

# PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

## Escuela de Posgrado



### **Negociación y argumentación en la elaboración de instrumentos de planeamiento: Análisis de dos políticas nacionales del sector educación bajo la metodología CEPLAN (2018-2022)**

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia Política con mención en Gestión Pública que presenta:

*Jorge Eduardo Cabrejos Silva*

Asesora:

*Rocío del Pilar Verástegui Ledesma*

Lima, 2024

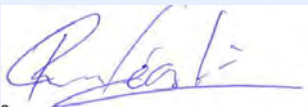
## Informe de Similitud

Yo, Rocío del Pilar Verástegui Ledesma, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis titulada(o) Negociación y argumentación en la elaboración de instrumentos de planeamiento: Análisis de dos políticas nacionales del sector educación bajo la metodología CEPLAN (2018-2022), de el autor Jorge Eduardo Cabrejos Silva, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 19/02/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 4 de Setiembre de 2024.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Verástegui Ledesma, Rocío del Pilar</u>	
DNI: 07865595	Firma
ORCID: 0000 0002 5130 7649	

## Resumen

Esta investigación analiza cómo los procesos de negociación y argumentación influyen en el diseño de políticas nacionales bajo la metodología establecida por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), examinando específicamente dos políticas del sector educación: la Política de Atención Educativa para Ámbitos Rurales y la Política Nacional de Juventud.

El estudio aborda una problemática central en la gestión pública peruana: la brecha entre el diseño metodológico formal y la práctica real en la formulación de políticas públicas. Esta investigación es relevante porque contribuye a comprender cómo los procesos informales de negociación pueden afectar la efectividad de las políticas resultantes, a pesar de la existencia de marcos metodológicos estructurados. Los hallazgos son particularmente significativos en el contexto actual de fortalecimiento del sistema nacional de planeamiento estratégico.

El marco analítico utilizado combina la teoría de la argumentación en políticas públicas de Majone con el análisis del ciclo de políticas, empleando una metodología cualitativa basada en análisis documental y entrevistas a actores clave. Este enfoque permite examinar tanto los aspectos formales del diseño de políticas como los procesos de negociación subyacentes.

Los resultados revelan que, no obstante la existencia de una metodología técnica rigurosa establecida por CEPLAN, los procesos de negociación y argumentación tienen una influencia determinante en el diseño final de las políticas. El análisis muestra divergencias significativas entre los requerimientos metodológicos y los productos finales, evidenciando cómo las dinámicas de negociación pueden prevalecer sobre los criterios técnicos. Esto se manifiesta en la definición de problemas públicos, el establecimiento de objetivos y el diseño de servicios.

Las conclusiones destacan la necesidad de reconocer y gestionar explícitamente los procesos de negociación en el diseño de políticas públicas, sugiriendo reformas al marco metodológico actual para incorporar mecanismos que permitan balancear los aspectos técnicos con las dinámicas de argumentación política.

**Palabras clave:** Políticas públicas, Negociación, Implementación, CEPLAN, Metodología, Evaluación de políticas, Legitimidad social, Reforma institucional.



## **Abstract**

This research analyzes how negotiation and argumentation processes influence the design of national policies under the methodology established by the National Strategic Planning Center (CEPLAN), specifically examining two policies from the education sector: the Educational Service Policy for Rural Areas and the National Youth Policy.

The study addresses a central issue in Peruvian public management: the gap between formal methodological design and actual practice in public policy formulation. This research is relevant because it contributes to understanding how informal negotiation processes can affect the effectiveness of resulting policies, despite the existence of structured methodological frameworks. The findings are particularly significant in the current context of strengthening the national strategic planning system.

The analytical framework combines Majone's theory of argumentation in public policy with policy cycle analysis, employing a qualitative methodology based on documentary analysis and key stakeholder interviews. This approach allows examination of both formal aspects of policy design and underlying negotiation processes.

The results reveal that, despite the existence of rigorous technical methodology established by CEPLAN, negotiation and argumentation processes have a determining influence on final policy design. The analysis shows significant divergences between methodological requirements and final products, demonstrating how negotiation dynamics can prevail over technical criteria. This is manifested in the definition of public problems, establishment of objectives, and design of services.

The conclusions highlight the need to explicitly recognize and manage negotiation processes in public policy design, suggesting reforms to the current methodological framework to incorporate mechanisms that allow balancing technical aspects with political argumentation dynamics.

**Keywords:** Public policies, Negotiation, Implementation, CEPLAN, Methodology, Policy evaluation, Social legitimacy, Institutional reform.



## **Agradecimiento**

A todas y cada uno de los profesionales que dedicaron su tiempo y experiencia para colaborar con sus ideas, críticas, aportes y observaciones a esta investigación.

## **Dedicatoria**

A los servidores públicos del Perú que ejercen su labor con profesionalismo y ética.

A quienes, desde las instituciones del Estado, trabajan con el genuino propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y contribuir al desarrollo del país.

## ÍNDICE GENERAL

Carátula .....	i
Informe de Similitud .....	ii
Resumen .....	iii
Abstract .....	v
Agradecimiento .....	vii
Dedicatoria .....	viii
Índice de tablas.....	xi
Índice de figuras .....	xii
Lista de Acrónimos .....	xiii
Introducción .....	1
Viabilidad de la investigación.....	5
Planteamiento del problema .....	5
Objetivos de la investigación .....	7
Objetivo General.....	7
Hipótesis .....	8
Marco de la metodología de investigación .....	9
Diseño metodológico .....	9
Recolección de datos.....	10
Capítulo I - Conceptualización de las políticas públicas .....	11
1.1 Análisis de políticas públicas: entre lo racional y lo argumentativo .....	15
1.1.1 La etapa de negociación y argumentación.....	18
1.2 La comunidad de políticas.....	21
1.3 El establecimiento de la agenda política.....	23
Capítulo II - El marco institucional de las políticas públicas en la historia reciente del Perú.....	25
2.1 Los inicios de la planificación estratégica nacional .....	25
2.2 La planificación de la participación social .....	27
2.3 La instrumentalización de la planificación estratégica .....	31
2.4 El giro hacia la planificación estratégica moderna .....	34
Capítulo III - La metodología nacional para el diseño de políticas públicas.....	39
3.1 Las herramientas de planificación.....	40
3.1.1 El Sistema Nacional de Planificación Estratégica (SINAPLAN).....	41
3.1.2 La metodología para la formulación y actualización de las políticas nacionales.....	44

3.1.3 Descripción de la metodología actual aprobada mediante normativa de carácter nacional para el diseño y actualización de las políticas públicas por CEPLAN.....	46
3.2 El seguimiento y evaluación de las políticas nacionales .....	50
Capítulo IV – Análisis de las políticas nacionales elaboradas a partir del esquema metodológico de CEPLAN .....	52
4.1. Aspectos centrales para el análisis de las políticas nacionales .....	55
4.2. La Política de Atención Educativa para Ámbitos Rurales (PAEPAR) .....	59
4.3. La Política Nacional de la Juventud (PNJ) .....	74
V. La implementación de las políticas y sus resultados .....	85
5.1 La relación entre el diseño de las políticas y su implementación .....	86
5.2. Resultados de la implementación .....	91
Conclusiones .....	99
Referencias Bibliográficas .....	108



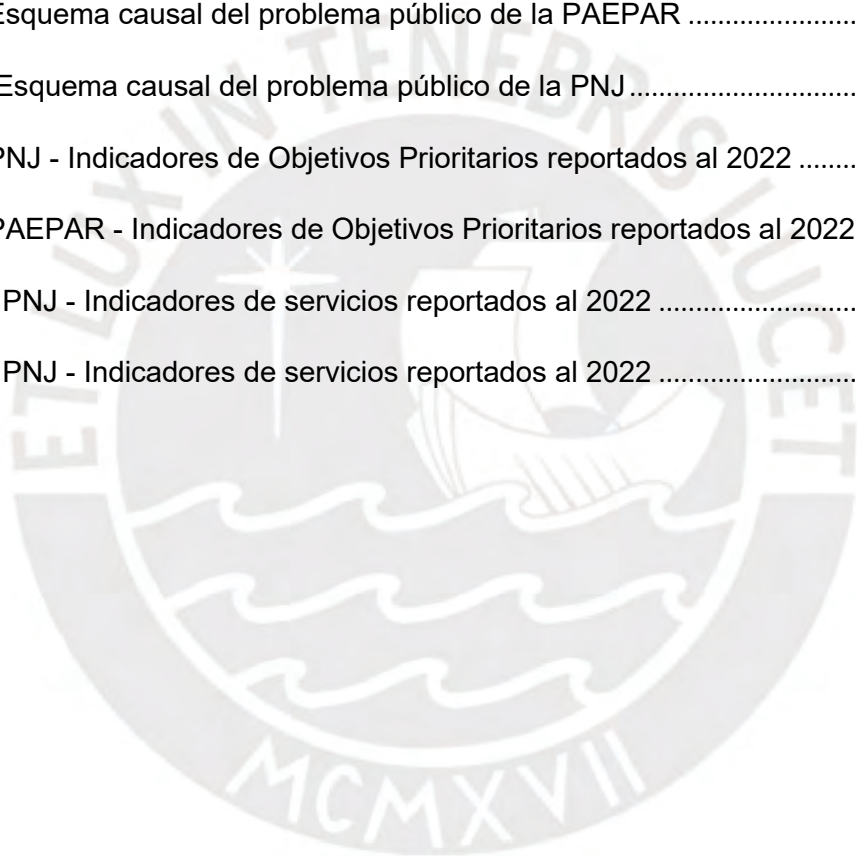
## Índice de tablas

Tabla 1 - Objetivos Prioritarios y Lineamientos de Política PAEPAR .....	64
Tabla 2- Objetivos y Servicios PAEPAR.....	67
Tabla 3- Objetivos Prioritarios y Lineamientos de Política PNJ.....	80
Tabla 4 - Objetivos Prioritarios y Servicios PNJ .....	83
Tabla 5 - Reporte de indicadores de Objetivos Prioritarios PNJ.....	94
Tabla 6 – Reporte de indicadores de Objetivos Prioritarios PAEPAR.....	95



## Índice de figuras

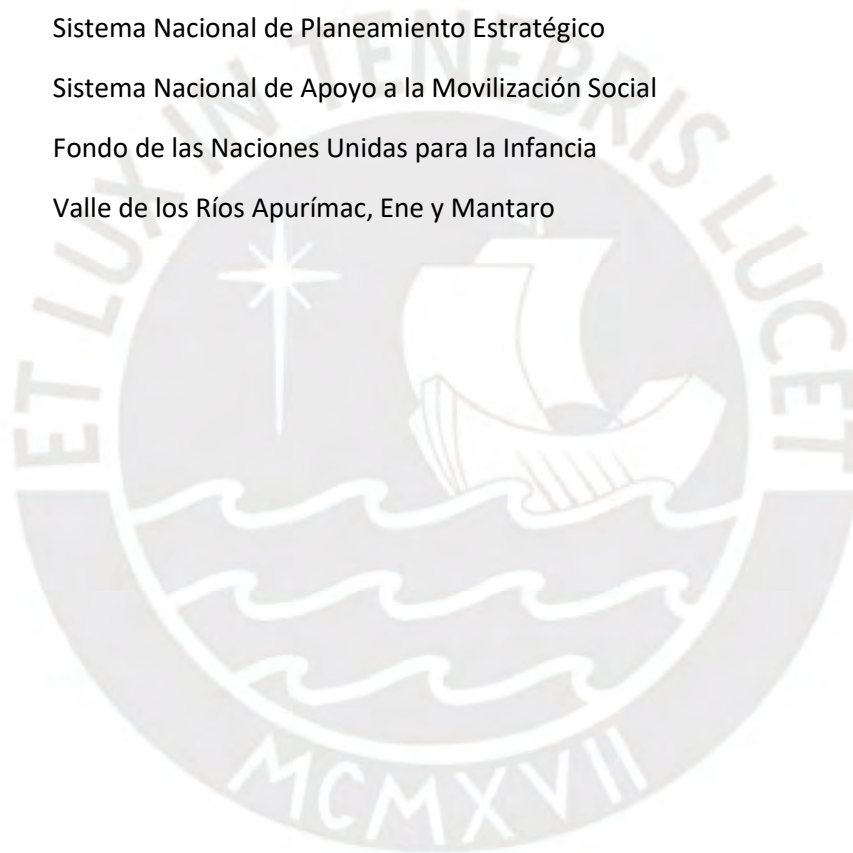
Figura 1. Organización funcional de CEPLAN.....	37
Figura 2. Esquema de la cadena de resultados del SINAPLAN.....	44
Figura 3. Itinerario de formulación e implementación de políticas nacionales .....	47
Figura 4. La argumentación en la formulación de las políticas nacionales.....	55
Figura 5. La creación de las políticas nacionales.....	58
Figura 6. Esquema causal del problema público de la PAEPAR .....	60
Figura 7. Esquema causal del problema público de la PNJ.....	78
Figura 8. PNJ - Indicadores de Objetivos Prioritarios reportados al 2022 .....	93
Figura 9. PAEPAR - Indicadores de Objetivos Prioritarios reportados al 2022.....	93
Figura 10. PNJ - Indicadores de servicios reportados al 2022 .....	96
Figura 11. PNJ - Indicadores de servicios reportados al 2022 .....	96



## Lista de Acrónimos

ASIP	Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCV	Comisión de Coordinación Viceministerial
CCR	Consejos de Coordinación Regional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CNDES	Consejo Nacional de Desarrollo Económico Social
CNP	Consejo Nacional de Planificación
DEIB	Dirección de Educación Intercultural Bilingüe
DIGEIBIRA	Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INP	Instituto Nacional de Planificación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINEDU	Ministerio de Educación
MIPRE	Ministerio de la Presidencia
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
OEA	Organización de Estados Americanos
ONAMS	Oficina Nacional de Apoyo a la Movilización Social
ORAMS	Oficinas Regionales de Apoyo a la Movilización Social
OZAMS	Oficinas Zonales de Apoyo a la Movilización Social
PAEPAR	Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEI	Plan Estratégico Institucional

PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PGG	Política General de Gobierno
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PNJ	Política Nacional de la Juventud
POI	Plan Operativo Institucional
PRONACEJ	Programa Nacional de Centros Juveniles
PRONELIS	Programa Nacional de Enseñanza Legal para la Inclusión Social
SAU	Servicio de Atención Urgente
SENAJU	Secretaría Nacional de la Juventud
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
SINAMOS	Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro



## Introducción

En el último quinquenio, Perú ha emprendido una iniciativa estratégica para optimizar la concepción y estructuración de sus políticas públicas, con los objetivos de otorgarles un cariz más científico en su formulación, así como disminuir los riesgos de la influencia de las voluntades basadas exclusivamente en decisiones subjetivas o intereses particulares. La idea central se enfocaba en promover la instauración de un sistema integrados de planificación compartido por todos los sectores, que facilitara la implementación de políticas nacionales relacionadas a solucionar un determinado programa público, bajo la articulación del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). En tal sentido, a partir del año 2018 se instituyó una nueva metodología para la formulación de políticas nacionales, concebidas como directrices estratégicas que guían las intervenciones estatales con una visión de largo alcance, estas buscan promover tanto la prosperidad individual como el progreso sostenible de la Nación, a través de la promulgación del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, estableciendo oficialmente este nuevo ordenamiento y su obligatoriedad.

La nueva estructura técnica de formulación de las políticas públicas tuvo, además del afán por utilizar la evidencia obtenida mediante métodos científicos como insumo principal, una configuración que buscaba continuar con los avances logrados a través de la reforma nacional descentralizadora que se remonta a mediados del año 2002 con la promulgación de la Ley N.º 27783 - Ley de Bases de Descentralización, como un proceso continuo orientado a generar transformaciones institucionales para mejorar la relación entre el Estado, sus instituciones y la ciudadanía, a través de la mejora de las prácticas burocráticas y la coordinación estratégica en la decisión para la selección de alternativas que optimicen la distribución de medios disponibles.

Actualmente, casi una treintena de políticas han sido aprobadas a través de este esquema metodológico y más de cuarenta se encuentran en las fases de diseño y

formulación en los distintos sectores, a la espera de su aprobación técnica por CEPLAN para su posterior promulgación. Este lapso de tres años de efervescencia de propuestas estructuradas para la solución de múltiples problemas públicos, a falta de un proceso de evaluación debido a que su temporalidad se ha establecido hasta el año 2030 y que muchas aún se encuentran en fases iniciales de formulación, nos permite contar con un escenario fructífero para la indagación teórica sobre los procesos de negociación que promovieron la toma de decisiones final previa a su aprobación. Este esfuerzo inicial, cuyo objetivo central se orienta a contar con el ordenamiento estatal a través del diseño y gestión de sus políticas, colocándolas como principal insumo estratégico para el planeamiento de los distintos niveles de Gobierno, habría resultado a la fecha insuficiente para establecer relaciones de articulación y sinergia adecuadas para el funcionamiento complementario a nivel intersectorial e intergubernamental.

El planteamiento esencial que guía nuestra indagación de carácter teórico es ¿Cuáles son los mecanismos involucrados durante los procesos de definición de las características de las políticas públicas bajo el esquema actual de planificación nacional? Responder a esta pregunta es fundamental para abrir, en cierta medida, la caja negra de la toma de decisiones que se esconden bajo aparentes procesos científicos basados en la evidencia y comprender la complejidad de las decisiones de carácter público.

Particularmente, centraremos nuestra atención en los procesos de argumentación y negociación durante los procesos de formulación y actualización de las políticas públicas desarrolladas a partir del nuevo esquema metodológico y técnico institucionalizado a nivel nacional. La vinculación entre dichas políticas multisectoriales y sectoriales, evaluable a partir de la definición de los esquemas analíticos internos utilizados para la definición y ejecución de sus objetivos, lineamientos y servicios, así como la indagación sobre los procesos de negociación llevados a cabo para su aprobación y promulgación por las instancias correspondientes, constituirán los elementos clave para examinar su

verdadera integración dentro del esquema global de planificación estratégica a nivel nacional.

El capítulo primero se enfoca en la descripción de las consideraciones a nivel teórico del proceso de diseño de las políticas, enfatizando particularmente en la revisión de las posturas más importantes frente a la toma de decisiones y negociaciones que forman parte de su definición y aprobación final. Adicionalmente se detalla la metodología a seguir para el estudio de caso, los procesos comparativos a seguir y la evaluación desde la aproximación teórica.

El segundo capítulo aborda el proceso histórico seguido en el país para la institucionalización de las políticas públicas como medios estratégicos para la promoción del desarrollo del país. Se tomará en cuenta los primeros esfuerzos normativos generados a mediados del s. XX y finalizará con el esquema actual de planificación estratégica establecido a partir de la instauración del CEPLAN.

A continuación, en el tercer acápite se realiza la descripción del sistema de planificación actualmente en curso, las herramientas de planificación disponibles desde el Estado, el ordenamiento de las políticas públicas nacionales a través del Sistema de Planificación Estratégica (SINAPLAN), así como los contenidos esquemáticos de la metodología de diseño de políticas públicas promulgada por CEPLAN y los procesos de actuales de seguimiento y evaluación.

En el cuarto capítulo se describe y realiza el estudio de caso: el análisis comparativo de dos políticas del Ministerio de Educación (MINEDU), ambas ya aprobadas y en etapa de implementación, basada en los esquemas técnicos establecidos en la normativa de planificación nacional, con la finalidad de evaluar la pertinencia de los resultados logrados con relación a la metodología de obligatorio cumplimiento.

El capítulo subsiguiente examina y evalúa los efectos derivados de la puesta en marcha de las políticas objeto de estudio en esta investigación, a partir de los informes públicos de seguimiento y evaluación públicos, generados por la autoridad competente. La

finalidad de esta sección es dar cuenta de la relación medible entre las falencias en el diseño de las políticas y los resultados insatisfactorios de su implementación. Finalmente, el capítulo sexto incorpora las conclusiones arribadas a partir del análisis efectuado, y plantea diversas propuestas de optimización para los mecanismos de diseño y estructuración de las políticas nacionales.

Es necesario precisar que, aunque los procesos liderados por CEPLAN se denominan formalmente 'diseño' o 'formulación' de políticas nacionales, en la práctica constituyen principalmente la elaboración de instrumentos de planeamiento o instrumentos de políticas. El diseño de políticas, en su sentido más amplio, es una competencia inherente de los ministerios como entes rectores. No obstante, en este documento se mantendrá el uso del término 'políticas nacionales' y sus procesos asociados, en concordancia con la terminología oficial empleada por CEPLAN y los sectores en el marco institucional vigente.

La hipótesis de trabajo puesta a prueba en esta investigación está relacionada a establecer que la producción y promulgación de políticas públicas en el Perú, bajo el esquema metodológico y técnico establecido por ley, depende más de los procesos de argumentación interna entre la comunidad de políticas antes que el análisis técnico de sus contenidos. Formalmente, la metodología en uso para la formulación de políticas públicas busca establecer todo un andamiaje técnico basado en la evidencia que garantice su calidad técnica; sin embargo, en la práctica se utilizan otros recursos para su aprobación, más vinculados a la negociación y al acuerdo basados en la oportunidad de promulgar una política, y presentarla como un logro de gestión, antes que en evaluar realmente su efectividad. Paradójicamente, la propia metodología actual de las políticas nacionales al excluir los componentes argumentativos del proceso de diseño promovería las negociaciones fuera de las reglas del juego establecidas.

En lo relacionado a la justificación sobre la presente investigación, es sumamente relevante para explicar y mejorar los procesos de diseño y formulación de la planificación

sectorial, analizar los casos específicos de dos políticas clave para el sector educación, indagando sobre las características y condiciones que configuran la negociación entre la institución proponente y aquella que debe efectuar la aprobación a nivel técnico para su posterior promulgación. Los resultados de dicho análisis servirán para explorar la negociación y argumentación respecto a los contenidos de las políticas como una veta de investigación todavía poco abordada a nivel académico, así como contribuir a la reflexión sobre la utilidad de los esquemas metodológicos actuales de planificación.

### **Viabilidad de la investigación**

La aproximación sistemática empleada en la reunión de información pertinente, así como la disponibilidad de esta, garantizan la viabilidad de esta investigación. Actualmente existen diversas aproximaciones teóricas sobre los procesos de negociación y argumentación para el diseño de las políticas públicas, otorgando un punto de partida útil para realizar un acercamiento explicativo entre la relación de la propuesta metodológica oficial y los resultados finales aprobados a modo de políticas.

Utilizar como elemento de análisis dos políticas bajo responsabilidad del MINEDU, aprobadas y en etapa de ejecución, permitirá contar con la distancia temporal y los insumos necesarios para efectuar un análisis comparativo dirigido a evaluar el nivel de correspondencia entre los requerimientos científicos y técnicos establecidos para la configuración de políticas nacionales y los productos finalmente obtenidos.

Esta propuesta de investigación exploratoria también será útil para contar con una indagación inicial sobre los resultados del reordenamiento reciente del Sistema Nacional de Planificación (SINAPLAN) y su relación con los procesos políticos de negociación y argumentación al interior de un sector clave en el Estado peruano.

### **Planteamiento del problema**

Dentro del marco analítico de las estrategias públicas, coexisten numerosos acercamientos teóricos que buscan describir y explicar los procesos de formulación de

éstas, así como dilucidar aquellos aspectos no formales que influyen en la versión final que es implementada e incorporada en los mecanismos institucionales de gestión. La apuesta de CEPLAN para este proceso se basa en un esquema sumamente racional, a través de la búsqueda e inclusión de evidencia obtenida mediante métodos científicos que permitan posteriormente el diseño de servicios públicos que atiendan de manera eficiente a la población beneficiaria. Se ha establecido un esquema incremental que, a través de una serie de pasos sucesivos, aseguraría los niveles de eficiencia esperados.

