2.2. Conceptos**

### **2.2.1 Definición del problema publico**

No todos los problemas sociales se convierten en públicos. Según Gusfield (2014)<sup>6</sup>, los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que una vez que surgen en la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo emergente. Así, un problema se convierte en público cuando se incluye en la agenda política, al determinar los actores públicos que es necesaria una solución “pública”.

De manera más concreta, Garraud indica tres condiciones para que el problema sea “público”: que la demanda surja de grupos sociales determinados, que se desarrolle un debate público, y que exista un conflicto entre las autoridades públicas y los grupos organizados. En base a este modelo, los actores públicos son los grandes orquestadores del proceso de inclusión

---

<sup>5</sup> Aguilar, L. (2014). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, p.23.

<sup>6</sup> Gusfield, J. (2014). La cultura de los problemas públicos. Buenos Aires: Siglo veintiuno Editores.

en la agenda, pero el paso de un problema social a público no tiene por qué ser lineal ni obligatorio.

### **2.2.2 ¿Cuándo o dónde se comienza a definir un problema público?<sup>7</sup>**

El enfoque de las políticas públicas recurre al concepto de formación de la agenda pública para ubicar política y analíticamente el surgimiento de los problemas públicos. Desde este análisis se afirma que los problemas públicos no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real, ya que no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones públicas acertadas.

De esta manera, se entiende, por definición según Aguilar (1993), como problema público al:

proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (s. p.).

No obstante, si un problema se encuentra mal definido, mal planteado y mal estructurado, las soluciones que se adopten o los caminos por los cuales se opte van a impulsar medidas correctivas que resultarán peor que la enfermedad; serán “soluciones en busca de problemas” (Kissinger, 1979, citado en Nelson, 2001).

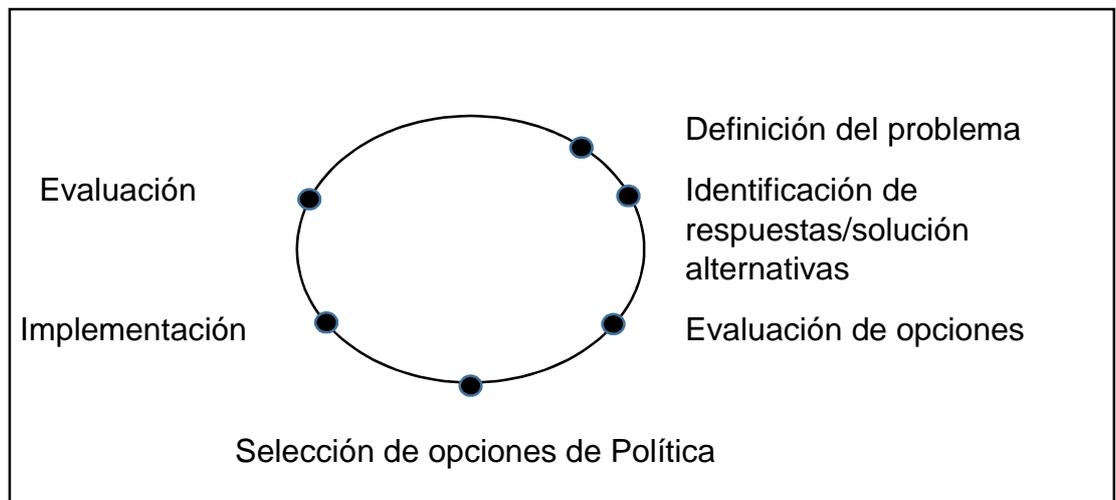
---

<sup>7</sup> Egon Elier Montecinos Montecinos, LÍMITES DEL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DEFINIR UN “PROBLEMA PÚBLICO” Cuadernos de Administración Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, enero-junio de 2007 p 327

Definir una situación como problema de política pública también supone la formulación de su hipotética solución. Un problema puede no dejar de ser más que una situación lamentable si a su definición no se le aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas.

De allí que es importante establecer el proceso metodológico para el diseño de las políticas públicas, teniendo en cuenta las etapas o fases, de las cuales existen diversas clasificaciones y enfoques para el presente trabajo aplicamos el proceso de políticas públicas graficado por Subirats (2008)

**Gráfico N° 3 Mapa de Proceso de Políticas Publicas Problema**

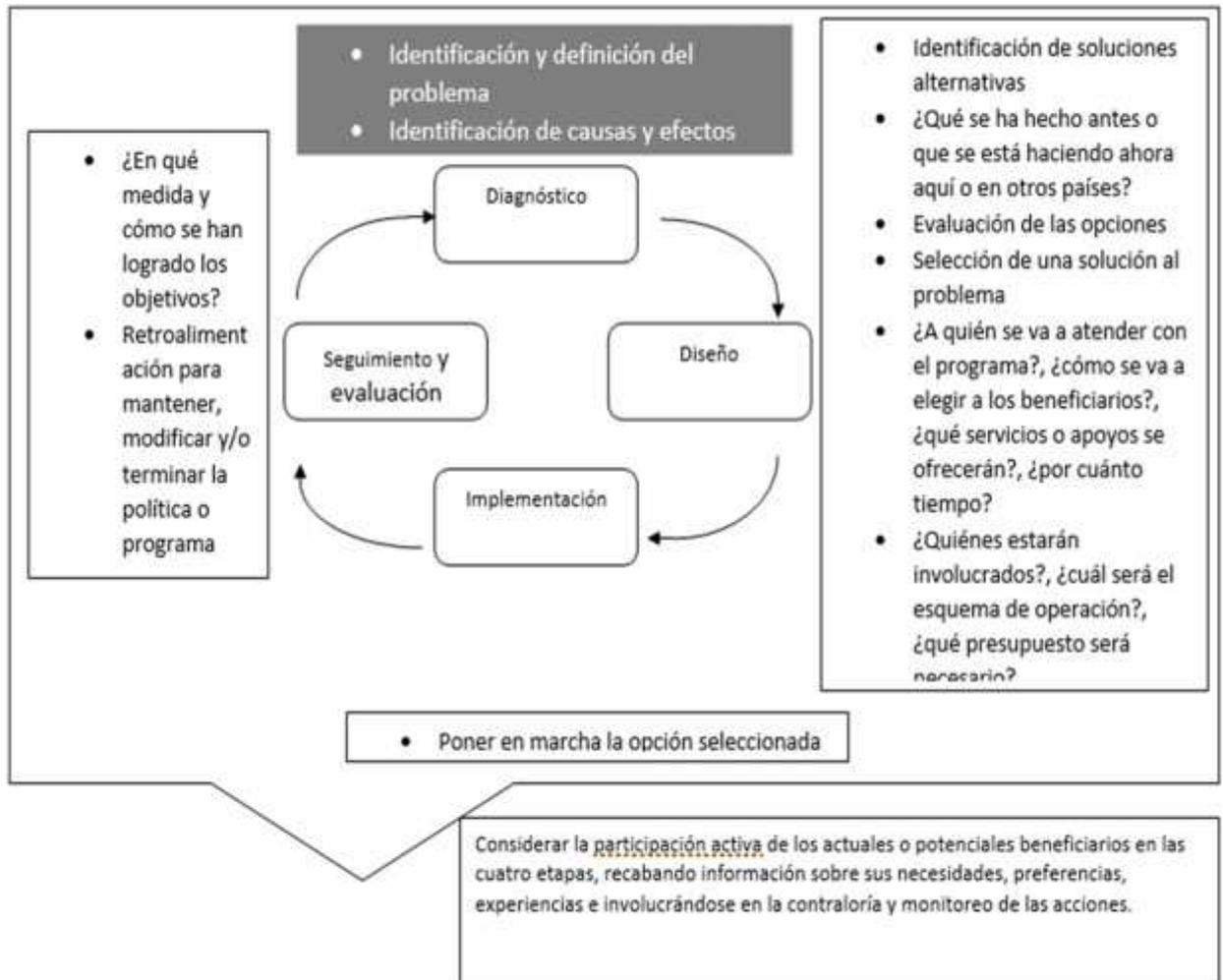


Fuente: Tomado de Subirats, 2008

**Gráfico N° 4. Etapas o fases del ciclo de una política pública**

<b>Autor</b>											<b>Etapas o Fases de la Política Pública</b>										
<b>May y Wildavski</b>		Fijación de la Agenda			Análisis de la cuestión		Implementación				Evaluación		Terminación								
<b>Anderson</b>		Identificación del problema y formación de la agenda			Formulación		Adopción		Implementación			Evaluación									
<b>Hogwood y Gunn</b>		Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos	Clasificación de los problemas o filtración de problemas	Definición de problemas	Previsión (análisis de prospectiva)		Establecimiento de objetivos y prioridades		Análisis de alternativas		Implantación de políticas, seguimiento y control		Evaluación y revisión	Mantenimiento, reemplazo o terminación de políticas							
<b>Bardach</b>		Definición del problema			Obtención de la información	Construcción de alternativas	Selección de criterios	Proyección de resultados	Confrontación de costos	Decida		Cuenta su historia									
<b>Starling</b>		Identificación de problemas			Formulación de políticas		Decisión			Implementación		Evaluación									
<b>Subirats</b>		Percepción y definición del problema			Formulación de una solución o acción de respuesta		Decisión			Implementación o puesta en práctica de la política		Evaluación y control de los efectos producidos	Mantenimiento, revisión o terminación de la política								
		Generación y/o surgimiento			Formulación y/o diseño				Implementación y/o puesta en marcha		Evaluación	Mantenimiento, revisión o terminación de la política									

**Gráfico N° 5. El ciclo de las políticas ayuda a entender cómo se diseñan las políticas públicas**



### 2.2.3 Identificación y elección de alternativas:

Las alternativas son los diversos medios disponibles para lograr los objetivos, según la teoría de la elección racional la elección debe agotar todas las alternativas posibles para lograr los objetivos. Las alternativas no tienen por qué ser excluyentes entre sí, en ocasiones la decisión final es una combinación de alternativas; estas no siempre son opciones conocidas, sino que se inventan o crean en función de los contextos específicos del problema.

Además del Estado en el proceso decisional intervienen un gran número de actores. Actores diversos intentan influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos (materiales como ideológicos). La multiplicidad de actores explica porque las decisiones no son siempre las más racionales o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre actores.