Este sistema institucionalizado de planificación define específicamente qué tipo de contenidos debe contemplar cada política, desde los objetivos a los servicios, pasando por los lineamientos e indicadores; y es de cumplimiento obligatorio por todos los sectores proponentes. Cada producto obtenido en las etapas definidas por la metodología, llamados también “entregables”, son enviados a CEPLAN para su verificación técnica. Al ser declarado el último de ellos como aprobado, se realiza su promulgación a través de un acuerdo del Consejo de Ministros. De acuerdo con este proceso y su orientación, las políticas deben ser elaboradas unívocamente bajo ciertos criterios, ya descritos líneas arriba, evitando cualquier tipo de sesgo cualitativo que pueda influir negativamente en su formulación. En tal sentido surge el cuestionamiento relacionado a si realmente se cumple esta premisa, o si influyen de manera no formal acciones más relacionadas a la negociación durante la formulación de las políticas o en las acciones de aprobación técnica desde la entidad competente. Interesa saber si se cumplen aquellos presupuestos que el análisis de políticas pública excluye del método puramente racional, buscando resolver la pregunta de ¿Cuál es el nivel de influencia de la argumentación durante la negociación para el diseño y aprobación de las políticas públicas? Para responder a esta pregunta de investigación, se ha recopilado y ordenado información sobre la normativa técnica y metodológica en curso para el diseño de las políticas, para posteriormente analizar dos de ellas desarrolladas bajo el esquema

metodológico obligatorio establecido por CEPLAN desde el año 2018 y cuya fase de implementación se inicia a partir del año 2019 y culmina en el año 2030.

## **Objetivos de la investigación**

### **Objetivo General**

Explorar las características de los procesos de negociación y articulación interinstitucional e intergubernamental para el diseño o actualización de las políticas públicas en el Perú.

Considerando lo expuesto, el propósito central de este estudio es identificar y analizar los rasgos distintivos y las debilidades que caracterizan los procesos de negociación y coordinación entre instituciones en el marco del diseño o actualización de políticas nacionales. Este análisis se fundamenta en las disposiciones normativas y técnicas establecidas en el sistema nacional de políticas públicas<sup>1</sup>, además de determinar las consecuencias de que las características del proceso actual ha significado para los procesos de planeamiento sectorial y, especialmente, la implementación a nivel de gobiernos subnacionales.

Esta investigación exploratoria de los procesos de negociación para la formulación de políticas públicas bajo el esquema metodológico actual, constituye un tema poco estudiado (Sampieri et al., 2014) y, a partir del análisis de caso, se espera que los resultados puedan ser útiles para profundizar en estos temas e incluso abrir otros campos de investigación desde la ciencia política en nuestro país, útiles para elaborar propuestas de mejora de la planificación institucional. Como consideraciones adicionales, debemos enfatizar en el hecho de que el esquema normativo y

---

<sup>1</sup> El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) constituye una red integrada y coordinada de entidades, subsistemas y nexos funcionales. Su propósito fundamental es orquestar y facilitar el proceso de planificación estratégica a nivel nacional, con el objetivo de impulsar y encauzar el desarrollo equilibrado y sostenible del país.

metodológico actual para la concepción y estructuración de políticas establecido por CEPLAN es de reciente instauración, lo que facilitará un abordaje más cercano del objeto de estudio: las dinámicas y articulaciones dentro del sector proponente, mediante un análisis comparativo entre los resultados proyectados y los productos finalmente sancionados y publicados.

Otra consideración importante para tomar en cuenta es la relacionada a la cobertura extensiva, en cuanto al tamaño y ubicación de los beneficiarios, que presentan las políticas analizadas y descritas. Al no encontrarse específicamente acotadas a poblaciones pequeñas, los objetivos, lineamientos y servicios desarrollados deben tomar en cuenta una diversidad amplia de condiciones y territorios para su implementación, lo que complejiza los debates al interior de los equipos encargados del diseño y de la aprobación para llegar a acuerdos sobre la versión final a ser promulgada.

### **Hipótesis**

La hipótesis de trabajo general que guía esta investigación es de carácter descriptivo, debido a que tiene como finalidad efectuar una descripción de las características que presenta el objeto estudiado (Briones, 2002: 35-36), en este caso los procesos de negociación de las políticas públicas nacionales.

Tomando en cuenta estos fundamentos metodológicos, la hipótesis general es la siguiente:

La producción y promulgación de políticas públicas en el Perú, bajo el esquema metodológico y técnico establecido por ley, depende en mayor medida de los procesos de negociación y argumentación al interior de la comunidad de políticas, antes que del desarrollo rigurosamente técnico-científico de sus contenidos establecidos normativamente. Esto afecta la implementación de las políticas, limitando notablemente su eficiencia y demostrando la desconexión entre la propuesta normativa y la realidad práctica.

## **Hipótesis específicas**

La metodología en uso para la formulación de políticas públicas en el Perú busca establecer un andamiaje técnico a través de una normativa metodológica dirigida a garantizar su calidad y eficiencia cuantitativa; sin embargo, paradójicamente esta obligatoriedad, al no poderse cumplir en la práctica promueve el uso de otros medios ligados a la argumentación de índole política.

## **Marco de la metodología de investigación**

La investigación desarrollada es de carácter cualitativo, a utilizar como estrategia central la recolección y análisis de datos documentarios como insumos desarrollar un marco interpretativo sobre los protocolos de creación de los marcos de acción pública. Tomando en cuenta el objetivo central, la investigación corresponde al tipo exploratorio, procurando indagar desde una perspectiva innovadora un proceso poco estudiado a nivel nacional debido a su reciente instauración de carácter obligatorio.

## **Diseño metodológico**

A partir de lo establecido como objetivos de esta tesis, el diseño de investigación utilizar será del tipo no experimental transeccional, buscando identificar variables y analizar su mutua incidencia en un momento dado y específico (Sampieri et al., 2014: 153-155), a partir de la descripción de las características que presenta el proceso de diseño y actualización de políticas analizado, en cuanto a las acciones de negociación y argumentación que guían el proceso de toma de decisiones.

Con el objetivo de contar con un panorama amplio sobre las condiciones y resultados de la negociación para la formulación de las políticas nacionales que forman parte del SINAPLAN, para este estudio se han considerado dos políticas clave para el sector educativo: la Política Nacional De Juventud (PNJ) y La Política De Atención Educativa Para La Población De Ámbitos Rurales (PAEPAR), ambas con ejecución proyectada

hasta el año 2030. La operacionalización del análisis estará enfocada en comparar los supuestos metodológicos formales establecidos por ley frente a los productos finalmente aprobados e incorporados en los procesos de planificación estratégica del MINEDU.

### **Recolección de datos**

En el marco de este estudio, se emplearon dos modalidades distintas de herramientas para la obtención de datos. El primero de ellos es la revisión documentaria, que consiste en el examen de la metodología y normativas de obligatorio cumplimiento para el diseño y actualización de las políticas públicas nacionales, en lo relacionado a sus requerimientos técnicos puntuales. El segundo instrumento utilizado correspondió a la realización de entrevistas a actores clave que formaron parte de los equipos encargados de la formulación de las políticas citadas líneas arriba.

De este modo, la recolección de información se realizó a través de tres etapas. La inicial relacionada a clasificar los elementos técnicos fundamentales descritos como de obligatorio cumplimiento en la metodología elaborada por CEPLAN e instaurada desde el año 2018. La segunda etapa estará dedicada a analizar los productos finales que conforman las políticas aprobadas, clasificando los aspectos correspondientes a lo establecido por la metodología. Finalmente, la última etapa estará enfocada en desarrollar un análisis comparativo entre los mandatos metodológicos y los resultados obtenidos a través de la política, como producto final. Los datos y percepciones obtenidas a través de las entrevistas a actores clave, servirá para efectuar una triangulación de información dirigida a contrastar los resultados finales de la investigación con la hipótesis propuesta.

## **Capítulo I - Conceptualización de las políticas públicas**

El desarrollo de una investigación sobre la negociación y argumentación durante el diseño, formulación y aprobación de las políticas públicas es fundamental revisar los conceptos teóricos que nos permitirán avanzar en este objetivo, proveyendo un marco de referencia útil para el abordaje analítico del objeto de estudio. Como primer paso es necesario efectuar una definición de política pública que aborde toda la complejidad que implica no solo su génesis, así como los elementos que preconfiguran su implementación y el devenir que seguirá.

Una conceptualización, en cierto sentido clásica, de política pública es aquella que la define como un programa de acción desde el gobierno nacional en un sector y espacio geográfico determinado, mediante un proceso de intermediación sociopolítica entre las instituciones estatales y los ciudadanos de su jurisdicción, o un segmento específico de estos, con el propósito de abordar y gestionar los desequilibrios que puedan surgir ya sea dentro de un sector particular de la sociedad o entre este y el conjunto social en su totalidad (Muller, 2010). Desde esta perspectiva teórica, una política es una acción directa desde las instituciones del Estado, que determinan las soluciones a los desajustes de manera vertical.

Otra perspectiva sobre las políticas públicas las define como el compendio de principios rectores, metas estratégicas, análisis contextual e institucional, que configura directrices, ámbitos de acción, elementos constitutivos y pautas orientadoras para la

intervención de las entidades gubernamentales (Gomáriz, 2007). Aquí ya se incorporan otros aspectos que no son tomados en cuenta desde las miradas más tradicionales del análisis de las políticas. La alusión a los principios introduce los argumentos basados en la ética como parte del proceso de formulación, a través de su rectoría y análisis de las consecuencias de las tomas de decisiones por parte de los responsables. Los marcos que el contexto de intervención y las constricciones institucionales, y por lo tanto legales, son también aspectos para considerar para la construcción de las políticas, estableciendo límites no solo a las acciones a ejecutar para mejorar las condiciones de los beneficiarios, sino también los impactos y consecuencias esperadas.

En las definiciones arriba citadas se reúnen diversos elementos para el análisis de la formulación de las políticas; sin embargo, no se reconoce a quienes a través de su interacción sostienen los procesos decisionales, ya sea en términos éticos, políticos, económicos, financieros, etc., y que influyen permanentemente en la versión final a obtener de la política: los actores. Tomando en cuenta esta variable, Roth (2021) define a la política pública como un conjunto conformado por uno o múltiples propósitos colectivos, juzgados como imperativos o anhelados, junto con los instrumentos y las intervenciones que son gestionados, al menos en parte, por una entidad u organismo gubernamental. Su finalidad radica en guiar las conductas de agentes individuales o grupales para transformar un escenario percibido como deficiente o conflictivo. El aspecto clave aquí es el referido a los objetivos colectivos deseables, que implican la existencia de uno o varios conjuntos de actores que definen, o influyen en la decisión, de problemáticas que deben ser atendidas para revertir posibles situaciones negativas. En este nivel de análisis, los actores sociales no aparecen solo a nivel de receptores de un beneficio proveniente de la gestión estatal; por el contrario, forman parte de la toma de decisiones informando sobre situaciones que no les satisfacen y es necesario remediar.

Esta definición, que incluye la participación de la población a un nivel informativo y como beneficiarios, adolece de una deficiencia concreta: no aborda la complejidad del origen e influencia de las políticas públicas. Como es enfatizado por Muller (2010), estas concepciones son fundamentalmente pragmáticas y permiten delimitar un objeto de análisis concreto, pero tienen el inconveniente de invisibilizar el origen social, o “génesis” como es llamado por el autor, de las políticas públicas. Es importante entender que las políticas públicas son ante todo un proceso de mediación social, entre distintos actores sociales y políticos, con diversos niveles de influencia y alcance.

Por ello, para definir las políticas es necesario profundizar más allá de la descripción generalista de sus procesos y cobertura, y reconocer la importancia de los procesos de interacción para su formulación, aceptación e implementación. En ese sentido, Aguilar Villanueva (2009) señala que una política se caracteriza por ser una conducta deliberada, premeditada y estratégica, que trasciende la mera reacción espontánea o fortuita. Su naturaleza propositiva, orientada hacia la consecución de metas específicas, revela las aspiraciones de los diversos actores políticos, con especial énfasis en las intenciones de quienes ostentan el poder, así como los efectos resultantes de sus decisiones y acciones. Dicho establecimiento de propuestas de solución o mejora desarrollados de manera intencional a través de procesos de planificación, definidos en mayor o menor medida, constituyen cursos de acción de doble vía: uno correspondiente a la planificación diseñada de acuerdo con la normativa y los estándares técnicos previamente definidos bajo acuerdo; y otro relacionado a camino efectivamente seguido a partir de la ejecución de las acciones y la toma de decisiones que las predisponen.

El aspecto central de estos procesos de toma de decisiones para el curso de acciones orientadas a generar cambios a escala social es la interacción de los actores políticos y sociales. Las políticas públicas no se definen exclusivamente en gabinete, aunque quizás los aspectos más artesanales puedan ser elaborados de esa manera, sino se deciden a partir de un complejo entramado de interrelaciones de actores y acciones que

configuran su expresión final, tomando en cuenta estándares como idoneidad, eficiencia y eficacia. La calidad y cantidad de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que se emplean desde los puntos de vistas técnicos y éticos, y las reglas que establecen limitantes para el alcance de sus decisiones, forman también parte de las variables que influyen en el producto final a ser aprobado e implementado. La acción colectiva entonces es un aspecto fundamental no sólo para el desenvolvimiento de las políticas, sino además para las decisiones que se toman y los acuerdos que se incorporan durante su fase de diseño; se puede concebir como un plan de acción colectivo, meticulosamente elaborado, calibrado y orientado hacia el logro de metas específicas. Este proceso desencadena y conlleva una secuencia de resoluciones que deben tomarse y de intervenciones que han de ejecutarse, involucrando a una amplia gama de agentes y participantes. (Aguilar Villanueva, 2009).

Para identificar a una política pública, existen algunos elementos que pueden ayudar a lograr este cometido. Según Muller (2010, p. 56-58), citando a Mény y Thoenig, son cinco los aspectos que nos permitirán reconocerla:

- a. Comprende un conjunto de medidas concretas que conforman el núcleo o substancia de la política.
- b. Lleva consigo cierto componente coercitivo, llevado a la práctica a través de la asignación de recursos priorizada en decisiones institucionales.
- c. Forma parte de un marco general de acción, de una apuesta gubernamental a la cual se adscribe y le da origen. Esto facilita discernir entre las políticas públicas de las medidas aisladas que pueden responder a aspectos coyunturales o de emergencia.
- d. Las políticas públicas, a través de la implementación de sus acciones, cuenta con un conjunto de actores que resultan afectados. Toda intervención incorpora información que provienen de distintos tipos de agrupaciones de individuos que pueden ser solo beneficiarios directos o indirectos, colectivos organizados para

influir políticamente de manera abierta o no, así como otros que tangencialmente pueden influir en su desarrollo e implementación.

- e. Toda política pública obligatoriamente establece sus objetivos o metas a cumplir, definiéndolas a partir de una escala de valores y principios traducidos en normativa u orientaciones de cumplimiento general.

Como es posible colegir de esta categorización prescriptiva, una política pública implica mucho más que la intervención directa de las instituciones del Estado en determinada población o contexto. Está determinada no solo por los factores institucionales o normativos; por el contrario, existen otros elementos como la influencia de los procesos de discusión y construcción entre los diversos colectivos que componen la esfera pública que ejercen acción directa sobre sus características, objetivos, implicancias y consecuencias. Como resume Subirats (1992), al incorporar aspectos cualitativos en su análisis de las políticas públicas, argumenta que la conceptualización de estas se encuentra intrínsecamente ligada a la interpretación subjetiva del observador. Según su perspectiva, una política pública típicamente engloba un entramado de decisiones que se entrelazan con una amplia gama de factores contextuales, actores individuales, grupos sociales y estructuras organizativas. Por ello, deben considerarse no como entidades objetivas y aisladas, sino como constructos dinámicos y multifacéticos, cuya interpretación puede variar según el lente analítico que se aplique.

### **1.1 Análisis de políticas públicas: entre lo racional y lo argumentativo**

Existen diversas perspectivas para el análisis de las políticas públicas, cada una de ellas elaborada a partir de los paradigmas epistemológicos que transitan desde el positivismo al constructivismo, pasando por el pospositivismo o la teoría crítica (Guba, 1990). La manera que se adopta para ver, analizar y evaluar las relaciones entre los individuos y la realidad, establece métodos distintos para abordar los contenidos, objetivos y resultados de las intervenciones.

Además de la categorización ontológica y epistemológica, existen otras aproximaciones que pretenden ordenar los diversos enfoques para el análisis. Como menciona Ortegón (2018) en su revisión de la literatura, los métodos para el estudio de las políticas públicas pueden clasificarse de acuerdo con la siguiente tipología:

- a. Perspectivas procesales: Engloban teorías que conciben las políticas públicas como un ciclo o proceso dinámico, incluyendo enfoques sistémicos, estructural-funcionalistas y teorías del ciclo político.
- b. Enfoques centrados en actores: Abarcan teorías que examinan quién ejerce influencia, control o dominio en la formulación de políticas, desde teorías de grupos y élites hasta perspectivas corporativistas, de redes temáticas y comunitarias.
- c. Aproximaciones por nivel de análisis: Categorizan las teorías según su unidad focal, ya sea individual, colectiva o estructural.
- d. Paradigmas epistemológicos: Incluyen posturas filosóficas subyacentes como el positivismo, post-positivismo y teoría crítica, que influyen en la aproximación al estudio de políticas.
- e. Marcos analíticos: Comprenden diversos enfoques metodológicos, desde perspectivas racionales y de elección pública hasta enfoques institucionales, alternativos, de redes políticas y conductuales.

No es la intención de esta investigación realizar una revisión de todas las aproximaciones y metodologías existentes para el análisis de las políticas públicas; sin embargo, a continuación se describirá el abordaje relacionado de las aproximaciones por concepto de ciclo o proceso, que incluye las teorías del sistema político, la teoría estructural-funcionalista y la teoría del ciclo de las políticas, centrando la atención posteriormente en las características específicas de esta última. Se resumirá también el enfoque racional para el análisis de políticas, que será de utilidad para describir subsiguientemente la intencionalidad y puesta en práctica de los procesos

metodológicos establecidos para el sistema nacional de políticas, así como la posible disociación entre lo normado y la praxis.

La teoría del ciclo de las políticas propone un esquema de etapas sucesivas para la formulación e implementación de las políticas. Cada uno de esos estadios forman parte de una secuencia continua y acumulativa que dan cuenta del ciclo de vida de las intervenciones (Ortegón, 2019):

- a. Identificación y delimitación de la problemática social, con su subsecuente incorporación en la agenda gubernamental.
- b. Estructuración detallada de la política, definiendo propósitos estratégicos, indicadores de éxito cuantificables, explorando vías de intervención y seleccionando estrategias de abordaje preliminares.
- c. Desarrollo de interacciones estratégicas entre actores involucrados, incluyendo negociaciones, establecimiento de consensos y formación de alianzas políticas.
- d. Selección definitiva y validación oficial de las alternativas de intervención propuestas a través de decisiones políticas y obteniendo el aval institucional requerido.
- e. Implementación práctica de la política y generación de productos y resultados tangibles derivados de dicha ejecución.
- f. Medición del grado de consecución de los objetivos establecidos e impactos.

Según Parsons (2007), que comparte las ventajas de analizar las políticas públicas bajo este enfoque heurístico, existen algunas críticas a este enfoque que son válidas, como el hecho de que no puede someterse a pruebas empíricas, no provee de explicaciones causales sobre la incrementalidad de las etapas o pasos para la formulación de las políticas, no toma en cuenta la diversidad de actores y se basa en un proceso de arriba hacia abajo, invisibiliza los múltiples ciclos de interacción y no ofrece una visión integral de la producción de conocimiento información e investigación que componen el ciclo de

creación e implementación de políticas. Sin embargo, señala también que esta aproximación analítica ofrece una ventaja frente a todas las demás posiciones teóricas existentes porque permite disponer de una herramienta analítica que contribuye a organizar la complejidad de marcos y modelos para investigar los procesos alrededor de la creación de políticas. El modelo secuencial, a pesar de sus limitaciones, ofrece una estructura útil para analizar la complejidad de las políticas públicas. Aunque simplifica una realidad más dinámica e intrincada, proporciona un marco heurístico valioso para comprender el proceso. Este enfoque, que desglosa la formulación de políticas en etapas desde la definición del problema hasta la evaluación, si bien impone una estructura artificial, no deja de ser una representación razonable de la realidad. Lo crucial es reconocer que esta perspectiva es una entre muchas, y que entender verdaderamente la complejidad de las políticas públicas requiere considerar múltiples marcos conceptuales. Así, el modelo por etapas, utilizado con conciencia de sus limitaciones, sigue siendo una herramienta útil para navegar la intrincada realidad de la formulación de políticas.

Esta investigación, siguiendo la línea de lo expuesto por este autor, asumirá la aproximación teórica por etapas como principal medio de análisis de la formulación de políticas en el Perú. Como se describió en líneas arriba, este modelo asume que cada proceso de formulación e implementación se divide en siete grandes etapas que van desde el diseño inicial hasta los procesos de monitoreo y evaluación. Sin embargo, el énfasis se colocará en la etapa tercera, relacionada a la negociación de los avances en el diseño y formulación de la propuesta política. La finalidad aquí se vincula a dar cuenta de las características de esta etapa y utilizarla como base teórica para el estudio de caso.

### **1.1.1 La etapa de negociación y argumentación**

Luego del proceso de formulación de políticas, y previo a la toma de decisiones por parte de quienes ejercen el poder a nivel institucional, ocurre una etapa en la que se genera

la oportunidad para que ocurran diversas interacciones entre los actores, o grupos de ellos, propongan ideas sobre cómo abordar el problema que origina la política, sostengan sus propuestas con distintos tipos de evidencia y discutan los argumentos a favor y en contra de lo elaborado, para generar consensos que definan la forma final de la propuesta y pueda someterse a la aprobación de los tomadores de decisiones (Ortegón, 2019). La principal herramienta utilizada para la negociación es la argumentación.

Para Majone, una de las principales labores de los formuladores de políticas, así como de los actores influyentes en el proceso, es persuadir no solo a quienes se encargarán de aprobarlas, sino también convencer a todos los involucrados en el proceso, evitando de este modo focos de resistencia que puedan retrasar su labor. Por ello, además de los conocimientos técnicos necesarios para cumplir con los requerimientos propios de labor, es fundamental que conozcan y apliquen las artes de la persuasión. Entendiendo este concepto como un medio de aprendizaje conjunto, a modo de intercambio de doble vía a través del discurso: “El verdadero debate no solo permite que los participantes defiendan sus intereses u opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aun cambiar sus valores” (Majone, 2014, p. 42). Desde esta mirada, el argumento persuasivo no necesariamente forma parte de una construcción basada en la lógica, pero eso no significa que carezcan de racionalidad o que se trate de convencer sin evidencia alguna; por el contrario, contribuye a la conformación de los juicios de valor a partir del intercambio dialógico.

Para cierto sector de investigadores y analistas, la deliberación pública debe separarse entre la argumentación racional y los valores. Sin embargo, como ya ha sido señalado, reducir la discusión solo a la presentación de premisas racionales crea una imagen distorsionada de la realidad, al dejar de lado aquellos aspectos vinculados a los principios y desconociendo los procesos subjetivos detrás de la selección de la evidencia utilizada para sustentar las posiciones a favor o en contra de determinadas

ideas, colocándolas al nivel de argumentos. El mismo autor citado señala en otra parte del texto que en el contexto del análisis de políticas públicas, la argumentación desempeña un papel fundamental como nexo entre la información recopilada y las conclusiones alcanzadas. Este proceso argumentativo no se limita a una simple presentación de hechos, sino que incorpora una combinación sofisticada de datos objetivos y juicios subjetivos. Por ello, es crucial distinguir entre la mera acumulación de datos y lo que se considera evidencia en este contexto. La evidencia no es simplemente información en bruto, sino una selección cuidadosa y estratégica de datos específicos. Esta selección se realiza con un propósito claro: ser incorporada en momentos clave del argumento para influir en la percepción de una audiencia determinada.

Entonces, desconocer la importancia de la argumentación política, en el sentido de la discusión de la *res pública* y supeditándola a la supuesta incontrovertibilidad del dato, no permite dar cuenta de aquellos procesos y acciones que la influyen permanentemente y configuran su forma, cobertura y metas finales. La negociación entonces puede definirse finalmente como aquella interacción entre diversos actores con influencia sobre la toma de decisiones, llevándose a la práctica a través de procesos comunicacionales dirigidos a intercambiar información para lograr un resultado final que pueda satisfacer a todos, en menor o en mayor medida (Ortegón, 2018).

Otra de las variables que influyen notablemente durante la negociación y argumentación es la introducción de evidencias como elemento dirimente para la toma de decisiones. Para Majone (2014), la evidencia no se encuentra al mismo nivel que los datos o la información; por el contrario, es un extracto de información seleccionada de entre toda una gran diversidad que se incorpora al argumento durante la negociación con el fin de validar una postura o de convencer a los otros actores involucrados de la validez o rechazo de una aseveración. En otras palabras, la evidencia no constituye una verdad irrefutable, debido a su incapacidad para acometer la aprehensión de toda la realidad en la que se pretende intervenir, sino que responde más a un esfuerzo de selección de

aquellos elementos que puedan ayudar a sustentar determinada posición frente a la discusión en torno al devenir de la política. Para el mismo autor, es esencial que los promotores tengan claro este criterio sobre la evidencia, debido a que la introducción de evidencia errónea, no solo en cuanto a su cientificidad sino también en su pertinencia, podría generar conclusiones erróneas que promuevan el desarrollo de conclusiones erróneas que después incidirían en contra de la eficiencia del planteamiento.

## **1.2 La comunidad de políticas**

La comunidad de políticas es un espacio en el cual confluyen diversos actores con cierto interés en determinada problemática y en construcción de propuestas, innovadoras o no, para atenderlas o remediarlas, pudiendo estar compuestas por políticos, expertos, académicos, periodistas y medios de comunicación, analistas y representantes de grupos de interés. Como es descrito por Majone (2014), los diversos grupos de actores en el ámbito de las políticas públicas se caracterizan por sus perspectivas únicas, sistemas de valores distintivos y enfoques de investigación particulares. A pesar de estas diferencias, todos juegan un papel crucial en la evolución de las políticas. Su contribución se manifiesta principalmente a través de la generación de conceptos innovadores y la participación activa en debates sobre propuestas novedosas. Este proceso de intercambio y confrontación de ideas diversas es fundamental para el avance y refinamiento de las políticas públicas, ya que enriquece el diálogo y fomenta la consideración de múltiples perspectivas en la toma de decisiones gubernamentales.

Los actores que forman parte de la comunidad de políticas pueden dividirse en actores político-administrativos y actores privados, según Knoepfel (2012). Cada uno de ellos forma parte de los procesos de negociación y argumentación de las políticas desde perspectivas y niveles de poder distinto, incluyendo su nivel de afectación positiva, como beneficiarios, o negativa, a partir de algún resultado o impacto que puedan concernir en contra de sus intereses o de su entorno.

Los actores político-administrativos son aquellos que rigen sus decisiones y acciones a partir de las reglas institucionales que regulan las competencias y los procesos administrativos, así como otras reglas no formales, y se encargan de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. A este nivel, la influencia en las características de los productos de planificación es directa y sujeta al derecho.

Los actores privados forman parte también de la creación e instauración de las políticas, pero no a nivel de control directo como en el caso de los político-administrativos, por lo cual no forman parte de las instituciones estatales ni ejercen influencia directa en la toma de decisiones. El autor señala además que este conjunto de agentes puede dividirse en tres grandes grupos:

- a. Grupo objetivo: compuesto por aquellas personas, u organizaciones de ellas, cuyo comportamiento se considera como causa directa o indirecta del problema público que se intenta resolver con la intervención desde el Estado. Sus decisiones y acciones forman parte del destino final de las políticas y se espera que, a través de determinada política, se pueda modificar su proceder para lograr un impacto positivo.
- b. Beneficiarios finales: conglomerado de actores que se pueden beneficiar con la implementación de las políticas y la modificación en los patrones de conducta del grupo anterior. Como en el caso anterior, son conjuntos u organizaciones de personas que resultan afectadas de manera negativa directamente por la existencia del problema público.

Se espera que con la formulación e implementación de las intervenciones desde el Estado, es decir desde la ejecución eficaz y eficiente de las políticas públicas, estos grupos afectados mejoren notablemente sus condiciones de vida en sus diversos aspectos: social, económico, ambiental, oportunidades de desarrollo, capacidades, etc. Sin embargo, estos individuos son más numerosos y se

encuentran más dispersos, por lo cual es más difícil de movilizar y organizar acciones que con el grupo objetivo, que se encuentran claramente definidos.

- c. Grupo tercero: conformado por el conjunto de personas y organizaciones que resultan afectadas por la implementación de la política sin que necesariamente tal intervención haya sido dirigida hacia ellos, pero que ven cómo su situación personal o colectiva resulta siendo afectada

### **1.3 El establecimiento de la agenda política**

Desde una perspectiva clásica se define a la agenda política como “un conjunto general de controversias políticas que se considerarán en cualquier momento como pertenecientes a la gama de preocupaciones legítimas que merecen la atención de la política”<sup>2</sup> (Coob y Elder, 1996, p.2–3, citados por Dearing y Rogers). Dicho conglomerado no es estático, por el contrario, uno de sus rasgos definidores es precisamente su dinámica permanente debido a que los distintos temas que aparecen en la esfera pública van adquiriendo o perdiendo importancia a lo largo del tiempo, por lo cual las agendas facilitan instantáneas de dicha fluidez.

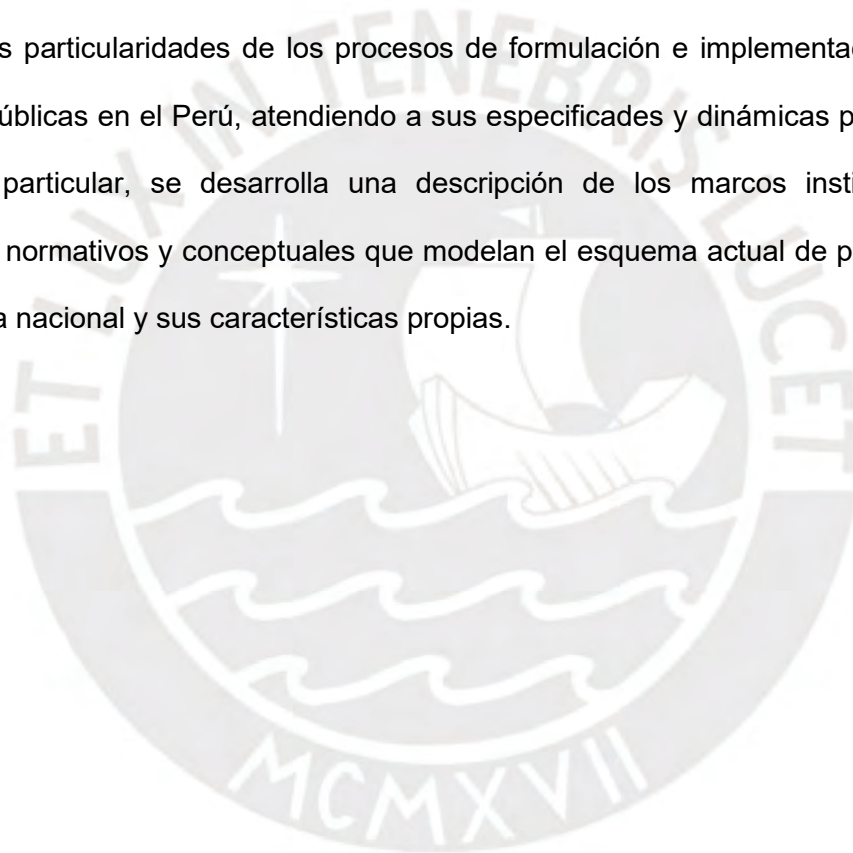
La agenda institucional recoge este conjunto de temas que circulan y en determinado momento, de acuerdo a la influencia de actores políticos, agentes privados, medios de comunicación y sociedad civil, consideran algunos temas o problemáticas más importantes que otros, incorporándolos a los procesos decisionales institucionales y generando propuestas de intervenciones para mejorar sus condiciones en caso sean positivas o remediar las problemáticas de las que forman parte. El establecimiento de la agenda política, dos elementos juegan un papel crucial: las ventanas de oportunidad que permiten la introducción de nuevos temas en los procesos de toma de decisiones institucionales, y los agentes impulsores de políticas. Estos últimos son individuos

---

<sup>2</sup> Traducción del autor.

comprometidos que invierten recursos propios para promover sus propuestas o los problemas que consideran prioritarios. Su función va más allá de captar la atención de los tomadores de decisiones; también se encargan de alinear las soluciones que proponen con los problemas identificados y de asegurar su incorporación efectiva en las políticas públicas. Este proceso dinámico de aprovechar oportunidades y movilizar recursos es fundamental para determinar qué temas ganan prominencia en la agenda gubernamental y cómo se abordan. (Kingdon, 2014).

Este marco teórico de las políticas públicas será de utilidad para comprender de mejor manera las particularidades de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas en el Perú, atendiendo a sus especificidades y dinámicas particulares. Sobre el particular, se desarrolla una descripción de los marcos institucionales, históricos, normativos y conceptuales que modelan el esquema actual de planificación estratégica nacional y sus características propias.



## **Capítulo II - El marco institucional de las políticas públicas en la historia reciente del Perú**

Este capítulo presentará un análisis cronológico de las diversas aproximaciones institucionales que han moldeado el diseño e implementación de políticas públicas en el país. Se examinará la evolución de estos procesos, focalizándose en la integración de organismos responsables de la planificación estratégica y en el desarrollo de los marcos normativos asociados. El estudio trazará la transformación histórica de los mecanismos oficiales para la formulación y ejecución de políticas nacionales, destacando cómo se han establecido y modificado las entidades planificadoras y los instrumentos legales que estructuran estos procesos. Esta revisión proporcionará una comprensión integral de la evolución en las metodologías y estructuras institucionales para la creación de políticas públicas, revelando los cambios en los enfoques gubernamentales a través del tiempo.

### **2.1 Los inicios de la planificación estratégica nacional**

El primer acercamiento institucional a una experiencia de planificación estratégica en el Perú fue la creación del Sistema Nacional de Planificación de Desarrollo Económico Social a través del Decreto Ley N.º 14220 del 19 de octubre de 1962. Entre los considerandos de esta norma se argumentaba la necesidad de contar con un

mecanismo institucionalizado para el mejoramiento de las condiciones de vida de los peruanos a través de planes sistemáticos de desarrollo económico social, fomentar un proceso de planificación que aproveche la capacidad creadora de la población asegurando la participación de las fuerzas económicas nacionales, generar un sistema orgánico descentralizador y contar con un instrumento institucionalizado dentro de la administración pública que funcione de manera permanente y permita contar con procesos continuos de formación, ejecución y evaluación de los planes. Las funciones que debía cumplir este sistema eran las siguientes:

- a. Diseñar la estrategia integral de progreso socioeconómico gubernamental.
- b. Establecer los lineamientos rectores para la concepción de planes estratégicos.
- c. Validar las proyecciones a largo, mediano y corto alcance.
- d. Determinar la estrategia financiera para respaldar dichas proyecciones, evaluando las necesidades crediticias.
- e. Supervisar la sincronización efectiva entre las visiones de largo y mediano plazo con los programas anuales del ámbito público y el presupuesto fiscal.
- f. Dictaminar sobre el establecimiento de entes regionales de planificación, fundamentados en análisis técnicos de las zonas geo-económicas del territorio nacional.
- g. Aprobar los esquemas de colaboración técnica internacional.

Para garantizar el cumplimiento de estos mandatos, el Instituto Nacional de Planificación (INP) creado también a partir de esta norma, constituyó el organismo técnico del sistema y contaba con un jefe general con rango ministerial, respondiendo directamente al presidente de la República. Sus obligaciones institucionales se vinculaban a someter a la consideración del Consejo Nacional de Desarrollo Económico Social (CNDES) los contenidos y metas de las políticas de gobierno a desarrollar, formular los planes de corto, mediano y largo plazo, presentar al CNDES informes periódicos sobre la situación económica y social del país, coordinar la programación del presupuesto público, así

como los planes regionales y generales, elaborar y presentar un informe anual sobre el estado del cumplimiento de los planes y programas, entre otros relacionados a la formulación de las políticas y su articulación con el presupuesto general de la República. Como puede inferirse de las líneas anteriores, el CNDES conformaba una instancia superior al INP, incluyendo en su composición al sector privado (personajes representantes de asociaciones de empresarios, de profesionales y de universidades designados por el propio presidente de la República) en la elaboración y validación de los planes de desarrollo económico social. Esta primera experiencia de conformación de una entidad nacional de planificación con alcance a todas las instancias de gobierno y de sectores, estuvo marcada por una impronta fuertemente centralista y de dependencia del sector privado.

## **2.2 La planificación de la participación social**

Casi una década después, se buscó dar una vuelta de tuerca y se creó del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) el 23 de junio de 1971 a través del Decreto Ley N° 18896, emitido por el autodenominado “Gobierno revolucionario de la fuerza armada” del general Juan Velasco Alvarado. Esta entidad centró sus esfuerzos en tres ejes fundamentales: el empoderamiento, orientación y articulación de la ciudadanía a nivel nacional; el fomento y consolidación de organismos dedicados al bienestar colectivo; y el establecimiento de vías efectivas de comunicación y entendimiento entre el aparato gubernamental y la población. Estas iniciativas buscaban forjar una conexión más robusta entre el Estado y la sociedad civil, promoviendo una participación ciudadana más dinámica e informada en la esfera pública, mientras se mejoraba la capacidad de respuesta del gobierno ante las demandas y aspiraciones populares, todo ello encaminado a fomentar un diálogo más fluido y una colaboración más estrecha en pro del desarrollo nacional. (Velasco, 1972). El SINAMOS estaba dirigido desde una oficina central que dependía directamente del presidente y contaba

con una jefatura de nivel ministerial, con voz en el Consejo de ministros, y cuyas funciones designadas en el Artículo 5° fueron las siguientes:

- a. Estimular la capacidad creativa y el desarrollo autónomo de la población, con apoyo gubernamental.
- b. Promover la organización ciudadana en unidades dinámicas territoriales y funcionales, de carácter comunal y cooperativo.
- c. Fomentar un diálogo activo entre gobierno y ciudadanía para una participación consciente en decisiones fundamentales.
- d. Mejorar la infraestructura rural y urbana mediante iniciativas con apoyo popular.
- e. Fortalecer la vinculación entre acciones gubernamentales y de la población organizada.
- f. Coordinar la movilización social con acciones sectoriales públicas y privadas en todos los niveles administrativos.
- g. Transformar la administración pública en un instrumento eficaz de servicio comunitario.
- h. Promover un cambio de actitud en los servidores públicos, alineándolos con los intereses y aspiraciones ciudadanas.
- i. Fomentar una ética de servicio, capacitación e identificación con las necesidades de la población en la función pública.

Como se puede colegir del listado anterior, muchas de las funciones asignadas a SINAMOS como principal entidad planificadora del Estado corresponden a un primer esfuerzo de planificación estratégica moderna, al menos desde el punto de vista normativo: incorporación de la población en los procesos de formulación de las acciones a cargo del Estado, a través de una mirada eminentemente participativa, algo que se retomaría décadas después a nivel de gobiernos regionales y locales con los presupuestos participativos. El Decreto Ley N.º 19352 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social enfatizaba en este aspecto a través de la

definición de las funciones y estructura organizacional del SINAMOS, así como sus relaciones con otros organismos públicos y privados, definiendo incluso su alcance regional, zonal y local. En esa línea, se establece en el artículo 4º que el organismo principal del SINAMOS es responsable de crear la estrategia nacional para fomentar la participación ciudadana en el desarrollo del país. Esta estrategia se diseña en consonancia con los objetivos generales de desarrollo nacional y debe ser aprobada por el Consejo de Ministros antes de su implementación, recayendo además en la oficina de este sistema la coordinación de acciones vinculadas a la participación popular que se lleven a cabo sectorialmente.

En otra sección de dicha ley, específicamente en el artículo 7º, se define la estructura orgánica de la Oficina Nacional de Apoyo a la Movilización Social (ONAMS) de la siguiente manera:

- a. A nivel nacional: Oficina Nacional de Apoyo a la Movilización Social (ONAMS)
- b. A nivel regional: Oficinas Regionales de Apoyo a la Movilización Social (ORAMS)
- c. A nivel zonal: Oficinas Zonales de Apoyo a la Movilización Social (OZAMS)
- d. A nivel local: Equipos de promoción de la participación popular.

Las ONAMS ejercía la dirección central, de manera similar a un ministerio, supervisando y llevando a cabo acciones de control a sus dependencias; además de coordinar el apoyo a la participación popular a todo nivel. Las ORAMS replicaban estas funciones a nivel regional, contando con presupuesto y responsabilidades administrativas dentro de la cobertura de su territorio. Similar escenario ocurría con las OZAMS a escala zonal; y los equipos de promoción de la participación popular cumplían la función de enlace con las organizaciones de la población. Como señala Franco (1975, p. 77–78), la participación en esta época estuvo muy ligada al planteamiento de soluciones para la problemática social, como parte sustantiva de la planificación desde el Estado. Se conceptualizaba como un comportamiento colectivo que abarca varios elementos clave. Este proceso inicia con la recepción y análisis de información, seguido por la

identificación y planteamiento responsable de problemáticas. Posteriormente, implica la generación de posibles soluciones y la intervención activa en la toma e implementación de decisiones. Finalmente, incluye un componente crítico y autocrítico basado en una evaluación ponderada de los resultados reales de las acciones ejecutadas.

En el contexto específico de la participación popular, esta se propugnaba como la intervención autónoma, evolutiva y responsable de las organizaciones populares, tanto económicas como representativas, en los procesos decisorios. Este enfoque enfatizó la importancia de la autogestión y el empoderamiento de las bases sociales en la configuración de políticas y acciones que afectan directamente a la comunidad.

Este concepto de participación subrayaba, en sus intenciones, la importancia de un involucramiento activo y consciente de la ciudadanía en todos los aspectos del proceso político y social, desde la identificación de problemas hasta la evaluación de resultados, promoviendo así una democracia más robusta y participativa.

El modelo revolucionario de planificación centralizada, que paradójicamente era también descentralista y participativa a su propio modo, tuvo múltiples contradicciones relacionadas a uniformizar la orientación de estas medidas como la incorporación de personal inadecuado para las funciones de formulación de políticas, la influencia del corporativismo militar en la toma de decisiones a nivel regional que generaron desarticulación, la creación de otros organismos que cumplían funciones paralelas o muy similares como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), entre otras (Franco, 1983b, p. 646–649). Sin embargo, como señalamos en párrafos anteriores, el SINAMOS fue el primer intento formal de incorporar una lógica racional en el desarrollo de políticas públicas con la participación de la población organizada.

### **2.3 La instrumentalización de la planificación estratégica**

Con el cambio de gobierno y retorno a la democracia, se reforma el conjunto de instituciones del Estado y el INP retoma el rol de ser la institución nacional encargada del Sistema Nacional de Planificación, a través del Decreto Legislativo N.º 177 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación. En dicha norma se determinaban las finalidades, competencias, funciones y estructura de los organismos conformantes del sistema. Entre las principales funciones del INP, como entidad del Estado encargada de la planificación integral del sector público, se pueden citar las siguientes:

- a. Elaborar, coordinar y evaluar periódicamente planes nacionales de desarrollo a diversos plazos, presentándolos al Consejo de Ministros.
- b. Guiar y armonizar la formulación y evaluación de planes de desarrollo sectoriales, regionales y locales.
- c. Mantener informados al Presidente y al Consejo de Ministros sobre la situación socioeconómica del país relevante para la política de desarrollo.
- d. Coordinar y evaluar políticas nacionales multisectoriales para su inclusión en los planes de desarrollo.
- e. Colaborar en la formulación y evaluación del Plan Económico-Financiero junto con el Ministerio de Economía y el Banco Central.
- f. Participar en la elaboración y evaluación del Presupuesto Público, asegurando su alineación con los planes de desarrollo.
- g. Desarrollar, en colaboración con organismos estatales, el Programa de Inversiones Priorizadas, normando y evaluando proyectos de inversión.
- h. Supervisar y evaluar la política de Cooperación Técnica Internacional.
- i. Dirigir, normar y evaluar las actividades de las Oficinas de Planificación del Sistema.

- j. Formar a funcionarios públicos en planificación del desarrollo y realizar investigaciones de apoyo.

Como en los casos anteriores, el INP contaba con una jefatura de rango ministerial y con un Consejo Consultivo Nacional de Planificación como órgano de participación de los sectores privados, con capacidad de asesorar al jefe del INP, poder emitir opinión sobre el diseño y evaluación de planes de desarrollo, a acordar objetivos en distintos plazos, y efectuar recomendaciones en aquellos temas que se consideraban convenientes en la política de desarrollo nacional, entre otras funciones. Bajo este esquema, cada sector contaba con un Comité de Coordinación Sectorial, encargado de la formulación de las políticas sectoriales, así como de los planes y programas sectoriales a replicarse a nivel regional y la posibilidad de tomar o incidir en decisiones de índole presupuestal. Es en esta etapa que a nivel de Estado se empieza a otorgar mayor preponderancia institucional a las políticas antes que a los planes, como había sucedido hasta ese entonces.

El 1 de junio de 1992 se crea la Comisión de Disolución y Transferencia del INP, a través del Decreto Ley N 25548, quedando sin efecto esta institución, asumiendo estas funciones el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En este mismo instrumento normativo se crea el Consejo Nacional de Planificación (CNP) conformado por los ministros de todos los sectores del poder ejecutivo, teniendo como principal función la aprobación de los planes generales del Estado en materia de planificación. Días después es promulgado el Decreto Ley N.º 25556, creando el Ministerio de la Presidencia (MIPRE) que asume todas las funciones correspondientes al INP y centraliza todas las decisiones en materia de formulación de políticas públicas. Como se señala en el artículo 2º, el objetivo principal del Ministerio de la Presidencia era satisfacer las necesidades de los ciudadanos mediante la realización de proyectos de infraestructura esencial y la implementación de iniciativas sociales. Para lograr este propósito, se encargaba de diseñar, valorar y monitorear las políticas nacionales. La

puesta en práctica de estas políticas era responsabilidad de las diversas entidades, organizaciones y empresas que formaban parte del aparato estatal. Entre las funciones relacionadas a la planificación que este nuevo ministerio debía cumplir, se encuentran las siguientes:

- a. Desarrollar y gestionar políticas para infraestructura básica, especialmente en servicios de agua y saneamiento.
- b. Impulsar y ejecutar proyectos de vivienda social y desarrollo urbano.
- c. Establecer y supervisar normativas en sus áreas de competencia.
- d. Administrar el patrimonio estatal, excluyendo bienes de Defensa Nacional.
- e. Fomentar proyectos de inversión social basados en trabajo voluntario.
- f. Diseñar políticas de bienestar social para grupos vulnerables, incluyendo familias y diversos grupos etarios.
- g. Implementar estrategias de descentralización y desarrollo regional.
- h. Brindar asistencia técnica a municipalidades para mejorar servicios públicos locales.
- i. Realizar estudios para el planeamiento físico y proyectos de desarrollo nacional.
- j. Supervisar y evaluar proyectos de desarrollo multisectorial a nivel nacional.
- k. Ejecutar programas de desarrollo alineados con planes nacionales a corto y mediano plazo.
- l. Gestionar la política de cooperación técnica internacional y sus recursos.