Es el momento del cómo y su propósito es formular propuestas de estrategia (grandes ejes y lineamientos estratégicos) para superar las restricciones vigentes y construir viabilidad a las propuestas de acción y a la política en general. Es la construcción de la viabilidad política del contenido de la Política que se formula.

La decisión es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la decisión concebida como un acto lineal basado en los postulados de libertad y racionalidad del decisor. La valoración de las alternativas pasa por someterlas racionalmente a herramientas metodológicas como análisis de actores, análisis de causas-efectos (método de árboles), costo beneficio, oferta demanda, consulta de expertos y otras diversas herramientas que sustenten la decisión pública.

En un enfoque tecnocrático, las políticas públicas son objeto de elección por parte de los *policymakers*, que solo tienen que adoptar aquellas políticas que conduzcan a los mejores resultados.

En la práctica, en la formulación de políticas interviene una variedad de actores (políticos profesionales, técnicos, miembros de la sociedad civil) que interactúan en diversas arenas. Las políticas públicas emergen como resultado de transacciones políticas entre dichos actores.

Las alternativas deben ser comparadas en función de los efectos o beneficios, y económicamente evaluar el costo beneficio de la posible implementación sin perder de vista el logro de los objetivos propuestos. Por otra parte, el Modelo racional es cuestionado por el modelo incremental de Charles Lindblom, quien sostiene que las decisiones sobre las políticas son ante todo pragmáticas, no se basan en relaciones causales, ni en cálculos efectivos de costes y beneficios, sino en el método de aproximaciones sucesivas y limitadas. La viabilidad de la decisión queda asegurada al basarse en una larga secuencia de cambios incrementales, es decir se centra en la viabilidad política de la decisión pública.

En este contexto, surge una urgente y necesaria pregunta: ¿Qué debe hacerse? Finalmente se trata de tener en cuenta la Razón y la Política, este es un tercer enfoque mixto, la racionalidad por imperfecta que sea debe utilizarse para la toma de decisiones estratégicas, los valores de eficacia y eficiencia económica, que recomienda una política con sustento técnico mientras que el incrementalismo busca adaptarse al contexto político existente, es decir la legitimidad en la toma de decisiones.

En esta etapa se requiere utilizar un conjunto de herramientas metodológicas, el instrumental del hacedor o diseñador de políticas públicas como lo explicaremos más adelante en un caso práctico

#### **2.2.4 Formulación de la Política: Diseño Metodológico racional-legal**

La formulación de las políticas públicas consiste, en primer lugar, en la selección y especificación de la alternativa que es considerada más viable, y que es acompañada generalmente por un proceso de comunicación, con una o varias declaraciones

que dan a conocer y explicitan la decisión adoptada, sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero.

Frecuentemente la elección de la alternativa adoptada se hace según criterios de conveniencia política y de oportunidad, y muy influida por la disponibilidad de recursos físicos, humanos, tecnológicos y económico-financieros.

La fase de formulación de políticas, tiene que ver con el desarrollo de cursos de acción (alternativas, propuestas, opciones) aceptables y pertinentes para enfrentarse a los problemas públicos. *Las políticas son concebidas, por lo tanto, como soluciones a los problemas públicos.* Esta fase incluye las siguientes actividades:

- 1) **El establecimiento de metas y objetivos a alcanzar.** Los objetivos constituyen un elemento central en la acción pública: dan un sentido de propósito y de dirección a una organización y a sus políticas y programas. En la práctica, sin embargo, surgen numerosas dificultades a la hora de identificar los objetivos de las organizaciones y programas existentes y de especificar los objetivos para el desarrollo futuro de organizaciones y programas.
  
- 2) **La identificación y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos.** El producto de esta actividad sería una lista de opciones de política pública, entre las que se pueden encontrar opciones ya conocidas o que cuentan con apoyos internos (identificación) y opciones desconocidas o que carecen de apoyos dentro de la organización (generación). Cada opción o alternativa debe ser caracterizada de forma tan precisa como sea posible.

3) **La valoración y comparación de las alternativas.** Una vez que se han producido y definido las opciones, que están claras las ventajas y los inconvenientes de cada una de ellas vendría el momento de utilizar algún tipo de técnica que permita realizar el proceso de elección. Una de las técnicas más conocidas es el análisis coste-beneficio, que consiste en identificar los costes y beneficios asociados con cada alternativa y en la cuantificación económica de los mismos, con el propósito de facilitar la comparación entre las distintas opciones.

4) **La selección de una opción o alternativa, así como la combinación de ellas.** Las técnicas mencionadas no adoptan decisiones. La decisión está en manos del decisor público. Las técnicas pueden, en el mejor de los casos, asistir a los decisores públicos y quizás persuadirles de la necesidad de adoptar una actitud más sistemática respecto a la identificación de criterios y datos relevantes, y respecto a la prueba de las premisas sobre las que se basan los cálculos de probabilidades de que ocurran ciertos hechos o de que las políticas produzcan determinados impactos.

### 2.3 Implementación

La implementación es el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política; la implementación es el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública. Se trata de un proceso continuo y no lineal, el que debe ser administrado (Basu, 1997)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Basu, K. (1997), On Misunderstanding Government: an Analysis of the Art of Policy Advice, Economics and Politics, Vol. 9, N°3. Citado por Eugenio Lahera P. D EL DICHO AL HECHO:

La fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido los objetivos y metas y todos los recursos han sido ministrados.

El estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política, en esta perspectiva la implementación resulta una de las etapas más complejas de la política pública, que a decir de Laheras, El peor déficit en América Latina no es el de políticas públicas correctas, sino de la capacidad de implementar políticas en general.

Fueron Pressman y Wildavsky (1973) quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas hacia este campo y fortalecieron la importancia de esta área de estudio (p. 138). Van Meter y Van horn (1975) sostienen que los estudios de implementación habían sido un área desatendida de análisis porque los especialistas se habían enfocado básicamente en el proceso de toma de decisiones. se creía que una vez tomada la decisión, ésta sería implementada logrando un resultado similar a aquel que inicialmente se intentaba. No obstante, la evidencia creciente de un gran número de casos de estudio muestra la existencia de una brecha entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales<sup>9</sup>

## **2.4 Los objetivos de la implementación**

Van Meter y Van horn (1975) señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados

---

¿CÓMO IMPLEMENTAR LAS POLÍTICAS?\* ponencia presentada en el X Congreso del CLAD, Santiago, 18-21 de octubre 2005

<sup>9</sup> Brown, A. and A. Wildavsky, "should Evaluation Become implementation?" en J. Pressman y A. Wildavsky (eds.), Implementation, University of California Press, 1984, citado por BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO La implementación de políticas públicas, México 2018. P.138

para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas.<sup>10</sup> Es decir la implementación es el duro choque del diseño, y las dificultades de la realidad en la implementación en la que también intervienen multiplex actores, intereses y demandas que van más allá de la voluntad y capacidad del hacedor de las políticas lo que genera como consecuencia que no se logren los objetivos, se malgasten los recursos sin resolver el problema público.

## **2.5 El rol de la Administración Pública en la Implementación de la Política**

Kaufman (1973)<sup>11</sup> identifica tres variables relacionadas con el fracaso en la implementación de políticas: i) el proceso de comunicación, ii) las capacidades y iii) las actitudes hacia la política (p. 142).

Esencialmente Kaufman considera que los asuntos burocráticos, administrativos son el principal problema de la implementación.

La implementación es un proceso complejo en el que intervienen una multiplicidad de variables y no sólo factores burocráticos. Esto es, existe un número de factores que de una manera u otra influyen en el proceso de implementación y, consecuentemente, en los resultados finales de una política, todos los cuales merecen ser objeto de estudio.

El involucramiento de una multiplicidad de factores también se ha discutido y al momento ha sido admitida por muchos especialistas que apoyan tanto al enfoque *top-down* como al *bottom-up*. El “imperativo burocrático-racional” envuelve la premisa de que la ley podrá ser aplicada sólo si parece ser razonable y justa para los burócratas. En

---

<sup>10</sup>Van Meter, donald and carl E. Van horn, “The Policy implementation Process. A conceptual Framework”, Administration & Society, vol. 6, núm. 4, 1975.

<sup>11</sup> Kaufman, Purcell, susan, “decision Making in an Authoritarian Regime: Theo- retical implications from a Mexican case study”, en World Politics 26, núm. 1, 1973. Citado por por BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO La implementación de políticas públicas, México 2018. P.142

otras palabras, la ley debe exhibir coherencia entre sus principios y viabilidad. El “imperativo consensual” indica que la implementación debe estar sometida a las preferencias de los grupos de interés, subordinando a este principio el imperativo legal y el burocrático-racional.

La contribución de Van Meter y Van horn <sup>12</sup>también parece ser útil. Estos autores analizan dos variables: el nivel de cambio y el nivel de consenso requerido para pronosticar un mayor o menor éxito en la implementación de la política. Una política que introduce cambios pequeños y goza de gran consenso muestra más posibilidades para el éxito. Por el contrario, una política que intenta introducir grandes cambios con pequeños consensos tiene muy pocas posibilidades para el éxito. Ellos argumentan que el consenso es una variable más relevante que la del cambio requerido en todo el proceso de implementación, es decir que el consenso pone la mayor carga en la política, antes que lo técnico en el proceso de implementación, de allí su importancia.

## **2.6 Herramientas Metodológicas: Conceptos**

### **2.6.1 La planificación Estratégica y la Prospectiva**

“El Plan es un reductor de la incertidumbre, es el antiazar. Pierre Massé.”

#### **1) ¿Por qué planeación?**

Peter Bishop dice de manera contundente: “la planeación es la actividad que más directamente relaciona a la gente con el futuro”.

La planificación estratégica, es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las

---

<sup>12</sup> Van Meter, donald and carl E. Van horn, Ob. Cit.

organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen (Armijo,2009).<sup>13</sup>Es además una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, acerca del quehacer actual y el camino que deben recorrer en el futuro las comunidades, organizaciones e instituciones.

No es posible pensar en el desarrollo y la solución de los problemas públicos sin planificar y gestionar, en términos de la gestión pública peruana El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) ha revalorado el rol de la planificación prospectiva, la importancia de los planes como instrumentos que concretan definen la política, el rumbo y los objetivos del País.