Para cumplir con estas funciones, se contaba con tres viceministerios en su estructura orgánica: el viceministerio de infraestructura, el viceministerio de desarrollo social, y el viceministerio de desarrollo regional. De esto modo el Estado instauraba un *mega ministerio* cuyas atribuciones abordaban los diversos aspectos que forman parte de los procesos de planificación nacional y de formulación de políticas. Como es de suponer, este escenario implicaba un conjunto de consecuencias negativas, siendo la más importante la relacionada a las acciones de seguimiento y evaluación, que estaban solo

a cargo de la Inspectoría General, como órgano de control interno; esto, sumado a la dependencia directa de las decisiones del presidente y su entorno cercano para la toma de decisiones sobre la planificación del desarrollo social y la formulación de políticas que buscaran dar solución a las problemáticas sociales a todo nivel, incidieron negativamente en la transparencia y eficiencia de la gestión, así como en el uso racional de los recursos.

## **2.4 El giro hacia la planificación estratégica moderna**

En el 2002, se concretó un hito importante en la política peruana con la formalización del Acuerdo Nacional. Este documento surgió como resultado de un proceso participativo y colaborativo a escala nacional, involucrando una serie de debates, talleres y consultas públicas. El objetivo principal de este acuerdo era establecer una dirección clara y consensuada para el progreso sostenible del país a largo plazo. Esencialmente, el Acuerdo Nacional se convirtió en una hoja de ruta compartida, compuesta por un conjunto de políticas estatales diseñadas para trascender los gobiernos de turno y proporcionar continuidad en la gestión pública del Perú (Acuerdo Nacional, 2014). Cada una de las políticas de Estado firmadas proponían cambios sociales, políticos y económicos clave para el desarrollo del país, en el marco de la sostenibilidad, la democracia y la gobernabilidad nacional. En esa línea, la Quinta Política denominada “Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes” se encaminaba a promover que todas las acciones desarrolladas e implementadas desde el Estado tuvieran una base de planeamiento estratégico que permitiera lograr los objetivos de desarrollo y generar crecimiento a través de la orientación racional de los recursos. Para ello, se contaba con los siguientes lineamientos:

- a. Establecer un sistema nacional de planeamiento estratégico integral, definiendo objetivos a diversos plazos e indicadores de desempeño.

- b. Alinear la gestión gubernamental con los objetivos estratégicos, implementando mecanismos de control y seguimiento presupuestario.
- c. Asegurar la rendición de cuentas periódica del Poder Ejecutivo sobre el progreso hacia las metas establecidas.
- d. Fomentar una cultura de gestión por resultados en el sector público, priorizando la capacitación continua de funcionarios para el logro de objetivos.

Este esfuerzo conjunto por establecer un marco normativo general para la planificación estratégica nacional significó un cambio que rompía con la mirada centralizadora anterior y promoviendo iniciativas para la profesionalización de esta, más allá del ámbito presupuestario al que había estado circunscrito históricamente. El 25 de mayo del 2005 se promulga la Ley N.º 28522 – Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y del Centro nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), mediante la cual se crea dicho sistema, que tiene por finalidad la conducción y organización de la participación de los diversos organismos del sector público nacional para la formulación y monitoreo de los planes y objetivos estratégicos a nivel nacional y subnacional, junto al apoyo del sector privado, que forma parte del Foro del Acuerdo Nacional, del Consejo Directivo de CEPLAN, de los Consejos Consultivos Sectoriales, los Consejos de Coordinación Regional (CCR), y de los Consejos de Coordinación Local Provincial y Distrital. Su ámbito de acción comprende a todos los órganos del poder ejecutivo, así como gobiernos regionales y locales, incluyendo además a los órganos de planificación de los organismos reguladores, de las empresas estatales y el Seguro Social de Salud.

En el año 2008 se realizó una modificatoria a esta ley, con la publicación del Decreto Legislativo N.º 1088 - Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Esta disposición legal redefinió la estructura y operatividad del sistema en cuestión. Según lo estipulado en el segundo artículo, se le concibe ahora como una red cohesionada de entidades, subsistemas y nexos funcionales, cuyo propósito es coordinar y facilitar el proceso de planificación estratégica

a nivel nacional, con el fin de impulsar y encauzar el desarrollo equilibrado y sostenible del país. Adicionalmente, se establece la figura del CEPLAN como una entidad de derecho público, designada para fungir como el ente rector y guía del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Su ámbito de competencia abarca todo el territorio nacional y se le otorga autonomía presupuestaria.

En el artículo N.º 4 de esta norma, se definieron también los objetivos del SINAPLAN:

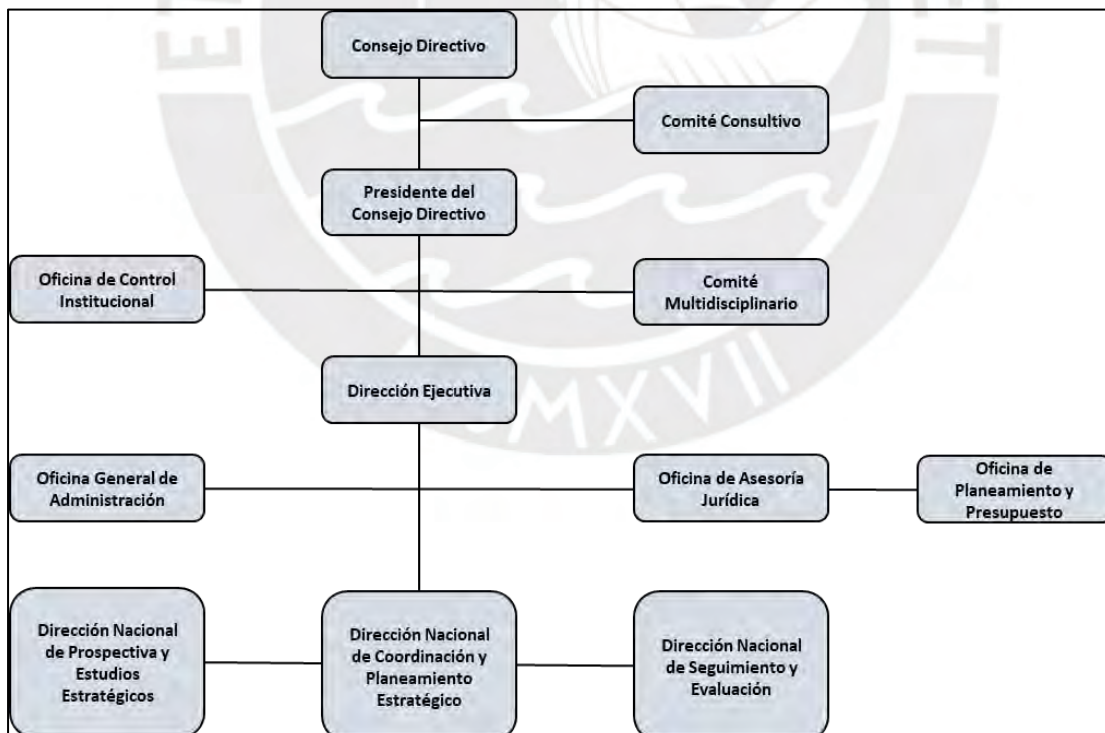
- a. Establecer un foro institucional para definir consensuadamente una visión de futuro y planes estratégicos nacionales.
- b. Integrar coherentemente diversas propuestas para elaborar planes de desarrollo en todos los niveles gubernamentales.
- c. Fomentar programas de fortalecimiento de capacidades en planeamiento estratégico.
- d. Implementar procesos de monitoreo de resultados a mediano y largo plazo, promoviendo la eficiencia administrativa y la competitividad nacional.
- e. Impulsar la colaboración público-privada en la formulación y ejecución de planes estratégicos.
- f. Promover la planificación prospectiva de mediano y largo plazo, considerando el contexto internacional y los acuerdos suscritos por el país.

A partir de lo señalado en estos objetivos, es posible distinguir la intencionalidad de mejorar los procesos de planificación estratégica nacional apuntalando los enfoques de sostenibilidad, eficiencia y competitividad internacional. Esto constituyó un avance importante, al menos en el papel, en la formulación e implementación de políticas nacionales. La definición de características institucionales de CEPLAN, como organismo técnico especializado a cargo de la rectoría, orientación y coordinación del SNPE, continúan con esta línea de abordaje e incorporaban una mirada más moderna de las instituciones públicas, tal como se señala en el punto 5.3 del artículo 5º: “El CEPLAN se estructura y funciona según un modelo de organización flexible y de gestión horizontal,

basado fundamentalmente en la constitución de comités multidisciplinarios a cargo de coordinadores”. De este modo, no solo se buscaba establecer esquemas de eficiencia colaborativa para la formulación de políticas y planes, sino además promover una gestión pública moderna con una mirada alejada de la jerarquía vertical tradicional.

La organización de CEPLAN, es este nuevo esquema, cuenta con direcciones especializadas que abordan los distintos aspectos que involucran la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales. Como es posible observar en el siguiente gráfico, la propuesta tenía como objetivo complejizar la planificación estratégica para evitar la dependencia directa de las decisiones del presidente y promover el desarrollo de intervenciones realmente eficientes y dirigidas a la mejora de la calidad de vida de la población en general.

**Figura 1. Organización funcional de CEPLAN**



Elaboración propia basada en el Decreto Legislativo 1008, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2008).

La existencia de la Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos, la Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico, y la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación corresponden directamente con el ciclo de vida de las políticas nacional y a través de su injerencia se ejercen acciones de asesoría a cada uno de los sectores para la formulación, aprobación y promulgación de estas. De este modo, y a través de estos niveles de gestión, es obligación de CEPLAN el desarrollo de estudios estratégicos a nivel nacional e internacional para la identificación de tendencias presentes y futuras, relacionándolas con oportunidades, potencialidades y riesgos, permitiendo contar con distintas opciones para plantear alternativas de solución a las problemáticas sociales existentes. También debe ejercer un rol de coordinación entre el Estado nacional, generalmente a través de los sectores y gobiernos subnacionales, el sector privado y la sociedad civil, articulando la diversidad de planes y políticas en todo el territorio nacional con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, vinculando los criterios y aspectos metodológicos relacionados a los insumos para la toma de decisiones. Adicionalmente, es responsable del seguimiento y evaluación de todos los planes y políticas desarrollados y aprobados, así como efectuar el reporte de los avances y logros a la presidencia de la República. Todos y cada uno de estos aspectos son parte de la asistencia técnica que debe realizar esta institución a todo nivel, desde la Presidencia del Consejo de Ministros hasta los gobiernos locales y provinciales, pasando por todos los sectores del gobierno nacional y los gobiernos regionales.

### **Capítulo III - La metodología nacional para el diseño de políticas públicas**

A partir de lo establecido por la normativa para el funcionamiento y responsabilidades de CEPLAN descrita en párrafos anteriores, a continuación se profundizará en el rol que cumple en el marco general de planificación estratégica nacional, qué tipo de acciones realiza y cuáles son sus lineamientos metodológicos para la aprobación técnica de las políticas nacionales. Sin embargo, antes de profundizar en la metodología establecida por CEPLAN, es fundamental reiterar la distinción entre el diseño de políticas y la elaboración de instrumentos de planeamiento. Si bien la metodología nacional se presenta como un proceso de diseño y formulación de políticas públicas, en la práctica constituye un marco para elaborar instrumentos de planeamiento que deberían reflejar las políticas definidas por los sectores rectores. Esta distinción resulta particularmente relevante al analizar las herramientas y procedimientos establecidos por CEPLAN, pues permite comprender mejor la naturaleza y alcance real de sus disposiciones metodológicas, así como las limitaciones y oportunidades que presentan para la implementación efectiva de las políticas sectoriales.

### 3.1 Las herramientas de planificación

En primer lugar, es necesario enfatizar que CEPLAN no es la institución responsable de la formulación, implementación, seguimiento o evaluación de las políticas nacionales; por el contrario, su rol es de asistencia técnica a todas las instituciones del Estado que formulen planes o políticas, a través de la capacitación permanente y la asesoría a quienes sí cumplen el rol de formulación. Como señala Arobes (2012, p. 139), de acuerdo con la norma vigente, debe cumplir las siguientes funciones:

- a. Desarrollar herramientas para garantizar la coherencia entre políticas económicas, sociales, ambientales e institucionales, promoviendo un desarrollo sostenible y equilibrado.
- b. Ofrecer asesoramiento a altos funcionarios gubernamentales en la formulación, implementación y evaluación de planes estratégicos en diversos niveles administrativos.
- c. Impulsar la formación de recursos humanos en políticas públicas, planeamiento estratégico y evaluación basada en resultados.
- d. Realizar análisis prospectivos y estudios integrales de la realidad nacional, identificando escenarios futuros y colaborando con centros académicos y de investigación.
- e. Facilitar la elaboración de políticas multisectoriales, asegurando su alineación con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Bajo este esquema de funciones, CEPLAN desarrolló una estructura normativa y metodológica para el diseño e implementación general del enfoque de trabajo basado en el análisis de prospectiva y construcción de escenarios futuros, en la planificación estratégica de la fase institucional de los sectores a través de un conjunto de procedimientos y herramientas desarrolladas para tal fin, el ordenamiento de todo el conjunto de procesos de planeamiento estratégico nacionales y subnacionales a través de un único sistema integrado, y la aprobación de una metodología de cumplimiento

obligatorio para el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas nacional, así como las etapas para seguir en la actualización de las existentes al momento de su publicación. En los siguientes puntos se describirán cada uno de estos procesos de planificación alineados, con especial énfasis en lo vinculado al sistema compartido de planificación y las herramientas para el diseño de las políticas nacionales.

### **3.1.1 El Sistema Nacional de Planificación Estratégica (SINAPLAN)**

Para articular los distintos niveles de planificación estratégica, a través del DL 1088 – Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico se crea el SINAPLAN, como un conjunto integrado de órganos, subsistemas y relacionales funcionales para coordinar los objetivos y planes estratégicos nacional para el desarrollo armónico, sostenible y descentralizado, a través de una visión compartida del futuro del país (CEPLAN, 2019). Para cumplir con esta función, cada organismo público a todo nivel debe desarrollar un Plan Estratégico Institucional (PEI) y un Plan Operativo Institucional (POI), herramientas que vinculan el diseño de sus acciones con el marco general de la imagen a futuro del país, así como con los objetivos definidos en las políticas nacionales y planes territoriales.

El PEI, cuyo periodo de ejecución es no menor a 3 años, es el principal instrumento para la identificación de las estrategias de las entidades que lo desarrollan para lograr los objetivos de las políticas nacionales, vinculando los objetivos nacionales, sectoriales y territoriales con los objetivos y acciones estratégicas de las entidades definidas en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y tiene nivel de pliego presupuestario. Por otro lado, el POI es aquel instrumento desarrollado por la gestión para definir los recursos a utilizar para la implementación de la estrategia institucional de las unidades ejecutoras del gobierno nacional, regional y local. Contiene principalmente las actividades operativas e inversiones presupuestales que buscan asegurar la entrega de bienes y servicios que contribuyen a las metas institucionales, y tienen una duración

entre 1 a 3 años, dependiendo si su periodo de ejecución corresponde al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) o si se articula al PEI.

Estos instrumentos de planificación estratégica articulados son producto de la lógica establecida por el Ministerio de Economía de Finanzas (MEF) para los procesos de planificación estratégica y se desarrollan a partir del enfoque de la Gestión por Resultados. Así, el diseño presupuestario debe establecer una conexión clara entre la distribución de recursos y los beneficios tangibles para la ciudadanía, así como su impacto en el desarrollo nacional. Este enfoque se basa en el concepto de cadena de valor público, que establece una relación entre los objetivos de las intervenciones estatales y los elementos necesarios para alcanzarlos, incluyendo productos, actividades y recursos.

Al aplicar este método, se busca demostrar cómo las acciones gubernamentales generan valor para la sociedad y mejorar la transparencia y la responsabilidad en la gestión pública. Se espera que el presupuesto se convierta en una herramienta más efectiva para lograr resultados concretos y medibles en beneficio de la población, vinculando directamente la asignación de recursos con los productos y resultados que impacten positivamente en el desarrollo del país. (CEPLAN, 2019, p. 16).

El valor público es el aspecto central de esta cadena, todo el modelo se orienta a la descripción de los procesos que las instituciones públicas desarrollan para crearlo. Como señala Sotelo (2015), El sector público puede interpretarse como un conjunto de entidades dedicadas a generar productos, ya sean bienes o servicios, que se proporcionan a la población. Estos productos representan la razón de existir de cada institución, ya que a través de ellos se satisfacen las necesidades sociales, contribuyendo así de manera directa al cumplimiento de las políticas establecidas.

Los objetivos de las construcciones de políticas se concretan en resultados e impactos previstos, ambos verificables y sujetos a seguimiento. Para la elaboración de estos

bienes y servicios, se requieren insumos en cantidades y calidades apropiadas, cuya adquisición depende de la disponibilidad de recursos financieros. Este proceso ilustra cómo el sector público transforma los recursos en beneficios concretos para la sociedad, alineando sus actividades con las metas de desarrollo del país.

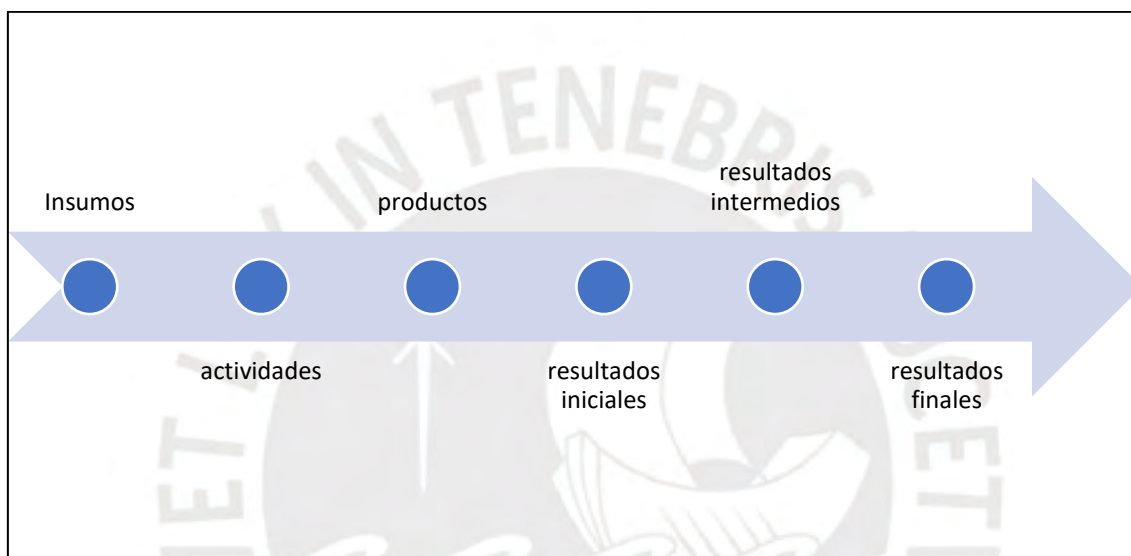
Las entidades pertenecientes a la gestión pública diseñan su cadena de valor en dos niveles: los operativos, que directamente producen los bienes y servicios, y los de soporte, que sirven para facilitar el desarrollo de los anteriores a partir de acciones administrativas o especializadas que no producen directamente los bienes y servicios. Por ello, “la eficacia de las intervenciones públicas se evalúa en función a los resultados que éstas logran en la población” (CEPLAN, 2019, p. 17). El SINAPLAN es definido a través de una cadena de resultados en la que cada sección se define de la siguiente manera:

- a. Insumos: recursos financieros, humanos o materiales que se emplean para producir bienes y servicios.
- b. Actividades: los procedimientos que convierten los insumos en productos generando valor.
- c. Productos: son los bienes y servicios que se entregan a la población tras procesar los insumos mediante las actividades.
- d. Resultados iniciales: son los impactos a corto plazo que la entrega de productos genera en la población.
- e. Resultados intermedios: representan los cambios en la calidad de vida de las personas a mediano plazo gracias al uso de los productos.
- f. Resultados finales: son las transformaciones a largo plazo en las condiciones de vida de la población, derivadas del uso sostenido de los productos ofrecidos por el Estado.

Según CEPLAN (2017), el impacto positivo en la población se logra cuando los resultados finales de diversas intervenciones o políticas del Estado se articulan de

manera coherente y los bienes y servicios son entregados por el Estado bajo un esquema complementario, como se muestra en el Gráfico 1. El PEI y el POI de cada entidad deben ser diseñados siguiendo este esquema, siguiendo también con los planteado a nivel estratégico en los PEDN y PESEM. Para el caso de esta investigación, nos centraremos en la metodología que permite desarrollar servicios que comprenden los resultados iniciales e intermedios.

**Figura 2. Esquema de la cadena de resultados del SINAPLAN**



Elaboración propia basada en "Guía de Políticas Nacionales" (p. 20), por CEPLAN, 2018.

### **3.1.2 La metodología para la formulación y actualización de las políticas nacionales**

El Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM, que regula las políticas nacionales, estableció que CEPLAN debe diseñar y aprobar la metodología para el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales. Para cumplir con este mandato, el 14 de setiembre de 2018 CEPLAN decreta la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N.º 00047-2018/CEPLAN/PCD que aprueba la primera versión de la Guía de Políticas Nacionales que describe y desarrolla dicha metodología de obligatorio cumplimiento por todos los sectores del poder ejecutivo para la aprobación y promulgación de sus políticas. Con fecha posterior, se promulga la Resolución de

Presidencia de Consejo Directivo N.º 00057-2018-CEPLAN/PCD que realiza algunas modificaciones y correcciones a la guía, publicándose la versión final y definitiva.

Este documento orientador se dirige principalmente a todas las entidades del poder ejecutivo que, como parte de sus competencias y funciones, deben diseñar y supervisar políticas nacionales sectoriales y multisectoriales a ser cumplidas a todo nivel de gobierno. Además, se aplica a los gobiernos regionales, locales, universidades públicas, mancomunidades regionales y municipales, y demás entidades estatales, siempre que estén dentro del marco de implementación y evaluación de las políticas nacionales y en función de sus competencias. (CEPLAN, 2018, p. 18).

Para CEPLAN, de acuerdo con lo consignado en el Decreto Supremo N° 029-2018, las políticas “constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo”. Cada una de ellas debe cumplir un conjunto de criterios mínimos:

- a. Las políticas deben formularse o actualizarse a partir de la visión prospectiva del país.
- b. Las políticas no se diseñan para resolver problemas organizaciones o de gestión institucional que afecten a la entidad proponente.
- c. Las políticas deben desarrollarse a partir de una decisión política que tenga como finalidad la reducción, mitigación, resolución o prevención de un problema público relevante para las personas y la sociedad en su conjunto.
- d. Cada política debe establecer objetivos prioritarios útiles para el diseño e implementación de instrumentos o medios promotores del desarrollo.
- e. Las políticas se definen desde los objetivos generales del Acuerdo Nacional y el PEDN, tomando en cuenta la diversidad cultural, social y política de todos los territorios a nivel nacional.

- f. Las políticas son aprobadas a través del voto del Consejo de Ministros en pleno y el refrendo del sector o sectores competentes.