La planeación estratégica es el qué hacer y cómo hacer Es un instrumento político para responder a las demandas sociales, dice Tomás Miklos: “Es un elemento imprescindible en procesos de democratización como mecanismo de consenso que vincula a la sociedad con las instituciones políticas. Además, es, *un instrumento para la construcción social de políticas públicas*”.

En la planificación estratégica es fundamentalmente una elección sobre el futuro y esta presupone la capacidad de escoger, entre varias alternativas, la que resulte más conveniente. Para Ackoff (1970) la toma de decisiones en el

---

<sup>13</sup> Citado por Omar Del Carpio; Avances de la incorporación de la prospectiva en el proceso de planeamiento estratégico en el sector público peruano; XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016

marco del planeamiento exige las siguientes condiciones (Miklos & Arroyo, 2008, p. 176):<sup>14</sup>

- a) Es necesaria cuando el hecho futuro que se desea implica un conjunto de decisiones interdependientes (sistema de decisiones).
- b) Es algo que se lleva a cabo antes de efectuar una acción (toma anticipada de decisiones).
- c) Es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más futuros deseados y que no es muy probable que ocurran a menos que se haga algo al respecto (prospectiva y acción).

Miklos, Jiménez y Arroyo plantean como opción al gran reto de la gestión pública eficaz, la triada: **conocer-diseñar-construir**, con un punto de partida común: la prospectiva. En este caso, tal triada se sustenta en:

- a) Conocer el pasado y el presente, para diseñar futuros alternativos;
- b) Seleccionar participativamente de esos futuros, el mejor y más viable;
- c) Diseñar las estrategias más efectivas
- d) Llevarlas a cabo para construir el futuro seleccionado.

Este proceso de planificación prospectiva en el fondo resume el proceso del diseño de políticas públicas efectivas en la solución de problemas públicos. Tal labor se plantea en un ámbito que conjuga tres elementos de gran complejidad: gobernabilidad, incertidumbre y riesgo, dado este último, por las decisiones que se toman en contextos dinámicos y complejos.

---

<sup>14</sup> Tomas Miklos, Edgar Jiménez y Margarita Arroyo Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: Instrumentos para la acción. Primera Edición. Limusa, Mexico, 2008, 176 p.

## 2) Prospectiva

Existen diversas definiciones del término prospectiva; la mayoría de ellas provienen de una raíz común que se le atribuye al filósofo francés Gastón Berger, quien es considerado como el padre de la Prospectiva. Berger (1957) señala que se trata de una *“ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir”*.

Los estudios de futuro son un campo multidisciplinario que estudia una amplia gama de miradas de los futuros posibles, probables y deseables (Assakul, 2003), que crea nuevas imágenes alternativas del futuro por medio de una exploración visionaria de lo posible, una investigación sistemática de lo probable y una evaluación moral de lo deseable. Dentro de dicho campo de estudios, se encuentra la prospectiva, que ha conducido a la elaboración de métodos, procesos y sistemas que permiten formular interrogaciones sistemáticas y organizadas acerca de los futuros posibles de la sociedad (Medina, 2014)<sup>15</sup>.

La nueva situación de una sociedad en complejidad, crisis y cambio que marcha de modo permanente hacia la incertidumbre, urge la necesidad de una planeación prospectiva estratégica que nos conduzca con mayor seguridad hacia el futuro plausible para todos.<sup>16</sup>

La actitud prospectiva, según Michel Godet<sup>17</sup>, se basa en cinco principios: 1. Ver a lo ancho; 2. Ver lejos; 3. Ver

---

<sup>15</sup> Medina Vásquez; Javier Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, CEPAL, 2014

<sup>16</sup> Guillermina Baena Paz, EL ANTIÁZAR: LA PLANEACIÓN PROSPECTIVA ESTRATÉGICA; PLANEACIÓN PROSPECTIVA ESTRATÉGICA TEORÍAS, METODOLOGÍAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN AMÉRICA LATINA, UNAM, México, 2015. P 29

<sup>17</sup> Godet, Michel (2001), Creating futures. Scenario planning as a Strategic Management Tool, Londres, Económica

profundamente; 4. Pensar en el factor humano; 5. Asumir riesgos.

El prospectivista comparte la acción con un proyecto, con un sueño. Los sueños fertilizan la realidad. La anticipación implica la acción: 1. Qué puede y podría pasar; 2. Qué puedo hacer; 3. Qué estoy haciendo; 4. Cómo voy a hacerlo; 5. Quién soy yo.

El diseño de políticas públicas en América Latina adolece de escasa profundidad estratégica e insuficiente perspectiva de largo plazo. Ello limita la posibilidad de aprovechar oportunidades o contener riesgos a tiempo, en relación a los actores e involucrados principales que son los ciudadanos beneficiarios o afectados con las políticas publicas

### **3) Análisis de Actores o involucrados**

Debemos advertir o señalar una diversidad de conceptos respecto a los actores o involucrados en los problemas públicos que lleva a confusiones no solo metodológicas sino respecto al fondo en la toma de decisiones públicas.

Una primera disquisición es respecto a los actores individuales e institucionales, seguida de los actores públicos y privados que tratan de influir deliberadamente en el proceso de formación de las políticas públicas entre los que cuentan los partidos políticos, los colectivos sociales defensores de algún interés público o no, las empresas y gremios empresariales, las asociaciones ONG, los expertos, los medios de comunicación (que en nuestro país marcan la agenda pública) y finalmente la opinión publica

Cada actor o involucrado tiene capacidades y motivaciones con posibilidad de incidir con mayor o menor fuerza en la incorporación en la agenda pública y en la toma de decisiones, la capacidad o fuerza está en función de los recursos económicos, la información, los recursos humanos que moviliza, la capacidad institucional, el capital social y la legitimidad política si es un actor del gobierno.

#### **4) Mapeo de Actores**

El mapeo de actores es un instrumento investigativo que permite situar la información recopilada en función de dimensiones sociales, espaciales y temporales que ofrecen una perspectiva del campo como un todo.

El Mapa de actores en la estrategia de incidencia política es sólo un instrumento que ayuda al análisis político para la incidencia, y que su mayor o menor utilidad dependerá de quien lo administre y de la forma en que lo haga. El Mapa es como una fotografía, es la imagen de un momento particular del proceso político; proceso que por otro lado, es una realidad dinámica y cambiante (Choy, 2005).<sup>18</sup>

El análisis de los involucrados es un instrumento que permite: (i) Identificar a aquellas personas y organizaciones interesadas en el éxito de un proyecto, o político; (ii) aquellas que contribuyen o son afectadas por los objetivos del mismo; (iii) y a quienes tienen un poder de influencia sobre los problemas que hay que enfrentar.

---

<sup>18</sup> Mily Choy. Como incidir en políticas públicas. Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo. Asunción Paraguay, 2005

Existe diferentes abordajes del análisis de actores o involucrados a saber: 1. Método Marco Lógico; 2. Método ZOPP; 3. Método del Team up; 4. Método MSI (Management Systems International).

Diseñar una estrategia de participación para los involucrados o actores, requiere un enfoque apropiado para involucrar a las partes interesadas en los distintos niveles de influencia e importancia puede seguir la siguiente ruta estratégica: 1. Los involucrados que tiene gran influencia e importancia deben ser involucrados en todo proceso para asegurar el apoyo al proyecto o a la política; 2. Los involucrados de gran influencia, pero poca importancia no constituye un grupo objetivo del proyecto o política, pero pueden oponerse a la intervención; por lo tanto, ellos necesitarán estar debidamente informados y que sus puntos de vista sean considerados para evitar conflictos; 3. Los involucrados de baja influencia y mucha importancia necesitan de esfuerzos especiales para asegurar que sus necesidades sean satisfechas y que su participación es significativa; y 4. Las partes que tiene poca influencia y poca importancia son las más difíciles de estar involucrados en el proyecto y no requieren de estrategias especiales de participación (más allá de las estrategias de información compartidas con el público en general).

## **5) Análisis de los involucrados según el marco lógico**

Como instrumento del marco lógico, el propósito de esta técnica es: a) Identificar a los actores; b) Definir sus intereses y percepciones de los problemas específicos sobre los cuales se intenta intervenir; c) Identificar los recursos que cada grupo aporta en relación al problema; d) Identificar las

responsabilidades institucionales que cada grupo tiene; e) Identificar el interés que cada grupo tiene en el proyecto o política; f) Identificar los conflictos que cada grupo de actores tendría con respecto al proyecto; g) Concluir sobre las actividades que pueden realizarse para satisfacer los intereses de los actores.

Se suele utilizar una matriz de actores (MACTOR) cuyo desarrollo veremos en el análisis de casos

<b>Grupo de Actores</b>	<b>Intereses</b>	<b>Problemas percibidos</b>	<b>Recursos y mandatos</b>	<b>Interés en el Proyecto/política</b>	<b>Conflictos potenciales</b>

En torno a las políticas públicas encontramos un conjunto de grupos e instituciones que tienen interés en influir esa decisión pública de acuerdo a sus intereses o sus problemáticas específicas. Consideraremos a las instituciones como grupos dentro de nuestro esquema.<sup>19</sup>

## **2.6.2 El Método del árbol y el análisis causal**

Una de las técnicas para analizar problemas que se ha generalizado en el diseño de proyectos y políticas, sobre todo en la fase de diagnóstico y análisis causal es la técnica *El árbol de problemas* que es un modelo explicativo y un esquema simplificado de la realidad.

Se elabora mediante aproximaciones sucesivas de causas y efectos, en torno a un problema, este método requiere que el o los problemas se describan en forma clara y precisa, seleccionar y definir el problema principal, que sería el tronco del árbol.

<sup>19</sup> Héctor Sanin, Análisis y participación de involucrados, Cepal recuperado de [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/.../PYEP\\_04\\_INVOLUCRADOS\\_08.ppt](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/.../PYEP_04_INVOLUCRADOS_08.ppt)

Este tipo de método permite transformar un problema en una red secuencial y jerárquica.

Con el método se simplifican los aspectos complejos del problema. se explicitan requisitos y alternativas y se identifican los aspectos que requieren de un estudio y exploración en cadena más cuidadosa.

El MIDEPLAN (1994, p. 101), menciona que los principales pasos del Método son:<sup>20</sup>

- 1º. Identificar el problema central (tronco del árbol)
- 2º. Examinar efectos del problema (ramas del árbol)
- 3º. Identificar causas del problema (raíces del árbol)
- 4º. Definir los medios para la solución (árbol de objetivos)
- 5º. Formular acciones para solucionar el problema
- 6º. Configurar alternativas viables y pertinentes (p. 101).

El método comienza con la construcción de una estructura arbórea donde se diferencian niveles de complejidad y elementos constitutivos de cada nivel. De este modo, en una primera fase se debe determinar un número de niveles en un Árbol de Jerarquía, con un grado de especificación determinado. Ello incluye definir, por ejemplo, un objetivo general en el primer nivel; sub objetivos cuantificados en un segundo nivel; un cierto número de condiciones para cumplir estos subjetivos, en el tercero; llevar a cabo determinadas acciones. En el cuarto, etc. En esta clasificación se hace la distinción entre objetivos generales y medios. La presencia de varios niveles corresponde, por lo tanto, ya sea a objetivos crecientemente detallados correspondientes al sistema de decisión o a los medios requeridos para incrementarlos. La estructura habitualmente es

---

<sup>20</sup> Ministerio de Planificación y Cooperación, Métodos y Técnicas de Planificación Regional; Chile, 1994 p.101

organizada con 5 o 7 niveles. La selección definitiva de los objetivos y acciones sólo se puede llevar a cabo después de realizar un análisis del sistema bajo estudio.

**a) Ventajas**

El método proporciona un excelente medio de reflexión y permite descubrir nuevas ideas en aspectos poco claros de los problemas; aclarar las elecciones realizadas; mejorar la coherencia. y estructurar objetivos y los recursos para alcanzarlos.

**b) Limitaciones**

Las limitaciones del Árbol de Jerarquías que se mencionan se relacionan con lo inflexible que resulta la representación del árbol cuando este método se aplica de manera muy detallada y exhaustiva.

Más adelante presentamos un ejercicio de aplicación respecto al método en análisis

### **2.6.3 El Método Delphi o consulta de expertos**

El Método Delphi involucra "el uso sistemático de la evaluación intuitiva de un grupo de expertos". De acuerdo con Helmer, uno de los fundadores del método, éste fue desarrollado a mediados de la década de los años 50 para satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas de Estados Unidos. El objetivo del método Delphi es el de tratar de poner de manifiesto la opinión de expertos que son interrogados por medio de sucesivos cuestionarios, para identificar un posible consenso sobre un tema determinado.

Presenta las siguientes **características**:

**a) Proceso iterativo:** los expertos emiten su opinión en más de una oportunidad, lo que les permite reconsiderar su

valoración inicial en base a los planteamientos de otros expertos que participan en el proceso. La aplicación de cuestionarios sucesivos tiene por objeto, disminuir el rango intercuartílico y de esta manera, precisar el valor de la mediana.

- b)** Proceso anónimo: ningún participante debe saber a quién corresponde cada una de las opiniones con el fin de evitar la influencia por liderazgo de algún miembro dominante del grupo. Cada uno de los participantes debe tener la máxima autonomía para expresar libremente su criterio.
  
- c)** Realimentación o feedback controlado: Desde la primera consulta, se plantea a los miembros participantes, en forma de cuestionario, la opinión de los expertos del grupo coordinador. De esta manera se establece el enfoque del problema utilizando un lenguaje común a todos los expertos. Después de cada etapa o ronda de aplicación del cuestionario, se procesan las respuestas, para que los participantes evalúen los resultados de la etapa precedente.
  
- d)** Análisis: Se elabora un informe basado en el análisis estadístico en el que se incluyen todas las respuestas de cada una de las rondas de consulta que se realice. El resultado puede expresar convergencia o divergencia de opiniones o diferentes grados de consenso.
  
- e)** Plataforma web Delphi<sup>21</sup>

**Ventajas:**

- ✓ La opinión subjetiva o basada en la experiencia de un grupo de especialistas siempre será de mayor calidad en

---

<sup>21</sup> Recuperado de [https://www.andarupharma.com/metodo-delphi-proyectosmarketing-marketinghealthcare\\_marketingsalud-comunicacionsalud/](https://www.andarupharma.com/metodo-delphi-proyectosmarketing-marketinghealthcare_marketingsalud-comunicacionsalud/)

comparación con la opinión de un solo especialista, debido a la mayor cantidad de información que dispone un grupo.

- ✓ Minimiza la influencia de los líderes de opinión, permitiendo a cada participante, expresarse libremente.
- ✓ El anonimato y la confidencialidad que deben mantenerse, permite disentir de opiniones generalizadas y/o mantenidas en el tiempo como verdades absolutas. En las etapas sucesivas el participante tendrá la opción de defender su posición.
- ✓ Es un método útil para la toma de decisiones y su aplicación es muy amplia en cualquier ámbito.
- ✓ Permite la participación simultánea de expertos geográficamente muy distantes.
- ✓ Es un método de obtención de la opinión de expertos que cuenta con muchos años de experiencia y que ha evolucionado utilizando los canales de comunicación más expeditos que brindan las nuevas tecnologías, haciéndolo más flexible, cómodo y rápido.

### **Organización del método Delphi**

El organizador debe realizar una buena elección de expertos y consultar su opinión de forma aislada y anónima.

Una vez formulado y definido el problema, se elabora un cuestionario de preguntas que puede transmitirse impreso, por correo electrónico o a través de una plataforma web (es lo idóneo) y se desarrolla por etapas sucesivas. La experiencia indica que la consulta puede estar limitada a dos etapas, a menos que el tema a evaluar sea muy controvertido.

El cuestionario debe redactarse de manera que las respuestas puedan ser cuantificadas y los enunciados harán referencia por ejemplo a *probabilidad* que ocurra un suceso, a la *prioridad* que

se le debe asignar a una evaluación u otra actividad, a la *importancia* que tiene una acción, al *efecto* de un fármaco, etc.

Posteriormente, las respuestas obtenidas en cada etapa son sometidas a análisis estadístico para la elaboración del documento que recoge la opinión de los expertos.

### **Aplicaciones**

Evaluación de diferentes opciones en el ámbito de la política, para asegurar que se consideran todas las opciones posibles. En la toma de decisiones gubernamentales, como precursor de las actividades que llevan a cabo las diferentes comisiones. Para estimar el impacto y las consecuencias o la aceptación de nuevas medidas a aplicar en el ámbito legal, educativo, cultural de seguridad, etc.

## **2.7 El Costo Beneficio de las Políticas Públicas**

Una de las principales herramientas de las que disponen los gestores públicos para la toma de decisiones basadas en evidencias es el análisis coste-beneficio (ACB). Este tipo de análisis tuvo sus primeras aplicaciones en el ámbito militar anglosajón durante los años 30 del pasado siglo, pero no fue hasta la década de los 50 cuando se comenzaría a desarrollar una teoría económica rigurosa y consistente para la valoración de los costes y beneficios sociales involucrados en las políticas públicas.

En este contexto puede recordarse que países como Estados Unidos han ido adoptando en sus legislaciones la obligación de este tipo de análisis para los principales programas de gasto.

El análisis coste-beneficio en el sector público se asemeja en gran medida a la evaluación a priori que en el sector privado se realiza de toda decisión racional de inversión: se tiene en cuenta los costes

previstos y su distribución temporal, se hace una estimación de la evolución de ingresos y de ahí resulta una rentabilidad a valor actual de la inversión.

En este sentido, una decisión pública puede conllevar un resultado financiero negativo y, sin embargo, resultar en un balance positivo una vez que se han incluido los principales efectos sociales de dicha iniciativa; o viceversa: arrojar un resultado financiero positivo y resultar un balance negativo, o incluso catastrófico, desde un punto de vista social.

Es muy rara la iniciativa pública que tras su análisis sólo tenga consecuencias positivas, y normalmente se identificarán retornos sociales de signo tanto positivo como negativo. La gran ventaja del ACB es que la monetización de dichos costes y beneficios sociales permite por un lado identificar cuáles son los impactos que pesan más en el balance final y, por otro lado, si se dispone de distintas alternativas poder compararlas, para determinar qué alternativa ofrece una mayor rentabilidad desde el punto de vista del interés general.

Los gobiernos se enfrentan en todo momento a decisiones sobre cómo utilizar los recursos públicos: ¿cuánto dinero gastar en educación y de qué forma hacerlo? ¿Más profesores o profesores mejor formados?

Idealmente, esta y todas las decisiones de política pública deberían estar fundamentadas en gran medida en el conocimiento disponible sobre lo que funciona y lo que no funciona; sin embargo, la realidad es muy distinta: el peso de la evidencia científica en el proceso de decisión no suele ser elevado. Como es palpable en la realidad, los estados continúan teniendo retos tremendos para mejorar la calidad de vida de las personas. Por mencionar solo un ejemplo, aún en 2015

más de 90 millones de niños en todo el mundo continúan sufriendo de desnutrición severa (Maris, como se citó en ONU, 2016).<sup>22</sup>

## **2.8 La Oferta y demanda en el Diseño de Políticas: Brechas y Servicios Públicos**

La mayoría de las políticas públicas generan efectos tanto sobre la eficiencia como sobre la distribución de la renta. Sin embargo, los economistas han incidido especialmente en la medición de las consecuencias de la intervención pública sobre la eficiencia económica. No obstante, los resultados distributivos de una determinada política pública constituyen a menudo un factor fundamental para determinar su aceptabilidad y, en última instancia, su aplicación. Además, es habitual que los decisores políticos introduzcan medidas para reducir los efectos negativos de las políticas públicas sobre distintos agentes y generen así efectos sobre la eficiencia. Por todo ello, es obvio que un análisis integrado de los aspectos de eficiencia y distribución asociados a la aplicación de políticas públicas tiene gran interés

El origen de un problema público desde la demanda insatisfecha; Conforme a esta visión, habría un proceso ascendente de demandas desde la base social hacia la autoridad, mediada por las estructuras políticas. Y desde la cúpula política de la sociedad, representada por las autoridades, bajarían las soluciones, bajo la forma de políticas públicas, hacia la base Social.