Sobre este último punto, la normativa define dos tipos de políticas a partir de la rectoría para su formulación o actualización: políticas sectoriales, que corresponden a un único ministerio rector y busca generar soluciones para una problemática específica; y las multisectoriales, que tienen como objetivo la atención de una problemática más compleja y que requiere la intervención de distintos actores para su solución o remediación. La definición de la pertenencia sectorial o multisectorial de una política depende de factores como las funciones establecidas por la normativa nacional para cada sector, el sustento técnico presentado a través de la evidencia que permite definir el problema público a resolver y las acciones a seguir, y la decisión política que dirige el acuerdo político entre los sectores para implementar soluciones para la problemática identificada. La rectoría y coordinación de una política recae exclusivamente en un sector, sea ésta sectorial o multisectorial. En el segundo caso, la conducción corresponderá al sector cuyas funciones estén más relacionadas al problema público definido.

Para iniciar el proceso de formulación de una política, es requisito fundamental que la propuesta inicial de cada sector supere el análisis de pertinencia. Para tal fin es necesario cumplir con tres criterios: que el asunto de interés responda a un problema público relacionado a una carencia o necesidad de la población, que forme parte de un acuerdo entre actores del Estado y la sociedad civil; y que para lograr su solución sea necesaria la intervención del sector público (CEPLAN, 2018, p. 21–25). De cumplir estos criterios, el sector proponente recibirá la primera aprobación técnica de CEPLAN y podrá continuar con el proceso, así como proceder con la formulación de la política.

### **3.1.3 Descripción de la metodología actual aprobada mediante normativa de carácter nacional para el diseño y actualización de las políticas públicas por CEPLAN.**

Cada política debe cumplir una serie de pasos metodológicos para la actualización o diseño de las políticas de todos los sectores, como lo define la guía metodológica siguiendo el esquema clásico de ocho pasos de Bardach (2008). Para que cada propuesta sea aprobada a nivel técnico y posteriormente incorporada al Sistema Nacional de Planificación (SINAPLAN), la actualización o diseño de las políticas deben desarrollarse en doce pasos previamente definidos que, a través de un ejercicio colaborativo de construcción intra e interinstitucional, tienen como finalidad garantizar el cumplimiento de los criterios técnicos para su inclusión. En el siguiente gráfico se describen cada etapa y paso para el diseño y actualización de las políticas nacionales sectoriales y multisectoriales:

**Figura 3. Itinerario de formulación e implementación de políticas nacionales**



Elaboración propia basada en "Guía de Políticas Nacionales" (p. 27), por CEPLAN, 2018.

a. En la etapa de diseño de las políticas, se realiza la delimitación, enunciación y estructuración del problema público. Para tal fin, el sector proponente realizará un ejercicio de recolección de evidencia que aporte el sustento para su definición, así como proporcionar información detallada de la población afectada a todo nivel: geográfico, territorial, composición etaria, sexo, nivel socioeconómico, etc. De acuerdo a la guía, se puede incorporar cualquier tipo de evidencia comprobable, pero coloca en un nivel de

preponderancia a aquella que se vincula más a las técnicas cuantitativas. Se busca con esto que la definición del problema público sea más “científica” y menos subjetiva, y que también sea desarrollada con la incorporación de los enfoques de género e interculturalidad.

La determinación de la situación futura deseada, como paso siguiente, busca generar una visión positiva post-intervención, representando la finalidad o resultado que se espera obtener con la política. Para su elaboración se deberá realizar consultas con la población beneficiaria a través de diversas herramientas como consultas, talleres participativos, encuestas, entre otros. Finalmente, el sector proponente deberá presentar las alternativas de solución seleccionadas luego de un proceso de evaluación que contemple criterios como viabilidad, efectividad, análisis costo-beneficio, equidad, efectos y análisis de escenarios contextuales. El producto de cada uno de estos pasos metodológicos constituye el primer entregable de la política a ser aprobado técnicamente por CEPLAN.

b. La etapa de formulación, que forma parte del segundo entregable de la política, se orienta a la definición de los objetivos prioritarios de las políticas que deben ser coherentes con la estructura a partir de la cual se construyó el problema público y se encuentran a nivel de los resultados intermedios o finales establecidos en la cadena de resultados sectorial. Como se explicó en párrafos anteriores, no corresponden diseñarse como parte de las funciones de los ministerios y deben contar con un periodo de tiempo, generalmente similar al horizonte temporal de la política.

Consecutivamente, cada institución proponente debe definir los indicadores de cada objetivo prioritario, como medios cuantitativos para realizar las acciones de seguimiento y evaluación de los logros y resultados de la política, durante todo el proceso de implementación y al fin de su horizonte temporal. La construcción de los indicadores debe cumplir criterios relacionados a aspecto técnicos que garanticen su medición y recolección de la información requerida, así como su vinculación a determinada

duración. Además, deben ubicarse en la cadena de resultados en los niveles intermedios y finales, así como ser enunciados de manera concreta y entendible.

El tercer entregable, también perteneciente a la etapa de formulación, es el enfocado en la elaboración de los lineamientos. Cada uno de ellos definen los medios institucionales para el logro de los objetivos planteados y deben corresponder a las alternativas de solución finalmente acordadas. La importancia de los lineamientos radica en que demarcan la ruta a seguir por la institución proponente para generar la solución de la problemática y las características que tendrá la intervención.

El entregable final incorpora uno de los aspectos centrales de las políticas nacionales: el diseño de los servicios dirigidos a satisfacer las necesidades de la población afectada por el problema público y el establecimiento de los estándares de cumplimiento de cada uno de ellos. De acuerdo con la guía metodológica, un servicio es una actividad inmaterial, exclusiva, que no se puede ni almacenar ni trasladar, y se brinda a un usuario fuera de la entidad que lo ofrece. Por lo tanto, los servicios son una clase de producto que los usuarios obtienen como resultado de los procesos clave de las entidades públicas, alineados con sus funciones principales. (CEPLAN, 2018).

Cada servicio diseñado operativiza lo definido en los lineamientos y, para atender a toda la diversidad de la población beneficiaria en el marco de la aplicación de los enfoques de género, territorial e interculturalidad, deben ser formulados de manera diferenciada por los distintos grupos poblacionales que componen, con especial atención a quienes deben ser priorizados debido a su mayor nivel de afectación. De este modo, cada servicio debe precisar las características de los receptores finales del servicio, las entidades responsables de su entrega y la cobertura geográfica de atención.

En este punto es necesario enfatizar en un aspecto técnico adicional a tomar en cuenta para el diseño de los servicios prestacionales, es decir exclusivamente a ser entregados a los beneficiarios directos y bajo ninguna perspectiva a los operadores intermediarios,

es que deben incluir criterios que definen los niveles aceptables de calidad durante dicho proceso de entrega. Estos estándares y sus respectivos indicadores tienen como objetivo garantizar la satisfacción de las necesidades que promuevan la solución del problema público que origina la propuesta de política. De acuerdo a la normativa en curso existen dos tipos de estándares: cobertura, relacionada a la medida de la población atendida respecto a la población objetivo que requiere el servicio, y de calidad, que establecen criterios sobre la provisión adecuada del servicio como oportunidad, accesibilidad, percepción, precisión y continuidad de acuerdo con lo definido por el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas, s. f.). Finalmente, en este entregable se incorpora también el análisis transversal de la política propuesta con lo determinado en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, así como el PEDN y las otras políticas del sector.

CEPLAN, en el marco de sus funciones, realiza la aprobación de los cuatro entregables y por consiguiente de la política. Como paso adicional, se realiza la aprobación a nivel interno del sector proponente por las direcciones responsables de la implementación y por la alta dirección del ministerio, así como del órgano de planificación o de la oficina que cumpla tareas similares. A continuación, el texto completo de la política es aprobado en sesión del Consejo de Ministros y pasa a su promulgación en el diario oficial del Estado.

### **3.2 El seguimiento y evaluación de las políticas nacionales**

En el marco del SINAPLAN y la gestión de las políticas nacional, se define al seguimiento como “un proceso continuo, oportuno y sistemático donde se analiza el avance en el cumplimiento de las políticas nacionales y planes. Comprende la recopilación periódica de información, su registro sistematizado y un análisis descriptivo donde se compara lo obtenido respecto a lo esperado” (CEPLAN, 2021, p. 13–14). La recopilación de la información se debe realizar de forma permanente para permitir

verificar la evolución de dichos indicadores y contar con insumos para los procesos de evaluación, así como realizar descripción de las diferencias entre lo planificado y los avances obtenidos, y de los motivos asociados a los logros u obstáculos que afectaron a la política. La responsabilidad del seguimiento recae en el área encargada de la planificación estratégica sectorial del ministerio conductor, ya sean políticas sectoriales o multisectoriales, consolidando la información y generando los reportes respectivos. Sin embargo, en el caso de estas últimas, cada sector responsable de uno o más servicios debe dar cuenta al ministerio conductor de la política de los avances logrados, quedando en este último con la tarea de realizar la consolidación general.

Se define a la evaluación como un análisis imparcial, completo y estructurado de una política nacional o plan, ya sea en desarrollo o finalizado, que examina su diseño, implementación y resultados. El propósito de la evaluación es evaluar su relevancia, verificar el cumplimiento de los objetivos esperados, así como identificar y aplicar las lecciones aprendidas. Este proceso es fundamental para retroalimentar y mejorar continuamente las políticas, permitiendo detectar áreas a perfeccionar en cuanto a su relevancia, calidad y efectividad para alcanzar los resultados esperados.

La evaluación se basa principalmente en efectuar el ejercicio analítico comparativo entre los indicadores de los objetivos prioritarios de la situación inicial y los avances obtenidos a través de la implementación de la política. Este proceso se debe llevar a cabo con una regularidad anual en la cual el ministerio conductor elabora y presenta un informe de evaluación de resultados a CEPLAN. De manera similar al seguimiento, es el órgano de planeamiento estratégico del sector, el área responsable de elaborar cada año el informe final de resultados, ya sea para las políticas sectoriales o multisectoriales.



#### **Capítulo IV – Análisis de las políticas nacionales elaboradas a partir del esquema metodológico de CEPLAN**

Para describir la influencia de la argumentación en la formación de decisiones de política en el marco de lo establecido formalmente en el sistema de planeamiento estratégico nacional se aplicará un ejercicio de análisis de política pública, a partir de la comparación de lo establecido en la guía metodológica oficial del Estado peruano y la estructuración del problema público y su cadena causal, así como la definición final de los objetivos prioritarios, lineamientos de política y servicios prestacionales, que como su nombre

indica, se orienta a atender directamente al conjunto de beneficiarios. El proceso de análisis a seguir será fundamentalmente cualitativo, a través de la triangulación documentaria de la metodología de formulación de políticas nacionales, los documentos oficiales de las políticas seleccionadas como casos, y la información obtenida a través de las entrevistas semiestructuradas realizadas a expertos y responsables con experiencia en el diseño, formulación e implementación de dichos instrumentos estratégicos en el sector educación. La triangulación de información, entendiendo este concepto como el ejercicio metodológico dirigido a confirmar los datos que dan cuenta de las especificidades y consistencias de los elementos de análisis a través del uso de distintas fuentes de datos sobre los mismos aspectos (Hernández, 2015), servirá para corroborar los hallazgos obtenidos en la revisión comparativa.

Utilizar este método implica efectuar una evaluación más profunda de los contenidos de los documentos de políticas, sino además establecer la real estructuración de dichos instrumentos estratégicos, en cotejo con los productos esperados en la normativa nacional, más allá de lo dispuesto de manera formal. Como se señaló en la introducción de este documento, la hipótesis central que guía la investigación es que el diseño y formulación de las políticas públicas en el Perú, a partir del esquema oficial establecido normativamente por CEPLAN, posee un mayor nivel de dependencia de los procesos de negociación y argumentación entre los actores involucrados, que frente a lo establecido como metodológicamente correcto desde una mirada científico-racional. Esto significaría, en otras palabras, que los contenidos del documento finalmente promulgado no corresponden a un esquema racional-científico para la resolución de los problemas públicos, sino se vinculan en mayor medida a procesos detrás del escenario relacionados a su instrumentalización para revitalizar la presencia institucional en determinada agenda, a través de ciertas ventanas de oportunidad durante la estructuración del problema público, a través de la argumentación y negociación en torno a la evidencia disponible, y durante la toma de decisiones de la respuesta

institucional con la formulación de los objetivos, lineamientos y servicios, como se puede ver en la figura 4.

De este modo, la recolección de información a través de entrevistas semiestructuradas a especialistas que han participado de manera directa en la formulación de las políticas analizadas, sirvió para recuperar información que no se recoge ni presenta en la documentación oficial o en alguno de los entregables que conforman la formulación de las políticas y son aprobados por CEPLAN en el cumplimiento de sus funciones. La aplicación de una guía flexible de preguntas que permite profundizar en determinados aspectos de acuerdo con el discurrir de la conversación (Grinnell & Unrau, 2018), permitió reconocer la existencia de elementos más allá de los formales, que influyen de manera directa o indirecta no solo en la creación de los contenidos de las políticas, sino además en la toma de decisiones sobre la valoración técnica de las propuestas de objetivos o servicios. Los procesos de argumentación y negociación en los cuales participaron los actores entrevistados, adicionalmente a los contenidos de los documentos finales de políticas, podrían dar cuenta de la existencia de otros factores incidentes en el producto obtenido; es decir, en la forma final de las políticas.

En este punto es necesario realizar una aclaración: la disponibilidad de especialistas con experiencia directa y sostenida en la formulación de políticas públicas vinculadas al sector educativo es sumamente limitada, debido a la dinámica de alta rotación de personal que presenta la gestión institucional del sector público en el Estado peruano. Adicionalmente, como el documento de la Política nacional de modernización del estado (Secretaría de Gestión Pública, 2013) señala en la sección descriptiva de la problemática, los inadecuados procesos de planificación, selección, contratación, evaluación del desempeño y desincorporación de las personas, generan estimaciones inadecuadas de las características y número de los perfiles necesarios para los puestos

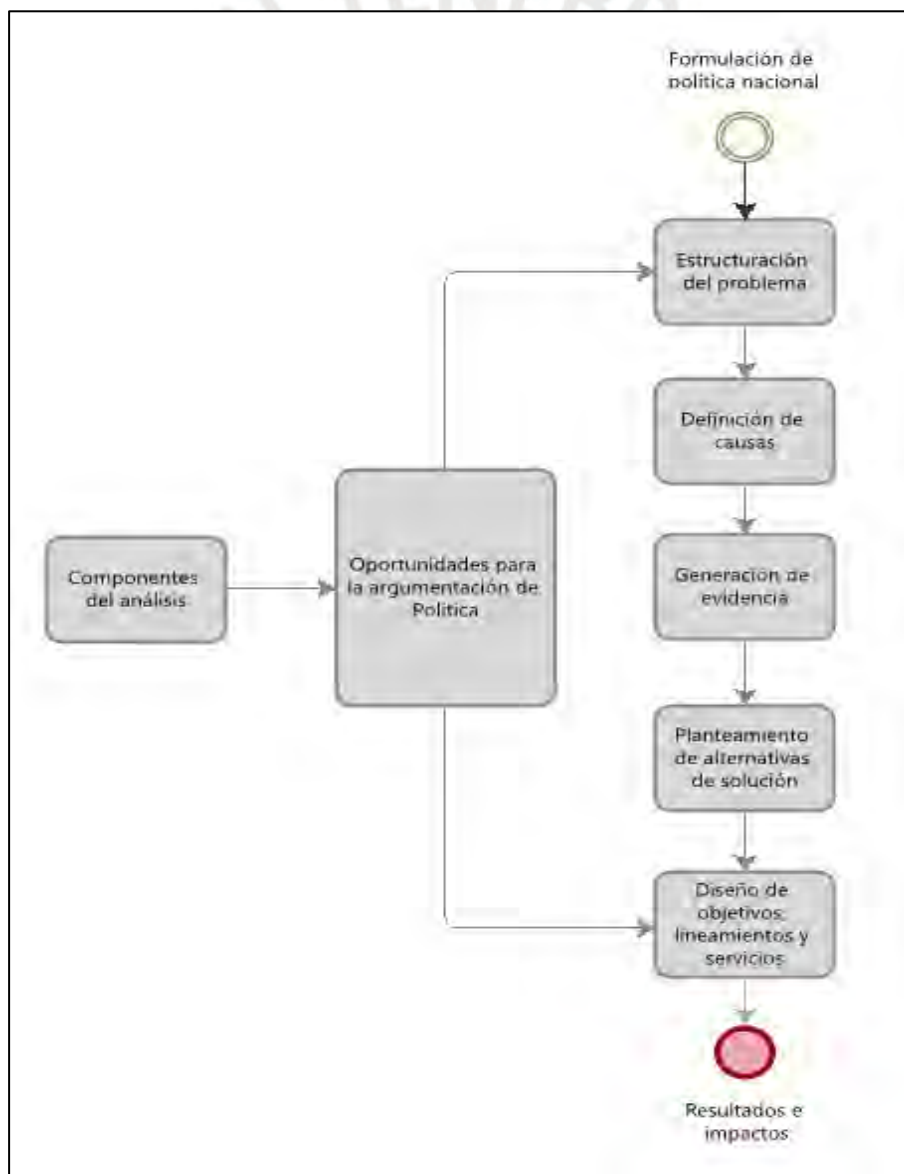
especializados, como los vinculados a la planificación estratégica de políticas, promoviendo altos niveles de desvalorización y cambios del personal.

**Figura 4. La argumentación en la formulación de las políticas nacionales**

Elaboración propia.

#### 4.1. Aspectos centrales para el análisis de las políticas nacionales

Las políticas nacionales, como herramientas centrales de las acciones de planificación



estratégica sectorial y del funcionamiento del SINAPLAN en conjunto, constituyen

documentos guía de las acciones de cada uno de los sectores proponentes y, a través de un proceso de aterrizaje a nivel territorial, de cada una de los gobiernos regionales y gobiernos locales que componen el mapa político nacional. La implementación de la metodología para su formulación por parte de CEPLAN en el año 2008 a través del D.S. N° 029-2018-PCM, Reglamento de Políticas Nacionales, y sus modificatorias, así como la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD establece que las políticas son las definiciones orientadoras de todo el accionar y gestión del Estado peruano, con la finalidad de mejorar las condiciones de bienestar de la ciudadanía y la promoción del desarrollo sostenible de todo el país. Adicionalmente, identifican a las diversas políticas del SINAPLAN: Política De Estado (PE), Política General De Gobierno (PGG), política nacional, política sectorial, política multisectorial, política regional, política local y política institucional.

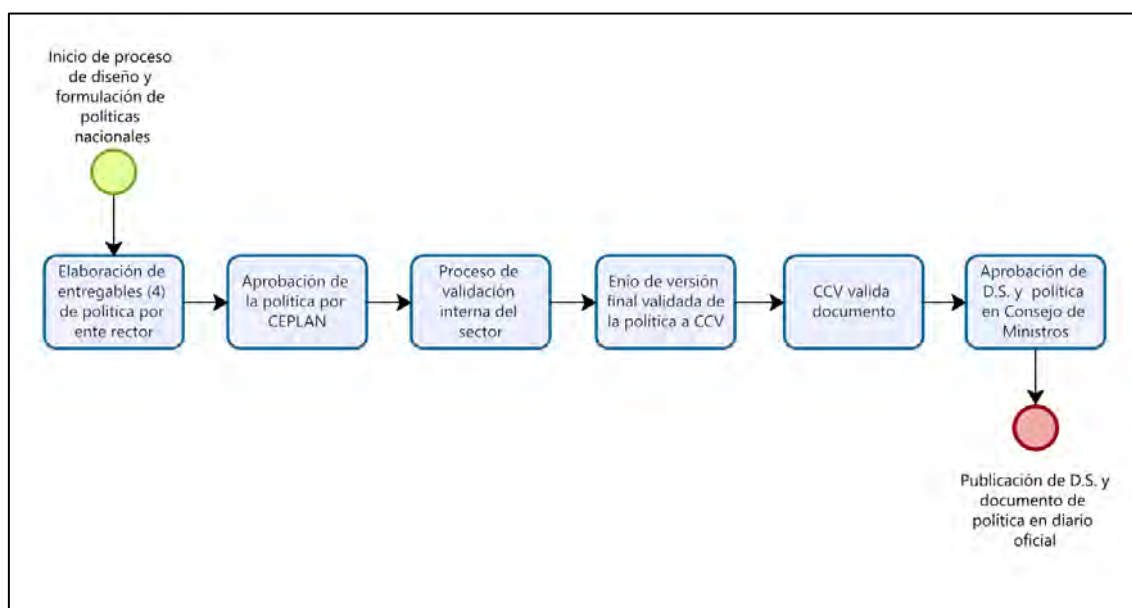
Las políticas nacionales, como ya fue explicado en capítulos anteriores, están compuestas por objetivos, lineamientos y servicios prestacionales, diseñados y orientados a resolver un problema público específico y determinado. Es por esta razón, que CEPLAN desarrolló un marco conceptual y metodológico ad hoc para establecer los requerimientos técnicos y estratégicos mínimos para su formulación e implementación. Sin embargo, es necesario enfatizar que los objetivos prioritarios, lineamientos de políticas y servicios prestacionales diseñados para las políticas nacionales forman parte también de la PGG, a través de un proceso de selección de aquellos más resaltantes e incluyendo acciones estratégicas de ser necesario, para dar cuenta de los procesos institucionales, las decisiones a nivel de gestión y sus resultados.

Como etapa posterior a la aprobación técnica que CEPLAN debe realizar para considerar que una propuesta de política nacional cumple con los criterios y requerimientos técnicos establecidos por la metodología oficial, cada sector al finalizar el proceso de formulación de dicho instrumento estratégico, realiza una validación interna a nivel de tomadores de decisión, generalmente a través de sus unidades

orgánicas de planificación estratégica, o la que hiciera sus veces de acuerdo al reglamento de organización y funciones, y las direcciones que específicamente se encargaron de la formulación de los servicios y se responsabilizarán por su implementación, seguimiento y evaluación. Para el caso de las políticas multisectoriales es necesario un refrendo de las direcciones y ministerios que formaron parte de su construcción.

El paso siguiente, una vez efectuado el acuerdo interno en relación a la versión final de la política y la consiguiente aprobación de la alta dirección, como se designa a la unidad de decisión más alta de cada sector y conformado por los viceministros y ministros, el documento firmado es enviado de manera formal a la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) para ser sometido a análisis y validación por parte de la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV), presidida por el Secretario General de PCM y conformada por los viceministros de todos los sectores. Entre las funciones de esta entidad suprasectorial se encuentra la emisión de opinión sustentada sobre los proyectos de normativa a nivel general, entre ellos las propuestas de políticas nacionales que son promulgadas posteriormente por decreto supremo emitido por la entidad rectora de la política o coordinadora, si la herramienta estratégica fue desarrollada de manera multisectorial debido a la magnitud del problema público y sus alternativas de solución. El último paso descrito se cumple al efectuar la aprobación del Consejo de Ministros y la publicación en el diario oficial nacional.

**Figura 5. La creación de las políticas nacionales**



Elaboración propia.

Como puede colegirse de esta descripción, la formulación de una política nacional cumple una serie de pasos antes de promulgarse e incluirse en el SINAPLAN. Este proceso supone que existen diversos filtros técnicos y políticos que garantizan no sólo la idoneidad técnica de estas herramientas de planificación estratégica nacional, sino también su validez política, como articuladores de decisiones y acciones sectoriales que aterrizan en actividades específicas a nivel territorial. Evaluar la calidad de cada una de las etapas sería un proceso inaccesible e inabarcable, debido a que compete a diversas instancias de gobierno, algunas de ellas del más alto nivel.

Frente a este escenario complejo, analizar los documentos promulgados de las políticas nacionales aprobadas y efectuar una comparación con lo dispuesto normativamente en la metodología para su formulación, constituye una estrategia válida y útil para determinar disociaciones que podrían estar vinculadas a procesos de negociación y argumentación no registrada. Como fue señalado en los párrafos iniciales de este capítulo, la triangulación con entrevistas a los actores que formaron parte del diseño y formulación de las políticas educativas utilizadas como casos para esta investigación, será clave para describir de mejor manera este desarrollo.