Desde la oferta, En esta visión son las autoridades las que identifican las situaciones que serán catalogadas como problemas públicos. Así, la autoridad señala lo que los ciudadanos recibirán y que terminarán por aceptar. En esta visión, dado que es el Estado quien diseña los

---

<sup>22</sup>Maris, L. (2016). Corporación Andina de Fomento (CAF). Aprendiendo de las políticas públicas: beneficios y costos. Recuperado de <https://www.caf.com/es/conocimiento/blog/2016/09/aprendiendo-de-las-politicas-publicas-beneficios-y-costos/>

organismos públicos e implementa las soluciones a través de ellos, el proceso en el que éste identifique el problema y ofrezca servicios que lo abordarán es visto como lo normal.”<sup>23</sup>

Los estudios de Oferta y Demanda para el diseño en políticas públicas, son fundamentales para determinar la capacidad instalada para la provisión de bienes y servicios desde el Estado incluida la oferta privada y demanda real y potencial respecto a déficits o carencias en el acceso a bienes y servicios públicos de calidad

## **2.9 La medición de la calidad de un servicio público**

La calidad de los servicios públicos podrá ser determinada por la relación existente entre los resultados que se desean obtener, los que efectivamente se consiguen, los que esperan los ciudadanos usuarios de los servicios públicos de que se trate y lo que define la legislación vigente en cada materia.

La evaluación de la calidad de los servicios públicos es importante porque supone la adopción y aplicación de modelos comúnmente aceptados, que permitan la comparación de sus resultados entre las distintas unidades administrativas o Administraciones Públicas y el intercambio de experiencias.

De este modo la evaluación será integral y objetiva, se basará en evidencias, y sus resultados, conclusiones y áreas de mejora serán públicos.

La medición de la calidad nos permitirá prever la fijación de los compromisos asumidos y la de sus correspondientes indicadores.

---

<sup>23</sup> Mauricio Olavarría Gambi, "Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas, Instituto de asuntos públicos, Universidad de Chile, DOCUMENTOS DE TRABAJO Nº 11 – Diciembre – 2007

### 2.9.1 **Las brechas sociales como insumo para el diseño de Políticas públicas con enfoque de Oferta y demanda**

El enfoque actual en la Gestión Pública peruana ha asumido el enfoque de brechas en las que se busca alinear los planes y el presupuesto hacia resultados para reducir los déficits en bienes y servicios públicos, es decir los recursos deben orientarse a lograr resultados concretos, en una economía de mercado este enfoque se relaciona con la oferta y demanda para la provisión de servicios públicos como educación, salud, seguridad, infraestructura vial entre otros donde se incorpora la participación del sector privado vía alianzas público privadas, obras por impuestos, concesiones entre otros mecanismos

2.10 **Interrogantes clave para el diseño del diseño de una política nacional en servicios públicos (problemas públicos)** de salud, educación, seguridad, justicia, etc. orientadas a reducir la desigualdad (brechas) a tono con el insumo que nos da el CEPLAN conociendo la realidad informe de brechas, Información de brechas de servicios a nivel departamental, provincial y distrital como parte del proceso de planeamiento estratégico; hay que responder interrogantes como:<sup>24</sup>

- ) ¿Qué magnitud tiene la brecha entre las necesidades de la población y la demanda efectiva?
- ) ¿Cuál es la demanda atendida por los proveedores de servicios y cuál la demanda satisfecha con servicios de adecuada calidad?
- ) ¿Qué niveles de atención y áreas geográficas registran las mayores necesidades de salud, educación, infraestructura vial insatisfechas? ¿Qué factores aportan a esta brecha?
- ) ¿Cuán desatendidos se encuentran los segmentos pobres frente a los de mayores recursos?
- ) ¿Las políticas actuales son eficaces para reducir la desigualdad?

---

<sup>24</sup> Miguel Madueño Davila y otros, "análisis de la brecha entre oferta y demanda en servicios de salud para la programación de la inversión sectorial a mediano plazo" PHRplus – Perú. Lima, 2003

¿Cuáles serían las estrategias y cuántos los recursos se requerirían para eliminar la brecha de la inequidad y desigualdad en el Perú?

### **3 MATERIAL Y MÉTODOS**

El objeto de estudio del presente trabajo lo constituye las políticas públicas y su abordaje metodológico prospectivo. Pero, para efectos de presentar, de manera demostrativa, los procesos metodológicos del análisis prospectivo de los problemas sociales y, a partir de un caso concreto, llegar a proponer o generar políticas públicas que conlleven a decisiones pertinentes, hemos tomado como base una realidad concreta de estudio: déficit en el acceso al servicio de salud mental en la ciudad de Trujillo, correspondiente al año 2018.

#### **3.2 Material de estudio**

**Población:** Está constituido por la identificación y análisis de los problemas públicos que afectan a la población de Trujillo, en el área de la Salud Pública.

**Muestra:** conformada por estudio de un problema público nacional, pero en concreto nuestra muestra objeto de estudio de aplicación de herramientas metodológicas, será a través del estudio de casos: la población de Trujillo, año 2018.

#### **3.3 Método**

En general, el método empleado en la presente investigación es el bibliográfico-descriptivo. Pero, para efectos del caso, materia de la demostración, se utilizará el método de análisis causal y como herramientas analíticas el Método del árbol de problemas, el Análisis de Actores, Costo-Beneficio y Oferta y demanda; como métodos específicos y la Observación (método general), el método de opinión de expertos y el método deductivo-inductivo

## 4 RESULTADOS

### Resultado 1: Diagnóstico

La violencia contra mujeres y niñas es uno de los indicadores de cuan desatendida esta la salud mental en el Perú. En el reciente estudio multicéntrico de OMS, que se llevó a cabo en diez países, con 12 lugares estudiados, se encontró que las mujeres cuzqueñas eran las segundas más violentadas del mundo, después de las de Etiopía<sup>25</sup>.

Salud es un concepto amplio, que incluye diversas interpretaciones subjetivas de lo que significa “**SENTIRSE BIEN**” y que por cierto es mucho más abarcativo que simplemente “no sufrir de enfermedad alguna”. Curiosamente, sin embargo, a veces olvidamos que la salud mental es parte integral de “sentirse bien”, consecuentemente, cuando reclamamos el derecho a la salud, olvidamos el derecho a la salud mental.

La salud mental, según la definición propuesta por la OMS; ***“Es el estado de bienestar que permite a cada individuo realizar su potencial, enfrentarse a las dificultades usuales de la vida, trabajar productiva y fructíferamente y contribuir con su comunidad”***.

Si analizamos esta definición, notaremos que la falta de salud mental impide que las personas lleguen a ser lo que desean ser, no les permite superar los obstáculos cotidianos y avanzar con su proyecto de vida y da lugar a falta de productividad y de compromiso cívico con la nación. El resultado: frustración, pobreza y violencia, junto con la incapacidad de desarrollar en democracia y de considerar el bien común.

---

<sup>25</sup> Organización Mundial de la Salud. Estudio multipaís sobre salud de la mujer y violencia doméstica contra la mujer. Hallazgos por país: Perú. [página de internet]. Fecha de acceso: diciembre 2006. Disponible en: [www.who.int/gender/violence/who\\_multicountry\\_study/fact\\_sheets/per/es/index.html](http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/fact_sheets/per/es/index.html).

En el país hay aproximadamente cuatro millones de personas con problemas de salud mental, de los cuales un millón 700 mil sufren de depresión, según estadística del Colegio Médico del Perú.

En La Libertad más de 300 mil casos de personas con problemas de salud mental detectó el sector Salud en nuestra jurisdicción. Para ello se promulgación de la Ley 29889, ley que modifica el artículo 11 de la Ley 26842, Ley General de Salud, y Garantiza los Derechos de las Personas con Problemas de Salud Mental.

En ese sentido y frente a esta necesidad y demanda se crean los Centros de Salud Mental Comunitarios, que son establecimiento de salud categoría I-3 especializados los que realizan actividades para la atención ambulatoria especializada de usuarios con trastornos mentales y/o problemas psicosociales de alta complejidad y realizar el fortalecimiento técnico de los establecimientos del primer nivel de atención y la activación de la red social. Pero la realidad es totalmente distinta y alejada, encontrando centros desabastecidos, con poco personal e instalaciones precarias tanto en los centros comunitarios como en las áreas dentro de los hospitales.

Actualmente se cuenta con 5 centros ubicados en los Distritos de Trujillo "Frida Alayza Cossio", está ubicado en la urbanización La Rinconada, Florencia de Mora, El Porvenir, Alto Trujillo y en la Provincia de Virú, quienes desarrollan actividades de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en Salud Mental.

En la provincia de Trujillo existe un promedio de 105 mil casos de los cuales los hospitales y centros comunitarios en su conjunto logran atender un promedio de 35 mil casos de los cuales 60 % son por depresión, ansiedad y conducta suicidad, 25 % con trastornos del comportamiento debido al consumo de alcohol y 15% personas con síndrome o trastornos psicóticos.

## Resultado 2: Definición del problema público:

Déficit en el acceso al servicio de salud mental en la ciudad de Trujillo.