A continuación, se describen los contenidos clave de cada una de las políticas analizadas y se realiza un análisis comparativo con lo propuesto por la metodología orientadora de CEPLAN.

#### **4.2. La Política de Atención Educativa para Ámbitos Rurales (PAEPAR)**

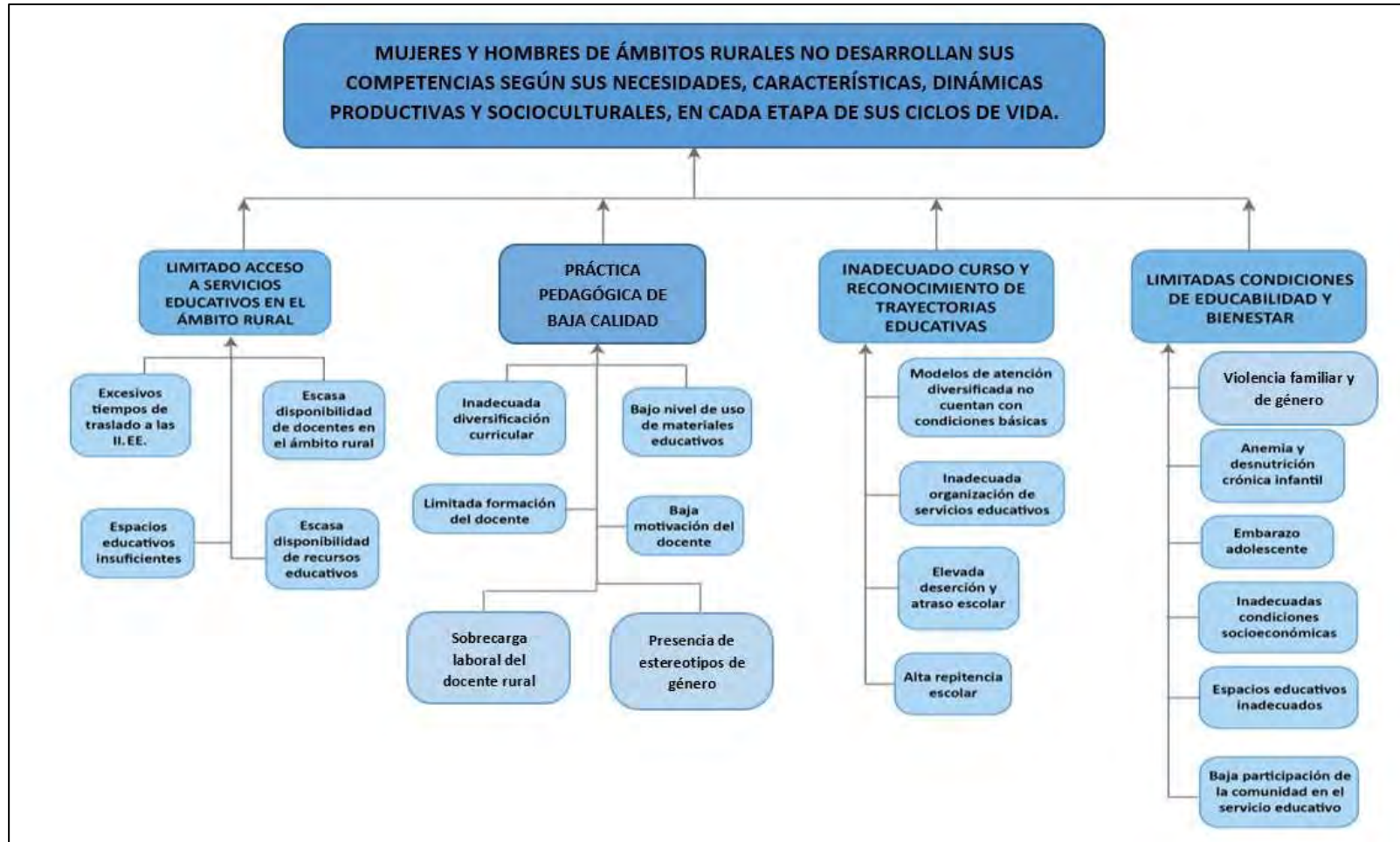
A través del D.S. N° 013-2018-MINEDU, con fecha 14 de diciembre de 2018, el Ministerio de Educación promulga la versión final de la “Política de Atención Educativa para Ámbitos Rurales” elaborada por la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA) del MINEDU, con la participación de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB) como unidad orgánica de la anterior.

El enunciado del problema público de esta política nacional y sectorial que, como su nombre lo indica, tiene como población objetivo principal a la población de estudiantes de todos los niveles, modalidades educativas y edades del ámbito rural peruano, es el siguiente:

“Mujeres y hombres de ámbitos rurales no desarrollan sus competencias según sus necesidades, intereses diferenciados, características, dinámicas productivas y socioculturales, en cada etapa de su vida”.

Para estructurar esta definición resumida de la problemática a enfrentar como parte de los procesos de entrega de servicios sectoriales, las direcciones y equipos encargados del MINEDU, con soporte técnico de los especialistas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y del equipo de Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), desarrollaron una cadena causal graficada con el siguiente esquema de árbol de problemas:

**Figura 6. Esquema causal del problema público de la PAEPAR**



Extraído de "Decreto Supremo que aprueba la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales", Decreto Supremo N° 013-2018-MINEDU (2018).

Como puede verse en la Figura 6, la causa directa del problema identificado está relacionada con cuatro factores clave: el acceso restringido a los servicios educativos en zonas rurales, la baja calidad en la práctica pedagógica y la gestión docente, el bajo nivel de un adecuado desarrollo y reconocimiento de las trayectorias educativas, y las condiciones insuficientes para el bienestar y la educabilidad. A este nivel es necesario señalar que en lo relacionado a la estructuración y descripción operativa del problema público, CEPLAN señala que debe ser claro y preciso, debe contener exclusivamente una variable de análisis y no debe expresar una situación de falta de medios que conlleve implícita la solución institucional; es decir, la definición del problema y sus causas no deben contener un nivel elevado de complejidad en cuanto al número de variables a atender para no distraer el foco de la atención y generar múltiples actividades institucionales paralelas, generando una multiplicidad inabarcable de servicios, ni tampoco debe incluirse como eventos originadores de la situación a remediar a las propias respuestas aún por definirse y elaborar.

En esa línea de razonamiento, el problema público propuesto no cumple con los criterios y requisitos expuestos por la metodología. La alusión a las necesidades no satisfechas, características específicas de cada grupo, dinámicas vinculadas a la producción y dinámicas de índole social y cultural, expresan un conjunto de variables que complejizan el análisis de la problemática y obligan al desarrollo de causas que atomizarían la atención y contribuirían a lograr una propuesta final de política que no logrará los resultados propuestos debido a la inclusión de campos de acción que corresponden a roles y funciones de otros sectores. Este quizás puede deberse a que los gestores encargados de la formulación de estas herramientas estratégicas y los decisores que las aprueban, no comprenden realmente la función que cumplen en el marco general del SINAPLAN: “Desde el desde el punto de vista práctico, creo que hay problemas de la comprensión de las mismas categorías, de los criterios y las características para definir el mismo problema público. El problema público lo defines a nivel del sistema, lo

defines a nivel de la población, entonces creo que más que la definición de lo que señala CEPLAN, hace falta una definición operativa de lo que significa, de lo que implica o de cómo se concreta una política o cómo se refleja, porque en realidad lo que busca son los cambios de la situación en la que hoy se encuentra la población”. (F. Roña, comunicación personal, 1 de febrero de 2022).

El desbordamiento de la propuesta no contribuye a una concepción abordable de la problemática ni a diseñar respuestas adecuadas, “plantear el tema no de manera integral para solucionar un problema público sino atomizar el problema público en intervenciones que, por razones políticas requieren la visibilidad, a lo único que te lleva es a no resolver nada”. (N. Ledesma, comunicación personal, 2 de febrero de 2022).

Esta situación podría ocurrir debido a que esta política surge a partir de procesos de movilización reivindicativa desde diversos actores de la población y de la sociedad civil, que promueven procesos de negociación y argumentación con las instituciones públicas que perciben como responsables de implementar acciones dirigidas a promover mejoras en sus condiciones. Este escenario inicial provoca una ruptura entre lo propuesto normativamente por la metodología para la formulación de políticas y las exigencias de la población afectada: “Existe la parte normativa, que en este caso está dada por el ente rector, por CEPLAN, y existen los procesos más participativos, políticos que son de otra naturaleza y que dependen de los grupos de interés. Entonces ahí juegan otras medidas. Un mundo aparte es el mundo de lo normativo, de lo que debe ser, y el otro es la realidad”. (N. Eyzaguirre, comunicación personal, 4 de febrero de 2022). La argumentación incide directamente en la toma de decisiones no sólo de los contenidos y dirección de la política, adicionalmente a ello preestablece un marco de acción que excede totalmente las capacidades funcionales reales de los sectores, debido a la intersectorialidad de la problemática y a la disponibilidad presupuestal necesaria para introducir acciones encaminadas a resolverla.

Resultado similar se obtiene al efectuar la comparación entre los lineamientos elaborados para esta política y lo determinado por la metodología de CEPLAN, que los define como los medios institucionales a utilizar para cumplir con las metas de los objetivos prioritarios en la línea de acordado como alternativas de solución viables para el problema público, demarcando la ruta estratégica secuencial a seguir por el sector o sectores involucrados de manera coherente y complementaria. Una recomendación adicional es que se defina un número reducido de lineamientos que contengan las acciones a implementar para la entrega de los servicios prestacionales y lograr las metas establecidas en los objetivos prioritarios. Además, existe una prescripción del formato de redacción a seguir: el verbo que define la acción a desarrollar, la condición de cambio a lograr para cumplir con los objetivos y el actor beneficiario de la política.



**Tabla 1 - Objetivos Prioritarios y Lineamientos de Política PAEPAR**

Objetivos Prioritarios	Lineamientos de Política
OP1. Asegurar la accesibilidad de los servicios educativos de calidad a estudiantes de ámbitos rurales	L1. Priorizar la atención diferenciada de la población de los ámbitos rurales que no accede al servicio educativo, con énfasis en niños y niñas menores de 6 años, adolescentes y jóvenes de la Amazonía, VRAEM y zonas de frontera, y pueblos indígenas u originarios y población afroperuana.
	L2. Reducir el tiempo de traslado de los estudiantes a las IIEE
	L3. Incrementar el ingreso de personas con vocación o experiencias vinculadas al sector, provenientes de pueblos indígenas u originarios hacia la profesión docente.
	L4. Mejorar el diseño y adaptación de recursos para el aprendizaje de las y los estudiantes (textos, materiales educativos, TIC) de forma pertinente a los servicios educativos de los ámbitos rurales, que atienda la diversidad cultural y lingüística de los estudiantes.
OP2. Mejorar la práctica pedagógica, especialización y calidad del desempeño docente	L5. Implementar procesos de diversificación curricular y propuestas curriculares con esquemas de progresión flexible, graduable y pertinente para población de los ámbitos rurales.
	L6. Fortalecer la Formación, reconocimiento y certificación a actores socio educativo y comunitario de los ámbitos rurales.
	L7. Incrementar el uso adecuado y oportuno de los materiales educativos por parte de los docentes y estudiantes.
	L8. Fortalecer la investigación sobre el desarrollo local y la transversalización del enfoque intercultural en docentes de instituciones de educación superior.
	L9. Incrementar la atracción y retención de docentes de calidad en II.EE y escuelas de educación superior que atienden a población de los ámbitos rurales, priorizando Amazonía, VRAEM y zonas de frontera, pueblos indígenas u originarios y población afroperuana.
	L10. Asegurar la implementación gradual de las redes educativas rurales a nivel local para la toma de decisiones pedagógicas y de gestión de los servicios territoriales por parte de las y los servidores del Sector.
OP3. Garantizar el curso oportuno de la trayectoria educativa de la población de los ámbitos rurales.	L11. Mejorar las condiciones de bienestar de directores y docentes desde una perspectiva intercultural
	L12. Ampliar la cobertura de los servicios de educación básica especial en atención a estudiantes con necesidades educativas especiales en los ámbitos rurales, a partir de criterios como el respeto de las diferencias y el fortalecimiento comunitario, considerando criterios de interculturalidad y género
	L13. Optimizar la atención educativa diferenciada basada en el reconocimiento de los aprendizajes de mujeres y hombres de los ámbitos rurales que desarrolla prácticas productivas a lo largo de su ciclo de vida u otros conocimientos tradicionales y/o ancestrales.
	L14. Implementar mecanismos de reinserción, nivelación y aceleración en la atención educativa para estudiantes con extra edad, con énfasis en madres adolescentes y familias jóvenes.
OP4. Mejorar las condiciones de bienestar de los estudiantes y docentes de los ámbitos rurales	L15. Asegurar la detección de riesgos y generación de alertas en la prestación de servicios constitutivos asociados a la atención educativa orientada hacia el bienestar del estudiante
	L16. Articular los servicios educativos a la oferta multisectorial, para responder a la demanda de atención integral de los estudiantes.
	L17. Implementar sistemas de incentivos por compromisos de desempeño en la atención educativa de la población de los ámbitos rurales.
	L18. Fortalecer la participación comunitaria de los actores locales en las decisiones de organización y gestión territorial de los servicios educativos, con énfasis en la veeduría, rendición de cuentas y resultados.
	L19. Priorizar la atención progresiva con infraestructura educativa, equipamiento pertinente y accesible a la diversidad del territorio y tipos de servicios educativos en los ámbitos rurales.
	L20. Fortalecer la prevención de la violencia sexual, física y psicológica contra niñas, niños, adolescentes y familias en los ámbitos rurales, con énfasis en áreas críticas de frontera y el VRAEM.
	L21. Establecer mecanismos y acciones para la atención de casos de violencia sexual, física y psicológica contra niñas, niños y adolescentes en los ámbitos rurales, con énfasis en áreas críticas de frontera y el VRAEM

Elaboración propia basada en el Decreto Supremo N° 013-2018-MINEDU.

Si se realiza una revisión del total de lineamientos de esta política, se puede ver que en total suman 27, contraviniendo precisamente la lógica estratégica recomendada. Al analizarlo individualmente, también se encuentran falencias en cuanto al diseño de un

gran porcentaje de ellos, mostrando una redacción muy similar a lo que podrían ser objetivos prioritarios o toma de decisiones sobre la gestión. Ejemplos de esto se observan en lineamientos que proponen aumentar la inclusión de personas de pueblos indígenas en la docencia, fortalecer la formación de actores educativos rurales, ampliar servicios de educación especial en zonas rurales con enfoque intercultural y de género, y mejorar la infraestructura educativa en áreas rurales. Estas propuestas, aunque importantes, carecen de la especificidad y estructura propias de lineamientos estratégicos efectivos, reflejando más bien aspiraciones generales o decisiones operativas.

Como puede verse, la redacción de estos lineamientos, además de no consignar el esquema de obligatorio cumplimiento, pueden asumirse como procesos institucionales y estratégicos de alcance mucho mayor que los objetivos a los cuales pertenecen. Esta confusión en los niveles de jerarquía de los contenidos de la política, pueden afectar su posterior implementación de manera eficiente.

Además del problema de relación entre la magnitud de un conjunto de los lineamientos de esta política, otros adolecen de una redacción confusa y prominente en detalles, llegando incluso a parecerse a lo que podría determinarse como un servicio no prestacional o intermedio, concepto que se relaciona a aquellas acciones que no generan beneficio directo en la población y que se vinculan más mejorar las condiciones de la gestión institucional para entregar los servicios prestacionales. Como ejemplo, se puede mencionar los relacionados la reducción del tiempo de traslado de los estudiantes a los centros educativos, la mejora y adaptación de recursos de aprendizaje para ajustarse a las necesidades rurales y culturales, el fortalecimiento del bienestar de los directores y docentes con un enfoque intercultural, y la implementación de incentivos basados en el desempeño para mejorar la atención educativa en las zonas rurales.

La implementación de servicios para el transporte escolar, diseñar y elaborar recursos educativos con enfoque intercultural o establecer partidas presupuestales con incentivos

para docentes y otros mediadores de aprendizajes, se vinculan también a procesos de toma de decisión estratégica en el marco de la gestión del sector, forman parte de sus procesos institucionales del día a día y no se encontrarían directamente relacionadas a la solución del problema público central que da origen a esta política.

Los servicios incorporados en la política forman en conjunto el núcleo de la acción, convirtiéndose en el nexo entre la acción institucional del sector y la población beneficiaria. CEPLAN define a los servicios como aquella prestación intangible, única, no almacenable y no transportable (2018, p. 38) y establece que los servicios deben cumplir dos criterios fundamentales: deben estar diseñados para satisfacer directamente las necesidades de la población objetivo y deben estar enmarcados en estándares de cumplimiento que garanticen su efectividad.

Sobre el primer elemento, los servicios son los equivalentes a los productos obtenidos al cumplir con la secuencia de actividades que conforman los procesos misionales del sector. Por ello, el diseño de cada servicio, al menos en su enunciado principal, debe contener la información sobre los receptores o beneficiarios finales, los proveedores encargados de la entrega del servicio y la cobertura que alcanzará a nivel territorial, regional o nacional.

En lo relacionado al segundo criterio, todo diseño de servicio prestacional debe estar acompañado de un estándar de cumplimiento. Esto se refiere a aquellas características particulares que garantizan niveles mínimos de calidad del servicio y, por consiguiente, la satisfacción de los beneficiarios finales. De acuerdo con la metodología en curso, los estándares se miden a través de indicadores elaborados expresamente para tal fin, pudiendo relacionarse a la oportunidad adecuada para la entrega del servicio de acuerdo con las condiciones poblacionales o sociales de los beneficiarios, del alcance geográfico, el costo a pagar por el beneficiario, la percepción o satisfacción expresada por los beneficiarios y la precisión o la continuidad en la entrega del servicio sin interrupciones.

**Tabla 2- Objetivos y Servicios PAEPAR**

Objetivos Prioritarios	Servicios
OP1. Asegurar la accesibilidad de los servicios educativos de calidad a estudiantes de ámbitos rurales	1.1.1. Programa de orientación y acompañamiento familiar que incida en prácticas de crianza locales libres de estereotipos y violencia de género, y oportunidades igualitarias de aprendizaje.
	1.1.2. Servicio de educación secundaria con residencia estudiantil
	1.2.1. Servicios de traslado escolar
	1.3.1. Programa de profesionalización y /o titulación a estudiantes talentosas/os egresadas/ os egresados de la educación básica regular y otras personas con experiencia docente
OP2. Mejorar la práctica pedagógica, especialización y calidad del desempeño docente	2.1.1. Asistencia técnica en la <b>implementación</b> de programas curriculares diversificados, flexibles y pertinentes a los especialistas
	2.1.2. Acompañamiento pedagógico docente en la implementación de programas curriculares diversificados, flexibles y pertinentes
	2.2.1. Servicio de Educación Técnico- Productiva y Tecnológica, y otras formas educativas
	2.4.1. Programa de fortalecimiento de las competencias de formadoras y formadores
	2.5.1. Programa de incentivos para la atracción y retención de docentes en los ámbitos rurales
	2.5.2. Incentivos de atracción de profesionales de alto nivel con destacables niveles de competencias académicas y experiencia en investigación
OP3. Garantizar el curso oportuno de la trayectoria educativa de la población de los ámbitos rurales.	3.1.1. Servicios de SAANEE, CEBE y PRITE y otras formas de educación especial adaptados al ámbito rural
	3.2.1. Modelos educativos alternativos y diversificados
	3.2.2. Certificación, convalidación, revalidación, subsanación y prueba de ubicación
OP4. Mejorar las condiciones de bienestar de los estudiantes y docentes de los ámbitos rurales	4.1.1. Sistema de detección y derivación de estudiantes que no acceden a servicios de identidad, salud, nutrición y buen trato.
	4.7.1. Atención especial al seguimiento de casos de estudiantes mujeres y hombres que hayan sufrido violencia sexual y/o de género
	4.7.2. Soporte asistencial, educación sexual integral y protección para la permanencia en el sistema educativo

Elaboración propia basada en Decreto Supremo N° 013-2018-MINEDU

Si se efectúa una revisión de los servicios de esta política y se compara con lo dispuesto por la metodología oficial, se puede encontrar también conflictos de manera similar a los hallazgos en lo relacionado a objetivos prioritarios y lineamientos. La primera divergencia se encuentra en aquellos enunciados de los servicios que exceden las competencias educativas del ministerio rector y se alinean a acciones de tipo

multisectorial, como el Servicio 4.7.1. y el Servicio 4.7.2., relacionados a la atención especializada para el seguimiento de casos de estudiantes, tanto mujeres como hombres, que han sufrido violencia sexual y de género, así como el soporte asistencial y la educación sexual integral.

Estos servicios relacionados a la atención de aspectos vinculados a la protección social de víctimas de violencia sexual y de género a través de la atención directa de las víctimas, forman parte de la responsabilidad directa del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) como institución rectora en materia de género y protección. Es necesario enfatizar que no obstante la necesidad de respuesta que revisten los casos de violencia sexual o de género en las instituciones educativas, no existen procesos en el sector educativo que pueda dar cuenta de estos servicios, menos aún en una política sectorial, por lo cual no podrán ser implementados de manera parcial, no cumpliendo a cabalidad con las metas propuestas.

Si se analizan otros servicios de esta política, se encuentra como resultado que algunos de ellos presentan una redacción que podrían relacionarse directamente a proyectos educativos determinados, excediendo notablemente lo que corresponde a la definición metodológica, como el siguiente:

Servicio 1.1.1. Programa de orientación y acompañamiento familiar que incida en prácticas de crianza locales libres de estereotipos y violencia de género, y oportunidades igualitarias de aprendizaje.

En este punto es necesario hacer hincapié en que los servicios de las políticas se desagregan posteriormente en actividades operativas que se vinculan directamente a los esquemas presupuestales aprobados en los instrumentos de planificación estratégica sectorial, como el PESEM, PEI y POI. Esto implica que el enunciado de cada servicio no solo debe ser conciso, tomando en cuenta los criterios de persona receptora, proveedor del servicio y cobertura de éste, sino que además debe estar basado en los

procesos misionales u operativos del sector proponente. Tomando en cuenta estos criterios, el servicio 1.1.1 excede notablemente los roles y funciones del MINEDU y se vincularía a una puesta de índole multisectorial.

Al completar la revisión comparativa de los servicios, se encuentra que también presentan fallas en su enunciación, debido a que son redundantes o que repiten acciones que actualmente ya se realizan en el sector como parte de sus procesos regulares:

Servicio 1.1.2. Servicio de educación secundaria con residencia estudiantil.

Servicio 2.1.1. Asistencia técnica en la implementación de programas curriculares diversificados, flexibles y pertinentes a los especialistas

Servicio 2.1.2. Acompañamiento pedagógico docente en la implementación de programas curriculares diversificados, flexibles y pertinentes

Servicio 2.2.1. Servicio de Educación Técnico- Productiva y Tecnológica, y otras formas educativas.

Servicio 2.5.1 Programa de incentivos para la atracción y retención de docentes en los ámbitos rurales

Servicio 3.2.1. Modelos educativos alternativos y diversificados.

El PEI del MINEDU señala las diversas formas de atención educativa que forman parte de las modalidades y servicios prestacionales que se entregan como parte de sus procesos misionales. Entre ellos señala el Servicio Educativo de Secundaria con Residencia Estudiantil en el Ámbito Rural y el Servicio de Educación Técnico-Productiva que presentan el mismo enunciado que los servicios 1.1.2. y 2.2.1. Incluso el servicio 3.2.1., dirigido a la diversificación de modelos educativos específicos para ciertas poblaciones de los ámbitos rurales, se relaciona más a un subproceso misional del

sector, vinculado a la toma de decisiones de gestión, antes que a la atención directa de los posibles beneficiarios. En estos tres casos, los servicios ya existen como parte del funcionamiento operativo del sector como acciones estratégicas o estrategias de atención diferenciada, por lo cual su inclusión en el listado de la política es redundante, además de errado desde la concepción metodológica. El mismo resultado se obtiene al analizar el servicio 2.5.1, que describe un programa de incentivos para la atracción de docentes en ámbitos rurales que actualmente se implementa de acuerdo a la normativa de la reforma magisterial peruana, decretándose asignaciones temporales por prestar servicio efectivo en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas rurales o en zonas de frontera a través de Decreto Supremo N° 227-2015-EF.

Los resultados del análisis comparativo entre lo dispuesto metodológicamente y normativamente para la formulación de políticas sectoriales y el documento finalmente promulgado sobre la Política de Atención Educativa para Ámbitos Rurales, nos muestra notables diferencias desde la definición de los objetivos prioritarios hasta las características de los servicios finalmente aprobados, como se señala en una entrevista: “En la política de educación rural ahí tenemos varios problemas, está mal formulada. Muchos de sus servicios no son los prestacionales a la población, algunos de sus indicadores no estaban técnicamente bien planteados; pero tenía, pues, prioridad política y se sacó (N. Ledesma, comunicación personal, 2 de febrero de 2022). Es fundamental comprender que detrás de los procesos supuestamente racionales y ordenados para la construcción de las políticas que proponen las instituciones competentes, características ante las cuales se amparan normativamente para su aprobación, existen acciones de negociación que no son reconocidas, pero que poseen mayor influencia no solo en el diseño inicial de estos instrumentos estratégicos, como puede ser el acuerdo para la definición del problema público, sino además en la toma de decisiones que promueve su promulgación oficial, así no cuente con las condiciones

técnicas necesarias ni el soporte institucional para el cumplimiento de las metas propuestas.

Este escenario descrito, que no busca establecer ningún enjuiciamiento o postura valorativa, sino puntualizar en la importancia de la argumentación como aspecto esencial e indivisible de la formulación de políticas, incluso a un nivel superior que lo definido como científico o racional. Como señala Dunn (2018) al recomendar la utilización del pensamiento crítico para analizar las políticas públicas y entender desde una mejor perspectiva su creación y desenvolvimiento, la estructuración de los argumentos de política es el medio principal para el análisis y desarrollo de debates acerca de las características de las políticas públicas, así como los posibles resultados a obtener a partir de su implementación (p. 19). No obstante existen posturas científicas que se enorgullecen del uso de métodos científico para su construcción, éstas olvidan que las políticas están hechas de lenguaje argumentativo, oral o escrito, que incide directamente en todas las etapas de los procesos políticos. Para este autor, la estructura de los procesos de argumentación puede desagregarse en elementos como:

1. Demandas de políticas, que surgen a través de la conclusión de un debate de argumentación política, pudiendo ser normativas, descriptivas, evaluativas o definitorias de una problemática social.
2. Conocimiento político, que proporciona los fundamentos técnicos para la sustentación de una demanda política. Responde al cuestionamiento de qué conocimientos son útiles para reivindicar determinada problemática.
3. Las garantías, basadas en principios, ideas políticas, teorías sociales o económicas y presencia de la autoridad profesional, que se utilizan para apoyar la argumentación de la afirmación de la problemática, así como sus vías de solución.

4. Los calificativos, que expresan el grado en el cual una afirmación para la argumentación es cierta, a partir de un conjunto de conocimientos, garantías, respaldos, objeciones y refutaciones. Se expresan a través de la dialéctica entre los actores que conforman los procesos decisionales de las políticas, buscando otorgar credibilidad a sus procesos de argumentación.
5. Respaldo, que se establece a través de la evidencia recolectada, apelaciones a la autoridad de expertos, uso de conocimientos científicos, y principios éticos o morales. Algunas veces las decisiones en torno a las políticas utilizan respaldos adicionales para afirmar su lugar en los procesos de negociación, utilizando argumentos que buscan explicar a través de la relación causal basada en procesos previos de conocimiento, como en la definición y sustentación del esquema causal del problema público.
6. Las objeciones, que cuestionan determinada idea o acuerdo, identificando condiciones especiales o excepciones que buscan reducir la confianza en la argumentación contraria. Cuestionan la regularidad del conocimiento, la garantía, el respaldo o el calificativo, a través del señalamiento de circunstancias especiales.
7. Las refutaciones, que se oponen o cuestionan las objeciones, identificando condiciones especiales o excepciones que reducen la confianza en la veracidad de la objeción. Esto implica evaluar si existen condiciones especiales que amenacen la credibilidad del argumento, a través de cuestionar al cuestionamiento.

Tomar como referencia esta desagregación para el análisis de la argumentación en políticas públicas, es útil para encontrar los fundamentos de las divergencias halladas al comparar los contenidos de la política frente a lo establecido en la metodología. Como fue descrito en párrafos anteriores, la estructuración causal ni el objetivo prioritario revisado cumplen con los requerimientos técnicos de CEPLAN. Una posible explicación

para ello radica en los procesos reivindicatorios sociales detrás del diagnóstico que origina la política, al incluir aspectos que, aunque no constituyen un problema público en el sentido más taxativo del concepto, si son escenarios complejos que afectan negativamente a la población, se vinculan a la necesidad de desarrollar competencias para el acceso a oportunidades de desarrollo personal y deben ser atendidos desde el Estado. Como señalan algunos gestores públicos, la metodología para definir la problemática y sus consecuentes soluciones puede considerarse como un limitante para la atención de todas o la mayoría de las necesidades de la población objetivo: "Por otro lado, una política debe resolver también los intereses de cierta población, porque detrás de los intereses está el desarrollo de las personas. Entonces están los desafíos, están las propuestas y está la misma construcción de la política y ese proceso también se olvida cuando se cierra muy al problema público con la definición que señala CEPLAN" (F. Roña, comunicación personal, 1 de febrero de 2022).

Esta conclusión a partir de la experiencia de formulación de la política educativa analizada contraviene la idea central que moviliza la formulación de políticas sectoriales: resolver un problema público concreto y específico, algo que se encuentra determinado en el instrumento metodológico guía; sin embargo, señalaría también una alerta con relación a la incompreensión de estos documentos estratégicos para los decisores, gestores y sus equipos técnicos, adjudicándoles procesos y acciones que forman parte del cumplimiento regular de los roles y funciones institucionales. De este modo, las demandas políticas, las garantías que otorgan los actores frente a las demandas sociales, el conocimiento político de quienes promueven cierto tipo de evidencia, los calificativos positivos de grupos de actores frente a la necesidad de solucionar determinada problemática y el respaldo decisional de las autoridades en la argumentación en torno a la toma decisiones sobre el diseño y la orientación que tomarán las políticas públicas al interior del sector, y por extensión a los otros sectores,

tiene mayor influencia en el diseño final que se aprobará en la política, que la propia apuesta científica-racional de CEPLAN.

### **4.3. La Política Nacional de la Juventud (PNJ)**

A través de la promulgación de Decreto Supremo N° 013-2016-MINEDU, firmado por acuerdo general del Consejo de Ministros, se promulga la Política Nacional de la Juventud el 20 de setiembre del 2016. El proceso de diseño y formulación, así como la posterior implementación, estuvo a cargo de la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU) como órgano del MINEDU encargado de formular propuestas de políticas de Estado en lo relacionado a la población joven del Perú, además de promover y supervisar proyectos de desarrollo para dicho grupo etario. El referente normativo previo a esta política fue la promulgación de los Lineamientos de Política Nacional de Juventudes realizado quince años antes.

La decisión de formular una política para esta población específica se basó en la evidencia obtenida durante los últimos años con relación a la importancia que tiene para el mercado de trabajo, constituyendo la tercera parte de la población en edad de trabajar (Secretaría Nacional de la Juventud, 2019, p. 11). El bono demográfico que desde hace algunos beneficia al Perú, está conformado principalmente por la población actualmente joven, otorgándole cierta sostenibilidad hasta el año 2045 (Huaranca & Castellares, 2021, p. 30). Esto implicó, según los gestores de la política, la necesidad de desarrollar acciones a nivel de Estado orientada a consolidar el desarrollo pleno de sus capacidades, así como generar condiciones para fortalecer y ampliar las oportunidades de bienestar.

En esta línea de pensamiento, el enunciado de esta política, cuya población beneficiaria son aquellas personas cuyas edades se encuentran en el rango entre los 15 y 29 años de edad, es el siguiente:

“Desigualdad en alcanzar el desarrollo integral de la población joven que afecta su participación en la sociedad”.

La sustentación central de este enunciado se vincula a la idea de que la juventud es la etapa del desarrollo de las personas en la que se adquieren capacidades útiles para toda la vida y se inician o consolidan proyectos personales; y actualmente diversas limitaciones en aspectos económicos, sociales, psicológicos y de identidad impiden que la transferencia de capacidades sea eficiente para garantizar el desarrollo y bienestar pleno de esta sección de la población. De esta manera, existirían estructuras que reproducen dificultades y desigualdades que afectan su desarrollo integral como personas y ciudadanos, privándolos del cumplimiento de su derecho a la educación, empleo, salud, participación política, entre otros (Secretaría Nacional de la Juventud, 2019).

La causalidad que otorga estructura a la definición del problema público se desagrega en cuatro aspectos a un primer nivel: la capacidad de acceder a empleos dignos para la población joven, las continuas limitaciones en la salud integral de los jóvenes en situación de vulnerabilidad, el escaso reconocimiento de la participación juvenil y la débil estructura institucional relacionada con la juventud. Como se explicó en el análisis de la otra política para este estudio, el enunciado central que resume el problema público debe ser conciso, enfocarse sobre una determinada variable de análisis a nivel de población y no debe vincularse a una situación de falta de medios, además de no incorporar una solución implícita en su formulación ni formar parte de las acciones institucionales regulares de la entidad o sector proponente.

Al realizar la revisión del enunciado se puede verificar que se cuenta con dos variables relacionadas a la población beneficiaria: desigualdad en alcanzar el desarrollo integral y, por consecuencia, la afección negativa que impide su participación en la sociedad. Es en este punto que se encuentra la primera dificultad para la descripción de la idea que después se convertirá en el objetivo o los objetivos prioritarios de la política: el desarrollo

integral es un concepto que conlleva en sí mismo un conjunto de elementos vinculados a las diversas necesidades que el ser humano necesita satisfacer de manera complementaria para alcanzar su máximo potencial y poder acceder a todas las oportunidades que se presenten durante toda la vida.

Lo anterior implica establecer todas aquellas estructuras sociales, económicas y políticas que dificultan que los jóvenes puedan desarrollarse exitosamente y generar las alternativas de solución que reviertan este escenario negativo. Adicionalmente, el problema se complejiza más al incluir la variable de la reducida participación social de la juventud como actor clave en el devenir de la sociedad que debería vincularse más bien a la agrupación de las distintas consecuencias de contar con una población juvenil plenamente desarrollada.

De este modo, el problema público adolece de dos elementos negativos. El primero relacionado a la falta de concisión sobre la primera variable referidas al desarrollo integral de la juventud; y el segundo, concerniente a la inclusión de la variable de participación social, que en sí misma podría encerrar una problemática distinta.

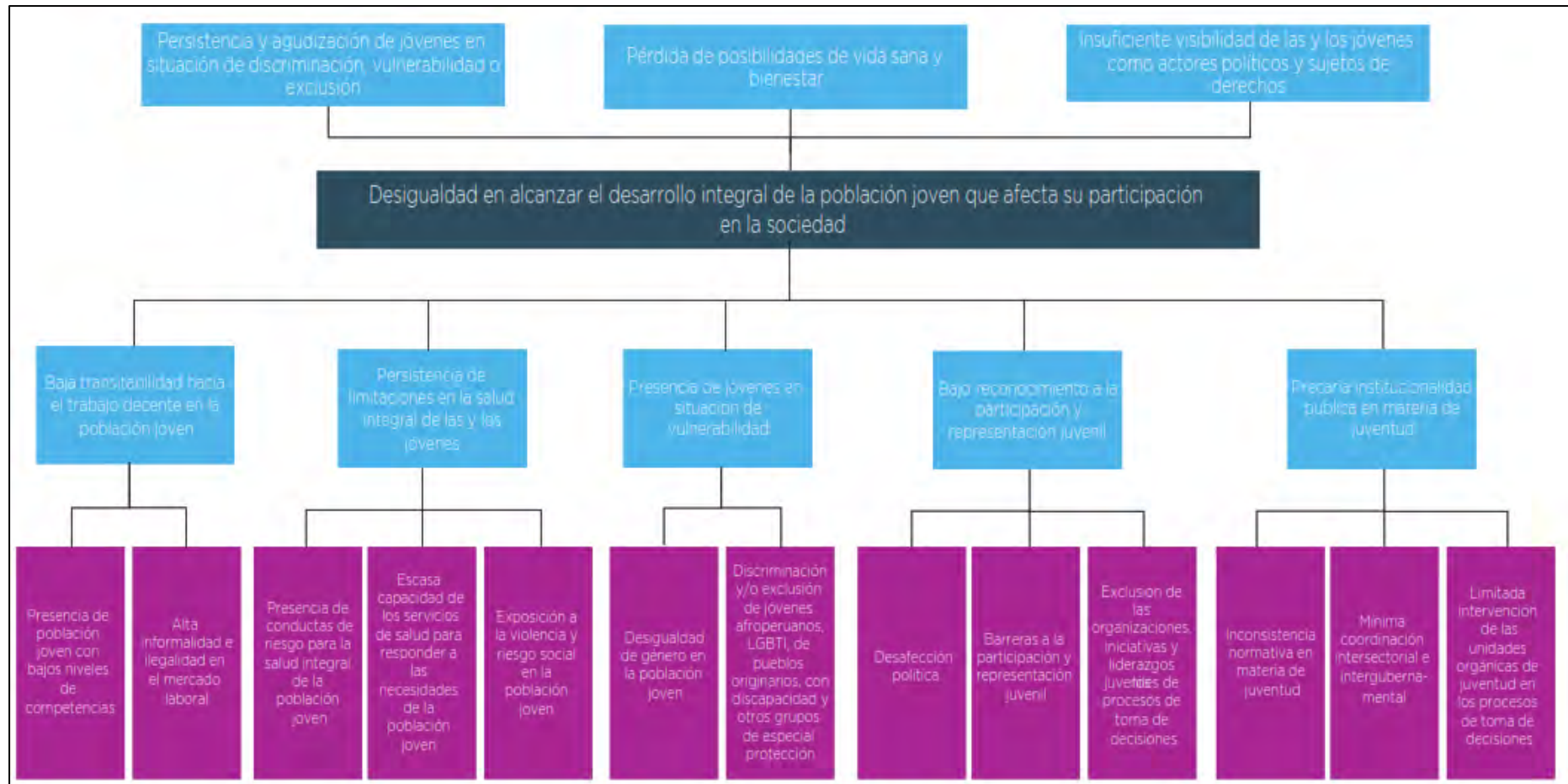
Al evaluar la estructura causal que sostiene la argumentación del problema público, podemos que se realiza un análisis desagrega causas directas vinculadas a las condiciones del mercado de trabajo, políticas y derechos sanitarios, discriminación y vulnerabilidad, participación política juvenil y “precaria institucionalidad pública en materia de juventud” (Secretaría Nacional de la Juventud, 2019, p. 15). La inclusión de estos elementos responde a una propuesta que excede lo dispuesto en los roles y funciones de SENAJU, por lo cual esta política es de carácter multisectorial.

Cada uno de estos aspectos se relacionan al bajo nivel de cumplimiento de derechos producto de las decisiones tomadas a cabo por los sectores relacionadas al empleo, la salud, el desarrollo social, la participación política, entre otros; lo que indica que esta

problemática no se encuentra definida desde el beneficiario, sino desde las fallas en la gestión y la toma de decisiones a nivel institucional.



**Figura 7. Esquema causal del problema público de la PNJ**



Extraído de "Política Nacional de Juventud" (p. 15), por Secretaría Nacional de la Juventud, 2019.

En esa línea, un aspecto que llama la atención es la cadena causal que compone la causa directa “Bajo reconocimiento a la participación y representación juvenil”, que incorpora causas de segundo orden como “desafección política”, “barreras a la participación y representación juvenil” y “exclusión de las organizaciones, iniciativas y liderazgos juveniles de procesos de toma de decisiones”; que no solo se relacionan al cumplimiento de derechos ciudadanos, como ya fue mencionado; sino que también forma parte del problema público en sí y de las consecuencias del mismo, estableciendo un proceso recursivo de causa-efecto metodológicamente incorrecto.

Como se puede ver en la Tabla 3, la amplitud de acción propuesta a nivel de objetivos abarca el desarrollo de competencias educativas básicas, inserción laboral y generación de emprendimientos, incrementar el número de jóvenes que acceden a trabajos decentes, elevar la atención de la población joven al sistema de salud, disminuir su exposición a la violencia y contextos de discriminación y promover su participación social y política. La teoría detrás del cambio propuesto es que cumpliendo con cada uno de estos objetivos, el 80% la población de 15 a 29 años del país habrá mejorado su desarrollo integral para su efectiva participación integral (Secretaría Nacional de la Juventud, 2019). Esta apuesta refleja el abordaje extensivo y difuso del análisis causal, además de presentar algunos desaciertos metodológicos propios de una política que aborda una temática de magnitud extensiva, asemejándose más a una política de estado similar al Acuerdo Nacional en cuanto a su abordaje, solo que circunscrita a un sector poblacional específico.

**Tabla 3- Objetivos Prioritarios y Lineamientos de Política PNJ**

Objetivos Prioritarios	Lineamientos de Política
OP1. Desarrollar competencias en el proceso educativo de la población joven	L.1.1. Desarrollar mecanismos para la culminación oportuna de la población joven en la Educación Básica.
	L.1.2. Desarrollar competencias en la educación básica para la gestión de proyectos de emprendimiento económico o social en la población joven.
	L.1.3. Incrementar el acceso, la promoción y la culminación en la formación técnico-productiva y educación superior de la población joven.
OP2. Incrementar el acceso a la población joven al trabajo decente	L.2.1. Implementar mecanismos y estrategias que promuevan la empleabilidad y el emprendimiento en la población joven.
	L.2.2. Generar incentivos para la contratación laboral formal de la población joven.
OP3. Incrementar la atención integral de salud de la población joven	L.3.1. Incrementar el aseguramiento de la población joven al Seguro Integral de Salud.
	L.3.2. Desarrollar mecanismos y estrategias para orientar la atención de salud con énfasis en la salud sexual y reproductiva, salud mental y salud física y nutricional en la etapa de vida joven.
OP4. Reducir la victimización en la población joven	L.4.1. Desarrollar estrategias para la promoción de la cultura de paz y la erradicación de la violencia en la población juvenil.
	L.4.2. Desarrollar estrategias que mejoren el acceso a la justicia y resocialización de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley.
OP5. reducir la discriminación hacia la población joven en situación de vulnerabilidad	L.5.1. Implementar estrategias para la atención de la población joven afectada por la discriminación de género.
	L.5.2. Implementar estrategias de orientación, información y prevención de la discriminación hacia los y las jóvenes en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes con discapacidad, de zonas rurales, de pueblos indígenas u originarios, LGBTI, afroperuanos y otros grupos de especial protección).
OP6. Incrementar la participación ciudadana de la población joven	L.6.1 Desarrollar capacidades organizativas y de voluntariado en la población joven.
	L.6.2 Incrementar los mecanismos de participación juvenil a nivel intersectorial e intergubernamental.
	L.6.3. Desarrollar estrategias para la incorporación del enfoque de juventud y participación a nivel intersectorial e intergubernamental.

Elaboración propia basada en el Decreto Supremo N° 013-2016-MINEDU.

A diferencia de la política relacionada a la educación en ámbitos rurales anteriormente revisada, el número de lineamientos en ésta disminuye notablemente. Sin embargo, doce de ellas se relacionan a establecer acciones institucionales que también podrían ser abordados como objetivos prioritarios en políticas específicas sectoriales, muestran una redacción que se relaciona a la toma de decisiones sobre el devenir de la gestión

institucional de los sectores e incluso parecen dirigirse a desarrollar estrategias antes que a establecer los medios para el logro de los objetivos prioritarios. Como ejemplo de esta afirmación tenemos a los lineamientos que abarcan varios aspectos clave para mejorar la situación de la población joven. Se busca fomentar la empleabilidad y el emprendimiento, así como incrementar la cobertura del Seguro Integral de Salud. También se plantea orientar la atención de salud hacia áreas esenciales como la salud sexual y reproductiva, la salud mental y la nutrición. Además, se promueve una cultura de paz y la erradicación de la violencia, así como el mejoramiento del acceso a la justicia y la resocialización de jóvenes en conflicto con la ley. Se enfatiza la atención a jóvenes que enfrentan discriminación de género y se implementarán estrategias para prevenir la discriminación hacia aquellos en situaciones vulnerables, incluyendo mujeres, personas con discapacidad y miembros de comunidades indígenas y LGBTI. Por último, se busca integrar un enfoque de juventud y participación en acciones intersectoriales e intergubernamentales

En esa misma línea, otros lineamientos elaborados para esta política podrían encajar mejor en la redacción de un servicio específico para la población, como aquellos enfocados a la generación de incentivos para la contratación formal de los jóvenes, al desarrollo de capacidades para promover el voluntariado organizado o la implementación y promoción de la participación de los jóvenes en procesos de toma de decisiones intersectoriales e intergubernamentales

Esta propuesta de política, que por un lado aborda una problemática demasiado amplia incluso para la gestión multisectorial, generando objetivos sumamente considerables para ser medidos y evaluados; y por otro, no aterriza en lineamientos que especifiquen los medios institucionales para el logro de los anteriores, no cumple con lo definido en la metodología de CEPLAN para tal fin.

Con relación a los servicios, existe una característica que se repite regularmente en la mayoría de ellos: la preexistencia anterior a la política en las acciones desarrolladas por

los diferentes sectores involucrados. Los servicios vinculados a la educación secundaria y de educación superior técnico-productiva del primer objetivo prioritario, en sus distintas modalidades y formas de atención, forman actualmente parte de la oferta que el MINEDU tiene como parte de sus funciones. Caso similar ocurre con los servicios listados en el segundo objetivo prioritario, que corresponden a los objetivos estratégicos y acciones estratégicas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), incluso en lo referido a la atención específica de la población joven, a través de programas y proyectos de desarrollo de capacidades para el acceso al empleo y la mejora de condiciones laborales (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2016).