## Resultado 3: Ejercicio analítico; análisis de actores (MACTOR)

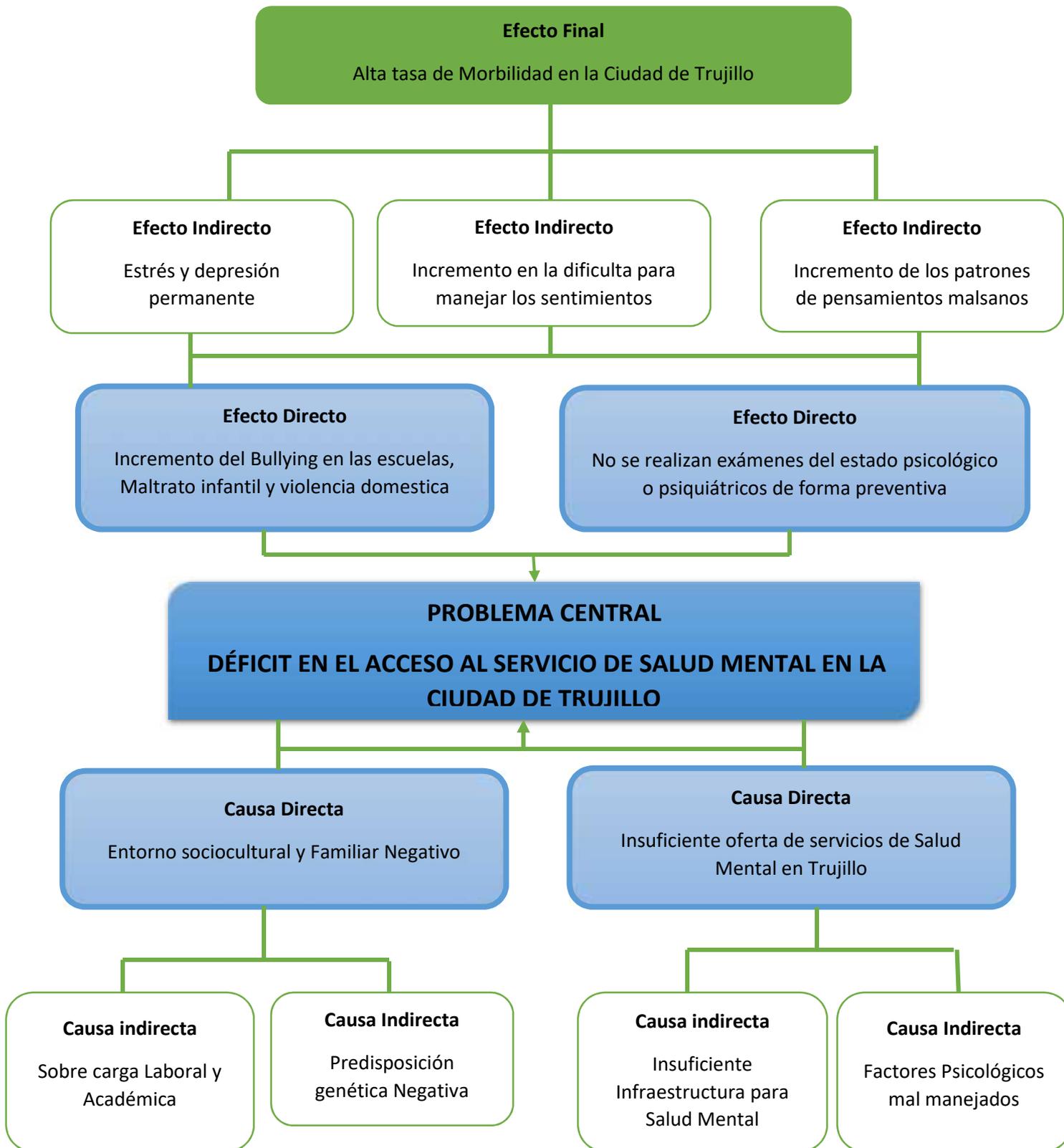
Tabla N° 1

ACTORES	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS / MANDATOS
<b>Población</b>	Un mejor acceso al servicio de Salud. Mayor oferta en el Servicio de Salud Mental.	Dificulta en el manejo de los sentimientos.  Incremento del Bullying, maltrato infantil y violencia doméstica.	Derecho fundamental amparado en la Ley 29889 ley general de salud.
<b>MINSA</b>	Cubrir las atenciones de casos de salud mental. Reducir los casos de violencia y suicidio ocasionados por una mala atención en Salud Mental.	Insuficiencia en la oferta del servicio de Salud mental en el País.	Tiene la capacidad que le brinda la Ley, por lo tanto es el encargado de establecer las políticas públicas respecto a Salud Mental.
<b>GOBIERNO REGIONAL</b>	Poder cubrir a nivel regional la mayor parte de casos por Salud mental.	Insuficiencia en la oferta del servicio de Salud mental en la Región.	Dispone de recursos y están bajo su administración los principales hospitales públicos de la región.
<b>GOBIERNO MUNICIPAL</b>	Coadyuvar y contribuir a la disminución de casos de violencia por salud mental.	Insuficiencia en la oferta del servicio de Salud mental en la ciudad y un incremento en los casos de violencia.	Tiene la capacidad que le brinda la LOM, por lo tanto, es el encargado del servicio salud pública, en la cual debe coadyuvar al gobierno central.

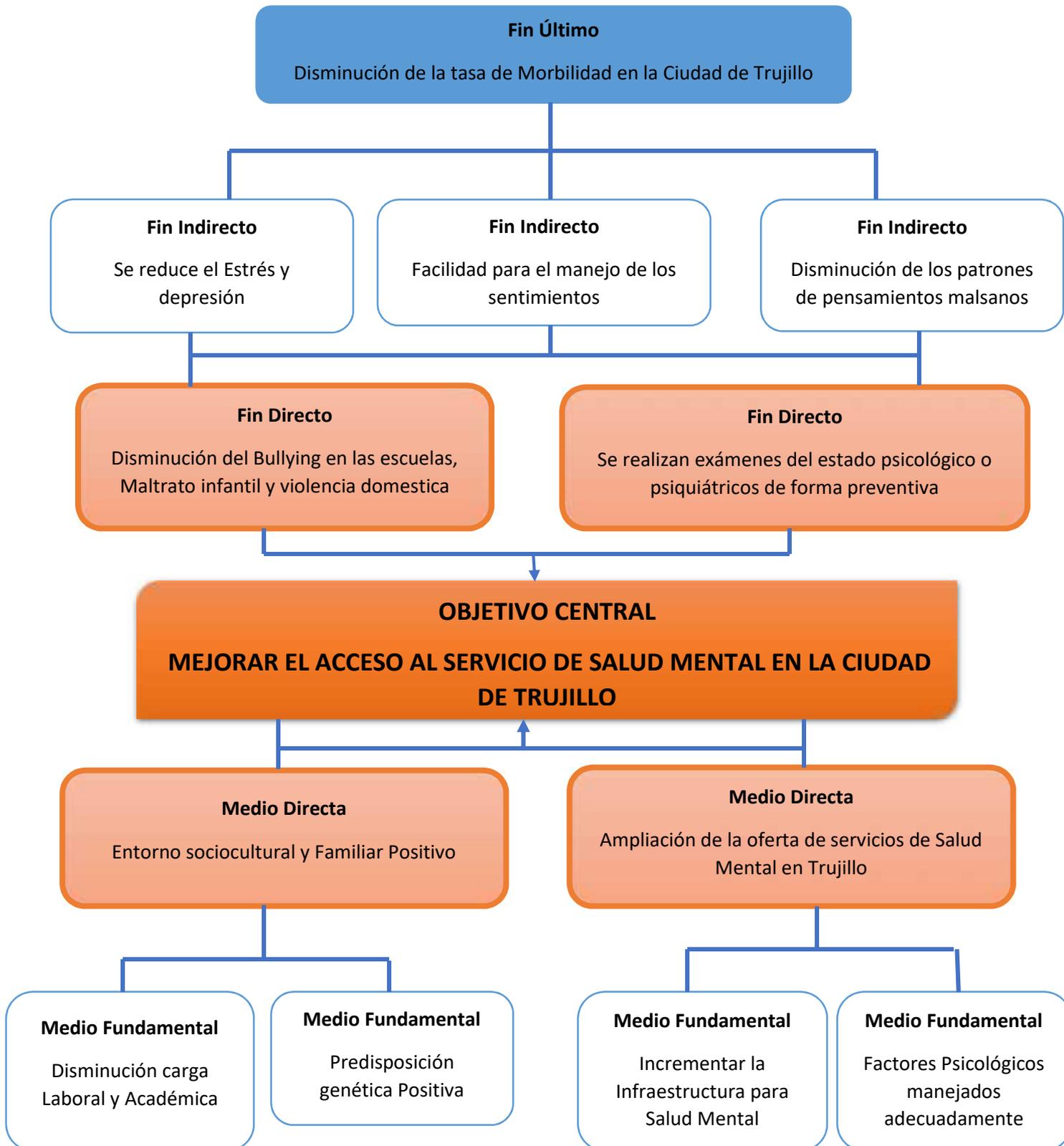
Fuente Trabajo desarrollado en Curso de Gestión de Políticas Públicas, alumno Milton Manuel Atoche Vásquez, corregida y revisada por el autor

## Resultado 4. Aplicación de Método de Análisis Causal

### ÁRBOL DE CAUSAS – EFECTOS

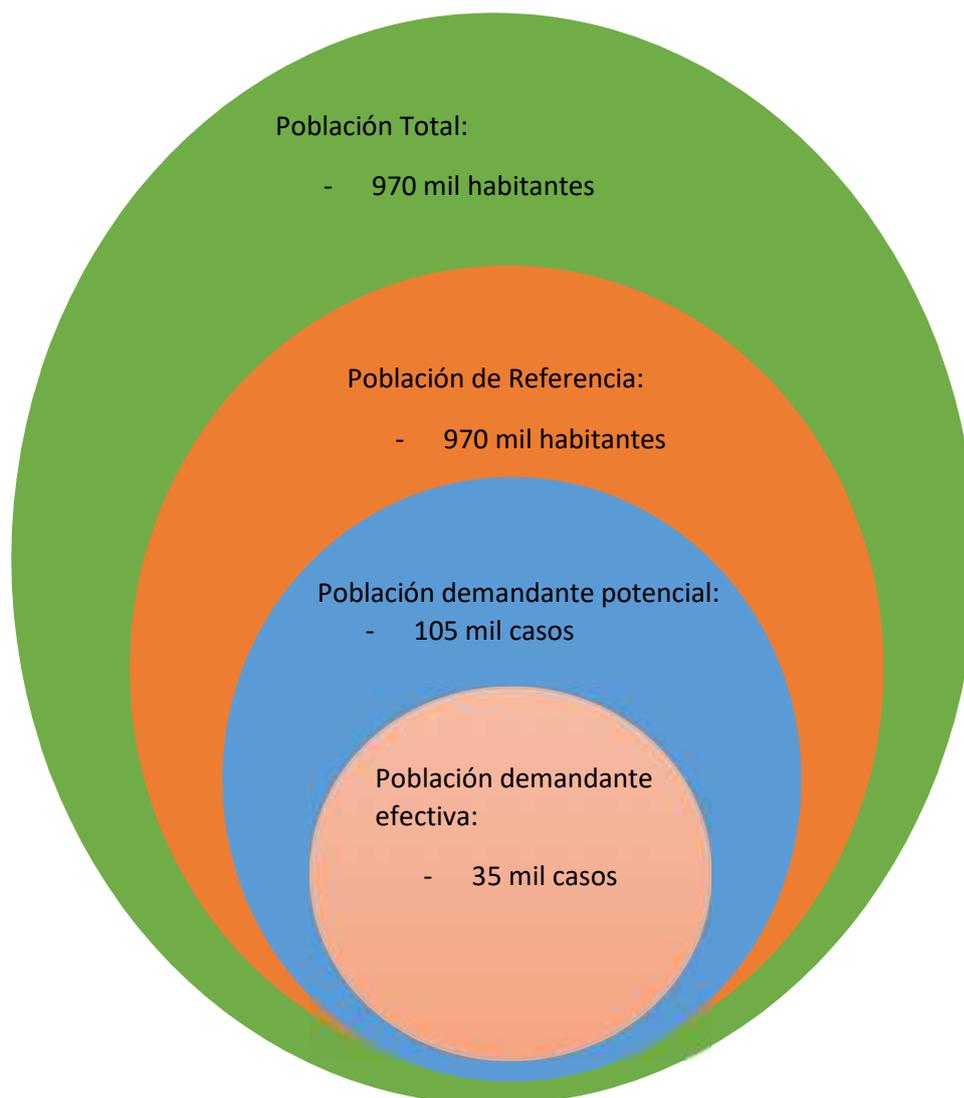


## Resultado 5. Árbol de medios - fines



## Resultado 6: Análisis oferta y demanda

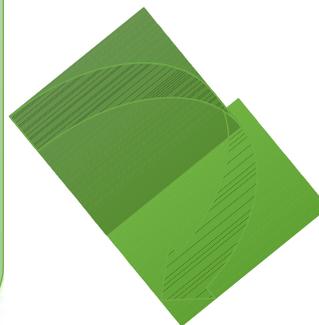
Estimación de la población demandante: DEMANDA



## Estimación de la oferta:

### Factores de Producción:

Un equipo multidisciplinario de 80 profesionales dentro de los centros de salud mental comunitarios, entre los que se encuentran 4 psiquiatras, 5 médicos, 24 enfermeras, 5 trabajadoras sociales, 20 psicólogos, 5 técnicos en rehabilitación y otros 17 profesionales.



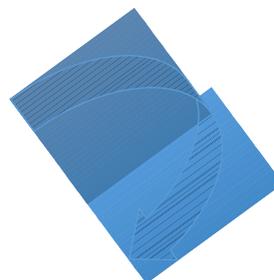
### Capacidad de Producción:

Entre los hospitales del Minsa y los Centros Comunitarios se pueden llegar a atender entre 70 a 95 casos por día.



### Oferta de la UP:

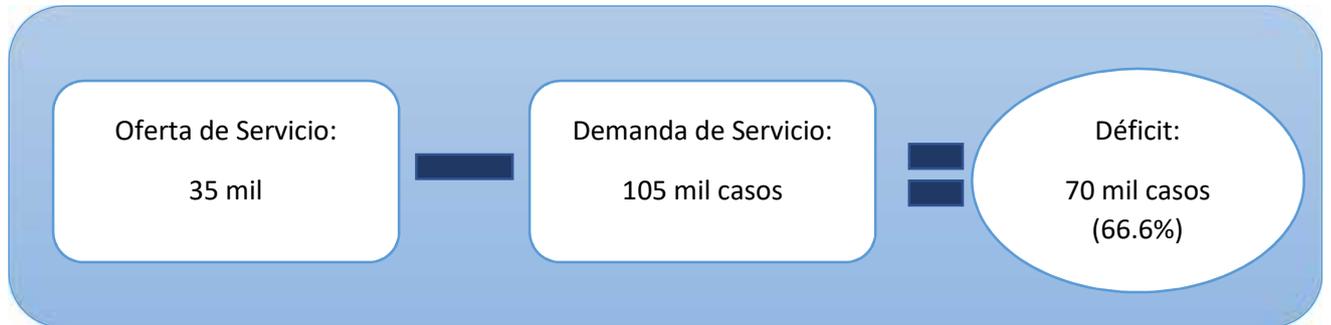
Entre los hospitales del Minsa y los Centros Comunitarios se estima una oferta de 35 mil casos atendidos.



### Proyectar la Oferta:

Si se aumenta el personal, se crea 2 nuevos Establecimientos de atención y repotenciación de equipos existentes, podemos estimar la oferta en un aumento del 27.4%(28 800) de la oferta de la UP, sumado al 33.3%(35000) de la oferta del servicio existente, se tendría una proyección de 60.7%(63 800). De oferta por año. En donde el déficit sería de 41 200(39.2%) casos.}

### Brecha oferta-demanda:



### Resultado 7: Desarrollo de la Matriz marco lógico

#### MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN	Mejorar el acceso Al servicio de Salud Mental en la ciudad De Trujillo.	Lograr un mejor acceso al servicio de Salud Mental en un 27.7% por año en la Provincia de Trujillo.	Estadística del INEI sobre la población de referencia y estadísticas del departamento de Salud Mental del Hospital Regional de Trujillo a cargo de la Psiquiatra Conchita Asenjo.	Se lograra incremental en un 60.7% la oferta brindada del servicio de Salud Mental de Trujillo.
PROPÓSITO	Disminución de la tasa de morbilidad por casos de Salud Mental en la ciudad de Trujillo.	Lograr una disminución de la tasa de morbilidad por casos de Salud Mental a través de una mejor atención de un déficit de 66.6%.	Monitoreo de pacientes del departamento de Salud Mental del Hospital Regional de Trujillo.	Actualmente la oferta del servicio es de 33.3% por lo que existe un gran vacío por cubrir en la atención de pacientes con problemas de Salud Mental.

<p style="text-align: center;">COMPONENTES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>) Mejorar el entorno sociocultural y Familiar Positivo.</li> <li>) Ampliar la oferta de servicios de Salud Mental en la ciudad de Trujillo.</li> <li>) Disminución de la carga laboral y académica.</li> </ul>	<p>En un periodo de un año: Charlas y capacitaciones a la población de forma constante. Construcción de 2 centros comunitarios de Salud Mental con una capacidad de atención de 40 pacientes por día. Realización de un proyecto de ley que contemple la disminución de la jornada laboral que permitirá que la persona tenga mucho más tiempo para el mismo y disminuya la carga de estrés.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>) Informes de Evaluación.</li> <li>) Reportes de los centros Comunitarios de Salud Mental.</li> <li>) Encuestas.</li> <li>) Registros.</li> </ul>	<p>Interés por parte de los padres para mejorar su entorno sociocultural y familiar. Interés de los actores que intervienen en el problema de la Salud Mental. Falta de interés de los legisladores por tratar el problema desde las causas.</p>
<p style="text-align: center;">ACTIVIDADES</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Charlar y capacitaciones para el manejo adecuado de los factores psicológicos como los pensamientos mal sanos y el manejo de los sentimientos.</li> <li>2. Elaboración de un Proyecto de Ley que disminuya la jornada laboral de 8 horas diarias a 6 horas diarias.</li> <li>3. Incrementar la infraestructura para Salud Mental en la ciudad de Trujillo a través de la construcción de un nuevo Centro Comunitario de Salud Mental.</li> </ol>	<p>En un periodo de 1 año teniendo como costo estimado lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El costo por Centro de Salud Mental Comunitario "CSMC" es de aproximadamente 1 millón de soles, más 700 mil soles al año por operatividad que incluye que el personal de charlas y capacitaciones. Esto hace un total de S/ 1 700 000 soles.</li> <li>2. El proyecto no debería tener costo si es elaborado por el parlamento.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>) Presupuestos dados por el MINSA.</li> <li>) Certificados de Charlas.</li> <li>) Comprobantes de pago.</li> <li>) Registros y Manuales.</li> <li>) Reporte de Estadísticas.</li> </ul>	<p>Recursos y presupuestos dados por el Ministerio de Salud. Los actos e involucrados dispuestos a participar dado que a nivel nacional existe un déficit de 300 Centros de Salud Mental Comunitarios.</p>

Tabla 2. Fuente Trabajo desarrollado en Curso de Gestión de Políticas Publicas, alumno Milton Manuel Atoche Vásquez, corregida y revisada por el autor

## PLAN OPERATIVO

ACTIVIDADES	INSTRUMENTOS	PARTICIPANTES	RESPONSABILIDAD	PRODUCTOS
Charlas y capacitaciones dirigidas a la población para un mejor manejo de sus pensamientos y sentimientos. En los siguientes lugares: *Colegios *Universidades *Empresas *Hospitales *Entidades u organismos estatales.	Cronograma de temas por el periodo de 1 año.  Cronograma de actividades participativas a los involucrados	Encargado del departamento de salud mental de los hospitales y personal de los Centros de Salud Mental Comunitaria, además del área de Psicología Encargado del Área de Trabajo Social de cada entidad y la población.	El departamento de Salud Mental, encargado de exponer los temas de manera breve y adecuada.	Disminuir paulatinamente los casos de Salud Mental en la ciudad de Trujillo.
Elaboración de un Proyecto de Ley que disminuya la jornada laboral de 8 horas diarias a 6 horas diarias.	Implementación de una nueva legislación en materia laboral que varíe la jornada laboral existente para disminuir las cargas de estrés por actividades laborales.	Los congresistas Psiquiatras Medios especialistas en salud Mental	Comisión de Salud del Parlamento y congresista autor del proyecto.	Disminución de la jornada laboral, que permitirá más tiempo para la persona como ser humano y con su familia, disminuyendo la carga de estrés.
Incrementar la infraestructura para Salud Mental en la ciudad de Trujillo a través de la construcción de un nuevo Centro Comunitario de Salud Mental.	Implementación de nuevos Centros de Salud Mental Comunitaria, para una mayor atención del servicio.	MINSA Gobierno Regional Gobierno Municipal Hospitales	Ministerio de Salud, Gobierno Regional y Gobierno Municipal	Incremental la cifra de atenciones por casos de Salud Mental en la ciudad de Trujillo

Tabla 3. Fuente Trabajo desarrollado en Curso de Gestión de Políticas Públicas, alumno Milton Manuel Atoche Vásquez, corregida y revisada por el autor

## **5 DISCUSIÓN**

### **Discusión del Resultado 1:**

El diagnóstico del problema público déficit de atención en el servicio de salud mental en el país, evidencia los alcances del problema que afecta a cerca del 15% de la población peruana que adolece de alguna enfermedad mental que requiere atención, en el caso de Trujillo los servicios de salud mental son deficientes, una baja oferta publica ante una alta demanda de atención que nos lleva a la necesidad de intervenciones públicas a través de políticas, programas y proyectos para ampliar y mejorar los servicios de salud mental en Trujillo.

En La Libertad más de 300 mil casos de personas con problemas de salud mental detectó el sector Salud en nuestra jurisdicción, está vigente la Ley 29889, ley que modifica el artículo 11 de la Ley 26842, Ley General de Salud, y Garantiza los Derechos de las Personas con Problemas de Salud Mental, sin embargo, el Estado en todos sus niveles no presta un servicio efectivo de salud mental, lo que afecta directamente en la calidad de vida de las personas.

### **Discusión del Resultado 2:**

La definición del problema desde la perspectiva analítica es fundamental en el resultado del diseño de la política pública y la elección de las o las alternativas de solución, ante el problema adecuadamente definido “déficit en el acceso a los servicios de salud mental en la provincia de Trujillo” entiendo por déficit la carencia en la atención de las personas que se ven limitadas en su estado de bienestar que permite a cada individuo realizar su potencial, enfrentarse a las dificultades usuales de la vida, trabajar productiva y fructíferamente y contribuir con su comunidad.

El problema claramente definido permite identificar sus alternativas de solución aplicando diversas metodologías y técnicas de análisis para la toma de decisión

### **Discusión del Resultado 3:**

El análisis de actores o análisis de involucrados nos permite identificar los interesados, afectados o beneficiados con el problema y la política pública, en este caso hay dos tipos de actores; los institucionales que son parte del gobierno, el minsa, los centros de salud con servicios de salud mental, pero fundamentalmente los pacientes o afectados con el déficit o carencia de atención por una baja oferta, cada actor tiene un mandato, competencia e interés, así como también una potencia o capacidad de influencia para resolver el problema en este caso el ente rector Ministerio de Salud y gobierno es el actor más poderoso cuya actuación puede definir el curso de acción del problema de la salud mental en el Perú; pero implica una decisión política y una asignación de recursos

### **Discusión del Resultado 4:**

El análisis causal, o método de árboles nos permite identificar las causas que originan el problema y las consecuencias y efectos que generan afectando a un colectivo social; Este tipo de método permite transformar un problema en una red secuencial y jerárquica.

Con el método se simplifican los aspectos complejos del problema. se explicitan requisitos y alternativas y se identifican los aspectos que requieren de un estudio y exploración en cadena más cuidadosa., en este caso hemos identificado las raíces del problema o causas directas: Entorno sociocultural y Familiar Negativo e Insuficiente oferta de servicios de Salud Mental en Trujillo de acuerdo al grafico de análisis causal, también se identifica las causas indirectas : Incremento del Bullying en las escuelas, Maltrato infantil y violencia doméstica y que no se realizan exámenes del estado psicológico o psiquiátricos de forma preventiva.

### **Discusión del Resultado 5:**

El árbol de medios y fines o árbol de objetivos nos permite identificar las alternativas de solución, transformando las causas negativas en medios de solución y el efecto negativo en el fin de la política o el proyecto, de tal manera que lo que se busca es atacar las causas atacarlas de raíz para resolver total o parcialmente el problema, en este caso el déficit en el acceso a los servicios de salud mental en la provincia de Trujillo.

### **Discusión del Resultado 6:**

Los estudios de Oferta y demanda, me permiten conocer la capacidad instalada desde el estado o el sector privado, dimensionar la oferta permite cuantificar la brecha o déficit del servicio en el caso objeto de análisis se ha determinado que los Centros Comunitarios se pueden llegar a atender entre 70 a 95 casos por día, y una atención anual aproximada de 35,000 pacientes en Trujillo (oferta), ante una Población demandante potencial de 105 mil casos al año que requieren atención, por lo tanto la brecha o déficit de atención en los servicios de salud mental en Trujillo es superior al 67%

### **Discusión del Resultado 7:**

Finalmente, el ultimo resultado tiene que ver con el desarrollo de la matriz del marco lógico, donde ordenamos el árbol de objetivos, definimos el fin y propósito de la política” Mejorar el acceso Al servicio de Salud Mental en la ciudad De Trujillo” se precisan las actividades y componentes que deberá desarrollar la política, así como los medios de verificación y supuestos tal como ha quedado descrito en la matriz.

La matriz del marco lógico se convierte en una herramienta para la implementación y evaluación de los resultados de la política pública.

## 6 CONCLUSIONES

1. Toda política pública se inicia con la definición del problema, por lo tanto, se trata de transformar una situación negativa, problemática, a una situación mejor; pero, para ello, se requiere una intervención, racional, técnica utilizando herramientas metodológicas y técnicas que aportan las diversas disciplinas del conocimiento, es decir definir el problema es ver las alternativas de solución que existen además de los recursos y capacidades que se requieren para la toma de decisiones.
2. Tomar decisiones racionalmente quiere decir que lo primero que tenemos que hacer es analizar exhaustivamente el problema en cuestión, ver cuáles son sus distintas dimensiones, cuál es la magnitud del problema, cuáles son sus posibles causas o efectos explicativos. El segundo paso que debemos adoptar, en este proceso de toma racional de decisiones públicas es la identificación de las alternativas para hacer frente a ese problema. Siempre, para hacer frente a un problema, tendremos distintas soluciones alternativas. Debemos poder identificar todas esas alternativas. Y, a partir de ello, el tercer paso será analizar y comparar sistemáticamente estas alternativas, cuáles son sus costes y sus beneficios, cuáles son sus potenciales ventajas y desventajas, Debemos poder hacer ese análisis comparativo de las alternativas de una forma, lo más sistemática posible. Todo ello debería permitirnos poder identificar y elegir la alternativa óptima. Aquella alternativa que minimice los costes y maximice los beneficios.
3. Los métodos, técnicas y herramientas analíticas, como el Análisis de actores, árbol de causas y efectos (análisis causas), costo-beneficio, oferta y demanda, marco lógico y otros, le dan consistencia técnica y racionalidad económica a la definición del problema y a la evaluación de alternativas, como en el caso

analizado ampliar y mejorar el servicio de salud mental en la provincia de Trujillo.

## **7 RECOMENDACIONES**

1. Es importante desarrollar y manejar herramientas analíticas para el Análisis y diseño de políticas públicas, los futuros profesionales de Ciencia Política, Los funcionarios Públicos, los políticos que definen y aprueban políticas públicas deben manejar herramientas metodológicas para la Identificación o construcción social de alternativas de solución a los problemas públicos.
2. Existe la necesidad de utilizar herramientas de la prospectiva estratégica, la planificación debe ser parte de la cultura institucional y de la ejecución de las responsabilidades, ello permitirá reducir el riesgo de fracasos y mal uso de los escasos recursos públicos.
3. Hoy en día, en la formación profesional y en el ejercicio de la función pública es más importante enseñar y aprender cómo resolver problemas que ahondar en las definiciones o conceptos, importan los procesos y resultados, en términos de eficiencia y transparencia en el uso de recursos públicos

## VIII: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- J Aguilar, L. (1993), Problemas públicos y agenda de Gobierno, México, P 22
- J Ackoff, R. (1970). A concept of corporate planning, Wiley Interscience, N. York.
- J Baena, G. (2015). El antiazar: la planeación prospectiva estratégica; planeación prospectiva estratégica teorías, metodologías y buenas prácticas en américa latina, UNAM, México. P 29
- J Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el Analisis de las Políticas Públicas, un manual para la práctica, México, P.17
- J Choy M. (2005). Como incidir en políticas públicas. Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo. Asunción: Paraguay
- J Del Carpio, O. (2016). Avances de la incorporación de la prospectiva en el proceso de planeamiento estratégico en el sector público peruano; XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11
- J García, R. y García, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. 2da. Ed. BID
- J Torres-Melo J. Santander J. (2013); Instituto de estudios del ministerio público; introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, Bogotá,
- J Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas, recuperado de <http://pagina.jccm.es/ear/download/A2T3.pdf>
- J Joseph R. Gusfield la cultura de los problemas públicos, Buenos Aires: Siglo veintiuno Editores, 2014
- J Maris, L. Corporacion Andina de Fomento (CAF), Aprendiendo de las políticas públicas: beneficios y costos, septiembre, 2016 ,recuperado de <https://www.caf.com/es/conocimiento/blog/2016/09/aprendiendo-de-las-politicas-publicas-beneficios-y-costos/>

- J Lahera, E. (2005), Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD, Santiago, 18-21
- J López, S (2008), Ciudadanía, Estado y políticas públicas; Aula Magna, Reforma del Estado, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, p. 141
- J Echeverria, N. (s.f). ciudadanía y políticas publicas, recuperado de <http://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resget.php?Resid=20960>
- J Medina V. (2014). Javier Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- J Miklos, T., Jiménez, E. y Arroyo M. (2008). Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: Instrumentos para la acción. Primera Edición. Limusa, Mexico,176 p.
- J Ministerio de Planificacion y Cooperacion (1994). Métodos y Tecnicas de Planificacion Regional; Chile, p.101
- J Montecinos, E. (2007), Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”. Cuadernos de Administración Pontificia Universidad Javerian - Colombia, p 327
- J Ortegón, M. (2008); Guía sobre diseño y Gestión de la política pública; Universidad de Alcalá – Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), Colombia
- J Subirats, E. y otros (2008) Analisis y gestión de Politicas Publicas, Ariel, Barcelona, España
- J Vargas, V. (2014), La gestión pública, planeamiento estratégico y el estado peruano, CEPLAN, Lima.
- J Zanoni, W. (2015),Manual de Costo Beneficio en las Leyes, CEDICE, Observatorio Económico Legislativo, Venezuela, 2015; recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/1CFE34C52EBA0D3A05257ED70061B00B/\\$FILE/Manual-Costo-Beneficio-OEL-CEDICE.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1CFE34C52EBA0D3A05257ED70061B00B/$FILE/Manual-Costo-Beneficio-OEL-CEDICE.pdf)

#### Fuentes Institucionales

[www.ceplan.gob.pe](http://www.ceplan.gob.pe)

[www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

<https://www.cepal.org/es>

[www.pe.undp.org/](http://www.pe.undp.org/)