**Tabla 4 - Objetivos Prioritarios y Servicios PNJ**

Objetivos Prioritarios	Servicios
OP1. Desarrollar competencias en el proceso educativo de la población joven	Servicio 1.1.1. Servicio de educación secundaria bajo la forma de atención tutorial.
	Servicio 1.1.2. Servicio de educación secundaria bajo la forma de atención residencia estudiantil.
	Servicio 1.1.3. Servicio de educación secundaria bajo la forma de atención intercultural bilingüe.
	Servicio 1.1.4. Programa de Educación Básica Alternativa para Jóvenes y Adultos - PEBAJA.
	Servicio 1.2.1. Servicio de educación secundaria con formación técnica.
	Servicio 1.2.2. Servicio de educación secundaria bajo la forma de atención de alternancia.
	Servicio 1.3.1. Servicio educativo de formación técnica en Turismo.
	Servicio 1.3.2. Servicio público de educación superior tecnológica.
	Servicio 1.3.3. Servicio público de educación técnico-productiva.
	Servicio 1.3.4. Servicio público de educación superior en carrera docente en institutos y escuelas.
	Servicio 1.3.5. Programa académico y formativo para los jóvenes del servicio militar voluntario.
	Servicio 1.3.6. Servicio de formación para licenciados de las Fuerzas Armadas.
	Servicio 1.3.7. Servicio de becas educativas para jóvenes.
Servicio 1.3.8. Servicio de crédito educativo para jóvenes.	
OP2. Incrementar el acceso a la población joven al trabajo decente	Servicio 2.1.1. Servicio de financiamiento de proyectos productivos y de servicios innovadores.
	Servicio 2.1.2. Asesorías y/o acompañamiento en servicios empresariales priorizados.
	Servicio 2.1.3. Servicio de certificación para el trabajo.
	Servicio 2.1.4. Servicio de capacitación laboral para el empleo y autoempleo.
	Servicio 2.1.5. Servicio de intermediación laboral.
	Servicio 2.1.6. Servicio de orientación vocacional e información ocupacional
OP3. Incrementar la atención integral de salud de la población joven	Servicio 3.1.1. Servicio de prestaciones de salud coberturadas por el Seguro Integral de Salud
	Servicio 3.2.1. Servicio de práctica de actividad física, recreativa y deportiva.
	Servicio 3.2.2. Servicio de atención integral para adolescentes y jóvenes
Servicio 3.2.3. Servicio de orientación, consejería e intervención breve Habla Franco.	
OP4. Reducir la victimización en la población joven	Servicio 4.1.1. Programa Preventivo "Patrulla Juvenil".
	Servicio 4.2.1. Programa Nacional de Centros Juveniles-PRONACEJ.
	Servicio 5.1.1. Servicio de atención integral a las mujeres e integrantes del grupo familiar afectados por la violencia.
	Servicio 5.1.2. Servicio de Atención a albergadas en los hogares de refugio temporal.
Servicio 5.1.3. Servicio de Atención Urgente - SAU.	
OP5. reducir la discriminación hacia la población joven en situación de vulnerabilidad	Servicio 5.2.1. Acceso a la información sobre violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
	Servicio 5.2.2. Servicio de orientación y acceso a la información para prevenir la discriminación étnico - racial.
	Servicio 5.2.3. Asistencia técnica para la incorporación de medidas de protección a favor de las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad.
	Servicio 5.2.4. Programa Nacional de Enseñanza Legal para la Inclusión Social – PRONELIS.
OP6. Incrementar la participación ciudadana de la población joven	Servicio 6.1.1. Servicio de capacitación Defensores del Patrimonio Cultural.
	Servicio 6.1.2. Servicio de reconocimiento a organizaciones como punto de cultura.
	Servicio 6.1.3. Servicio de fortalecimiento capacidades a través del voluntariado.
	Servicio 6.1.4. Servicio de fortalecimiento de capacidades organizativas en jóvenes.
	Servicio 6.2.1. Asistencia técnica para la creación, conformación e implementación de espacios de participación juvenil.
	Servicio 6.2.2. Asistencia técnica a jóvenes de las organizaciones juveniles ambientales para promover su participación en los espacios de concertación habilitados en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Elaboración propia basada en el Decreto Supremo N° 013-2016-MINEDU.

El resto de los objetivos prioritarios presentan las mismas condiciones, incorporando servicios ya existentes en aspectos sanitarios, de mejora de las condiciones de seguridad e integridad personal y de atención a grupos vulnerables, incluso algunos con nombre propio como el Programa Preventivo "Patrulla Juvenil, el Programa Nacional de Centros Juveniles-PRONACEJ, el Servicio de Atención Urgente (SAU) o el Programa Nacional de Enseñanza Legal para la Inclusión Social – PRONELIS, entre otros. La estrategia de incluir un conjunto de servicios aunque eficiente, a primera vista, de cara a los procesos de seguimiento y evaluación en el cumplimiento de los avances a los cuales son sometidas las políticas como fase posterior a su implementación, genera una pregunta clave relacionada a la metodología de su formulación y a la toma de decisiones para su implementación: ¿La formulación de una política que incluye servicios existentes o en ejecución resuelve el problema público definido previamente? Si la respuesta a este cuestionamiento es positiva, la política no reviste utilidad alguna más allá de generar una herramienta estratégica adicional que registra los avances en servicios de múltiples sectores, sin aportar beneficio alguno a la población. Si, por el contrario, la respuesta es negativa, la razón de su existencia estaría supeditada a intereses de carácter político, buscando llamar la atención sobre la problemática alrededor de la juventud, o propagandístico, teniendo como objetivo real llamar la atención sobre la acción institucional de contar con un documento de política. En ambos escenarios, la existencia de una política con estas particularidades respondería a otro conjunto de decisiones ligadas a procesos de argumentación política antes que técnica, con el objetivo de responder a demandas y reivindicaciones ciudadanas de colectivos u organizaciones de ciudadanos que forman parte de la discusión en la esfera pública, antes que a la intención de solucionar un problema público concreto (M. Salinas, comunicación personal, 1 de febrero de 2022).

## **V. La implementación de las políticas y sus resultados**

Este capítulo se orienta a demostrar críticamente la conexión la relación existente entre el diseño deficiente de políticas públicas, anclado en la metodología excesivamente cuantitativa de CEPLAN, y los resultados insatisfactorios en la implementación de dichas políticas. La premisa central es que un enfoque metodológico desbalanceado y un diseño que se aleja de los intereses de la población beneficiaria, además de inclinarse fuertemente hacia lo únicamente estadístico en detrimento de los aspectos cualitativos que le otorgan legitimidad, puede conducir a políticas mal estructuradas que enfrentan obstáculos significativos durante su ejecución.

Como ha sido mencionado anteriormente, esta investigación tiene como objetivo demostrar que la producción y promulgación de políticas públicas en el Perú, bajo el esquema metodológico y técnico establecido por ley, depende en mayor medida de los procesos de negociación y argumentación al interior de la comunidad de políticas antes que en el desarrollo rigurosamente técnico-científico de sus contenidos establecidos normativamente. Este doble juego entre lo formalmente requerido y lo prácticamente ejecutado, provoca la generación de políticas poco eficientes, ya que el énfasis real en la negociación política y la argumentación retórica a menudo socava la rigurosidad técnica y la base empírica necesarias para el diseño de políticas efectivas, objetivos de la metodología de CEPLAN. Como resultado, se obtienen políticas que pueden cumplir con los requisitos procedimentales en los documentos institucionales y lograr consenso político interno, pero que carecen de la solidez metodológica y la legitimidad de la ciudadanía necesarias para abordar eficazmente los problemas públicos que pretenden resolver.

La paradoja en la aplicación de la metodología de CEPLAN se manifiesta en su excesiva estructuración y enfoque cuantitativo, que irónicamente socava el propósito fundamental de las políticas públicas. Esta rigidez, al marginalizar aspectos cualitativos cruciales, crea

un escenario donde las políticas se diseñan principalmente para cumplir requisitos formales, no para ser implementables y efectivas. Mientras se evita la negociación con actores externos beneficiarios o implementadores, sí se dan negociaciones, pero solo al interior de los ministerios encargados del diseño o de la coordinación multisectorial del mismo. Estas negociaciones internas se centran en resaltar logros de gestión, incluyendo servicios que pueden ser inexistentes o ineficaces para solucionar problemas reales. Este enfoque mecanicista produce documentos que satisfacen criterios burocráticos y agendas institucionales internas, pero fallan en capturar las complejidades sociales y necesidades reales de la población. Consecuentemente, el cumplimiento de la metodología y la promoción de imagen institucional se convierten en fines en sí mismos, eclipsando el objetivo real de desarrollar soluciones efectivas y consensuadas para los problemas públicos. Esta desconexión entre el rigor metodológico, las negociaciones internas sesgadas y la falta de diálogo con actores externos resulta en políticas que, aunque técnicamente "correctas" y políticamente convenientes para las instituciones, permanecen como ejercicios teóricos sin impacto real ni legitimidad social. Como señala Bresser: "si vivimos en democracia, la naturaleza y la extensión de la intervención estatal dependerá naturalmente de la voluntad de los ciudadanos" (1999, p. 158)

Esta descripción de las contradicciones internas para los procesos de negociación, captura la tensión existente entre los procesos formales y las prácticas reales en la elaboración de políticas públicas en Perú, subrayando cómo esta dinámica conduce a la ineficiencia en las políticas resultantes. Además, sugiere que el problema no solo radica en el incumplimiento de los estándares técnicos, sino también en cómo el proceso de negociación política puede distorsionar o diluir la base científica necesaria para políticas efectivas.

## **5.1 La relación entre el diseño de las políticas y su implementación**

Un diseño de política sostenido exclusivamente en métodos cuantitativos corre el riesgo de generar objetivos ambiguos, indicadores de desempeño poco claros y mecanismos de seguimiento inadecuados, debido a su compatibilidad limitada frente a las necesidades reales de la ciudadanía. La formulación de una política bajo este esquema constrictor se orienta a cumplir con una lista de chequeo y no con la resolución de una problemática social, afectando incluso a la propia definición del problema público, que se ve limitada únicamente a la información disponible en estadística, soslayando aquellos aspectos relacionados al reconocimiento o interpretación de la existencia de una necesidad por parte de la población que se ve afectada por ella.

Lo anterior también dificulta la traducción de las intenciones políticas en acciones concretas y medibles durante la fase de implementación, debido a que se sustentan en métricas cuantificables y de datos objetivos con bajo nivel de relación con el problema público, pero que se incorporan para sustentarlo. El desconocimiento especializado sectorial del personal de CEPLAN es limitado en estos aspectos, por lo cual muchas veces se acepta una propuesta de política que cumple con lo formal, pero que falla en su conexión con el proceso de implementación, como señala una entrevistada: "En principio, tiendo a asumir que el sector está proponiendo un servicio correcto. Puedo intentar analizarlo desde mis conceptos teóricos, por ejemplo, verificando si hay un producto o entregable concreto. Pero si el sector insiste en que es un servicio válido, me presenta indicadores y lo justifica, es difícil para mí refutarlo. Al final, como personal de CEPLAN, no tenemos el conocimiento sectorial específico para cuestionar a fondo estas propuestas. Esto puede llevar a que aprobemos servicios o indicadores que cumplen formalmente con los requisitos, pero que pueden no ser los más adecuados o efectivos para abordar el problema público en cuestión." (M. Vicente, comunicación personal, 4 de junio de 2024).

Esto no sólo complica la ejecución de la política, sino que también obstaculiza la capacidad de los implementadores para realizar ajustes informados y oportunos. Al

respecto, se señala algo similar desde la perspectiva de los implementadores: "CEPLAN tiene sus propios modelos para el monitoreo y seguimiento de las políticas, pero es muy superficial. Se conforma con lo que le dice el sector y luego saca un resumen, pero no creo que hagan un análisis profundo de lo que reportan los sectores o de lo que está pasando en los sectores. Yo no veo que acompañen a los sectores para monitorear si efectivamente, se podría decir que confían demasiado en que los sectores pueden estar haciendo bien, pero en realidad no es así. Los sectores estamos muy distantes de lo que pasa a nivel territorial y cómo capacitar." (N. Reto, comunicación personal, 12 de junio de 2024).

Este enfoque procedimental compartido por los sectores y CEPLAN, a partir de su metodología, puede resultar en una subestimación de los recursos necesarios, una inadecuada previsión de los desafíos operativos y una desconexión con las perspectivas estratégicas y presupuestos operativos de la institución implementadora, lo que inevitablemente conduce a dificultades en el logro de condiciones esperadas de eficiencia y, en última instancia, a resultados pobres o subóptimos. La brecha existente entre lo planificado, en el caso del MINEDU por las propias áreas usuarias antes que los equipos de planificación y presupuesto institucionales, y lo que finalmente es factible de implementar, se origina desde la formulación del problema público a resolver, que es el primer paso para la toma de decisiones de las políticas.

Esta brecha de calidad se amplifica significativamente cuando se generan servicios que responden a intereses de direcciones u oficinas específicas, sin tomar en cuenta el panorama integral de la institución y sus objetivos globales. Además, la falta de consideración de las características y capacidades de los implementadores, como los gobiernos regionales y locales, en el diseño de los servicios, agrava aún más esta desconexión. La práctica de diseñar servicios sin un presupuesto claramente asignado o sin una operatividad definida contribuye a crear políticas que, aunque bien intencionadas en papel, carecen de viabilidad práctica. Estos factores combinados no

solo comprometen la eficacia de las políticas públicas, sino que también perpetúan un ciclo de planificación desvinculado de la realidad operativa y de las necesidades reales de la población objetivo.

Las variables a nivel estructura e institucional que influyen en el diseño y posterior implementación eficiente de las políticas, además de los señalados en los párrafos anteriores como la normativa, se encuentran las perspectivas de los integrantes de los equipos de formuladores en cada sector, a partir de sus conocimientos y experiencia en el diseño de las políticas. La mayor parte de las ocasiones, los responsables de elaborar y negociar la política con CEPLAN, se debaten en un fuego cruzado compuesto por las necesidades reales de la población objetivo y los intereses de los tomadores de decisión en cada sector, cuya orientación se vincula muchas veces sólo a contar con un producto sectorial a presentar como un logro, tal como señala Paul Durand en una entrevista (comunicación personal, 12 de junio de 2024): "Lo que se hace finalmente en este tipo de políticas es negociar. Ahí viene un ajuste entre lo técnico que tú puedes sustentar - que hay problemas educativos, problemas de salud, problemas de todo tipo para las juventudes - y lo que se puede acordar. Es una negociación con los sectores para construir un árbol de problemas que nos ayude a identificar un problema público".

Si a este escenario se adiciona los bajos niveles de experiencia y capacidad técnica de los responsables para llevar adelante este proceso, existen altas probabilidades de que la implementación no se realice de la manera esperada. Desde la perspectiva de los implementadores, también se aborda esta problemática: "Los equipos técnicos que no han sido formados para ser diseñadores de política, sin embargo tenemos que hacer política tanto en el diseño como para la implementación. Y los que de alguna forma tienen por rol la función de implementarlas tampoco son expertos en diseñar políticas. Entonces hay un vacío en relación a la formación para que un gestor público diseñe, implemente o en su mirada más funcional, gestione políticas". (N. Reto, comunicación personal, 12 de junio de 2024).

Los aspectos estructurales del sector que incide negativamente en el proceso de desarrollo de las políticas es la alta rotación del personal encargado del diseño e implementación de las políticas, que imposibilita la continuidad de los procesos y la sostenibilidad de las acciones. Este escenario promueve el debilitamiento de los resultados que se espera obtener si la política es de índole multisectorial, donde confluyen diversos equipos de varios sectores con objetivos formales, y no formales, no necesariamente alineados, así como con procedimiento distintos en tiempos y productos esperados. En esa línea, otros factores institucionales que obstaculizan la implementación efectiva de las políticas incluyen la falta de claridad en la asignación de roles y responsabilidades en el diseño de las políticas multisectoriales, así como la discontinuidad en los procesos de gestión para la implementación de las mismas. También se señala la ambigüedad en la definición de funciones: "Tampoco la guía (de CEPLAN) define cuál es el rol del sector responsable del objetivo vital y a la fecha, digamos, se ha vuelto lo mismo ser responsable, objetivo prioritario o proveedor de servicios." (P. Durand, comunicación personal, 12 de junio de 2024). Esta falta de precisión en la delimitación de responsabilidades dificulta la coordinación intersectorial y la ejecución eficiente de las políticas.

Por otro lado, se enfatiza la problemática de la discontinuidad administrativa: "Lo que uno inicia, el otro lo borra. Y no se concatenan los instrumentos. De que sí armonicen la gestión, que es la política pública, que son los instrumentos de gestión, que son los presupuestos, que son las actividades." (N. Reto, comunicación personal, 12 de junio de 2024). Esta situación refleja la ausencia de mecanismos que garanticen la continuidad de las políticas y programas a través de los cambios de administración, lo que resulta en la pérdida de avances y la ineficiencia en el uso de recursos públicos.

Las construcciones estructurales de los formuladores de políticas revelan deficiencias significativas que impactan negativamente en la calidad y efectividad de las políticas públicas. Un aspecto crítico es la falta de formación especializada en diseño de políticas

entre los equipos técnicos, tal como ha sido señalado en párrafos anteriores. Esta carencia de capacitación específica compromete la solidez técnica y la viabilidad de las políticas formuladas, afectando su posterior implementación y resultados.

Asimismo, la inexperiencia institucional en organismos clave como CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) se presenta como otro factor limitante. Una entrevistada ilustra esta problemática: "Creo que para esta política efectivamente rural hubo ausencias. Ausencia porque ese plan todavía se estaba constituyendo. Y le dijeron, tienes que formular una guía de política, que se fue elaborando y formulando en el camino." (M. Vicente, comunicación personal, 4 de junio de 2024). Esta situación refleja la prematura asignación de responsabilidades a instituciones en proceso de consolidación, lo que puede resultar en guías y políticas elaboradas sin la madurez institucional necesaria, comprometiendo así la calidad y coherencia de los instrumentos de planificación y gestión pública.

Para sustentar lo anterior, a continuación se analizan los resultados de los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas analizadas en esta investigación. La normativa de CEPLAN indica que cada una de ellas debe formar parte de un proceso seguimiento a través de la recolección de información sobre los indicadores de sus objetivos prioritarios y sus servicios de manera anual, a ser reportado cada junio. Adicionalmente, cada dos años se realiza un ejercicio similar, pero orientado a la evaluación. Los reportes que se elaboran como producto de este ejercicio de sistematización de los avances en los indicadores son publicados en la página institucional de cada ministerio de acuerdo con lo establecido en la normativa de transparencia nacional.

## **5.2. Resultados de la implementación**

El análisis de los reportes de seguimiento de las políticas de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales y la Política Nacional de Juventud revela un panorama donde las deficiencias en el diseño de las políticas se traducen en bajos desempeños y

una eficacia limitada en su implementación. Este escenario pone de manifiesto cómo las fallas estructurales en la concepción de las políticas pueden socavar incluso las intenciones de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales y jóvenes del Perú, ambos públicos beneficiarios de dichas políticas.

Como lo relacionado a la definición de objetivos y la medición de sus avances, existen dos características que comparte ambas políticas. Por un lado, un aspecto particularmente preocupante es la tendencia a cumplir objetivos que, en realidad, reflejan procesos ya en curso antes de la implementación de las políticas, al analizar el número de indicadores reportados y no reportados por cada política. La figura 8 muestra que de un total de 16 indicadores de Objetivos Prioritarios para la Política Nacional de Juventud, 14 fueron reportados y 2 no fueron reportados en el año 2022. Esto indica un alto nivel de cumplimiento en términos de reporte, con un 87.5% de los indicadores informados. Del mismo modo, para la Política de Atención Educativa en Ámbitos Rurales, la figura 9 muestra que de un total de 13 indicadores de Objetivos Prioritarios, 10 fueron reportados y 3 no fueron reportados en 2022. Esto representa un 76.9% de cumplimiento en el reporte de indicadores, ligeramente menor que la Política Nacional de Juventud.

Estos resultados crean una imagen de progreso irreal que enmascara la verdadera eficacia de las intervenciones diseñadas. Por ejemplo, en la Política Nacional de Juventud, el indicador de acceso al Seguro Integral de Salud muestra un cumplimiento que supera ampliamente las metas establecidas, alcanzando un 87% en 2022 frente al 57.96% proyectado. Sin embargo, este logro aparente podría estar más relacionado con tendencias preexistentes en la ampliación de la cobertura de salud que con el impacto directo de las nuevas iniciativas políticas.

**Figura 8. PNJ - Indicadores de Objetivos Prioritarios reportados al 2022**



Elaboración propia basada en datos de "Reporte de seguimiento de la Política Nacional de la Juventud correspondiente al año 2022" (Ministerio de Educación del Perú, 2023)

**Figura 9. PAEPAR - Indicadores de Objetivos Prioritarios reportados al 2022**



Elaboración propia basada en datos de "Política de atención educativa para la población de ámbitos rurales" (Ministerio de Educación del Perú, 2023)

La siguiente característica compartida de ambas políticas analizadas, es que no existe correspondencia entre los logros obtenidos a través de las mediciones de los indicadores de objetivos prioritarios y la implementación de servicios hacia la población que alimenten ese crecimiento. La estructura de las políticas sigue una lógica incremental, el éxito en el cumplimiento de las metas establecidas para los indicadores

de servicios debería promover el cumplimiento de las correspondientes en los objetivos prioritarios. La tabla 5 detalla el desempeño de los indicadores para cada Objetivo Prioritario de la Política Nacional de Juventud en 2022. Se observa una variación significativa en el nivel de cumplimiento entre diferentes indicadores, desde un 0% (no reportado) hasta un 208% de cumplimiento. Destaca el indicador IOP.03.03, relacionado con el acceso al Seguro Integral de Salud, que alcanzó un 100% de cumplimiento.

Por otro lado, la tabla 6 muestra el desempeño de los indicadores para los Objetivos Prioritarios de la Política de Atención Educativa Rural en 2022. Se observa un patrón de cumplimiento más bajo en comparación con la Política Nacional de Juventud, con varios indicadores no reportados (0% de cumplimiento) y otros con niveles de cumplimiento que varían desde 14.6% hasta 170.2%. Como mencionamos en párrafos anteriores, esta información debería significar que ambas políticas están cumpliendo las metas planteadas; sin embargo, como se demuestra a continuación, esta percepción no es la adecuada y esconde la ineficiencia en la implementación de ambos instrumentos estratégicos.

**Tabla 5 - Reporte de indicadores de Objetivos Prioritarios PNJ**

Objetivo	Indicador	Logro esperado 2022	Valor obtenido 2022	Nivel de Cumplimiento
OP.01	IOP.01.01	80,50%	79,53%	99%
OP.01	IOP.01.02	36,00%	37,18%	103%
OP.01	IOP.01.03	24,00%	20,81%	87%
OP.02	IOP.02.01	8,40%	7,94%	106%
OP.02	IOP.02.02	24,70%	19,25%	78%
OP.02	IOP.02.03	21,50%	18,18%	118%
OP.03	IOP.03.01	55%	0%	55%
OP.03	IOP.03.02	12%	4%	37%
OP.03	IOP.03.03	57,96%	57,96%	100%
OP.03	IOP.03.04	11,80%	8,90%	133%
OP.04	IOP.04.01	29,50%	No registrado	0%

OP.05	IOP.05.01	9,90%	11,20%	88%
OP.05	IOP.05.02	16%	8%	208%
OP.06	IOP.06.01	8,10%	5,80%	72%
OP.06	IOP.06.02	No registrado	0,02%	0%
OP.06	IOP.06.03	65%	81%	124%

Elaboración propia basada en datos de "Reporte de seguimiento de la Política Nacional de la Juventud correspondiente al año 2022" (Ministerio de Educación del Perú, 2023)

**Tabla 6 – Reporte de indicadores de Objetivos Prioritarios PAEPAR**

Objetivo	Indicador	Logro esperado 2022	Valor obtenido 2022	Nivel de Cumplimiento
OP.01	IOP.01.01	22.00%	No registrado	0
OP.01	IOP.01.02	10.00%	No registrado	0
OP.02	IOP.02.01	40.00%	0.00%	0
OP.02	IOP.02.02	28.00%	12.20%	43.6%
OP.02	IOP.02.03	28.00%	11.30%	40.4%
OP.02	IOP.02.04	28.00%	5.40%	19.3%
OP.02	IOP.02.05	28.00%	4.10%	14.6%
OP.03	IOP.03.01	58.00%	98.70%	170.2%
OP.03	IOP.03.02	30.00%	8.20%	27.3%
OP.04	IOP.04.01	7.00%	No registrado	0

Elaboración propia basada en datos de "Reporte de seguimiento de la política de atención educativa para la población de ámbitos rurales correspondiente al año 2022" (Ministerio de Educación del Perú, 2023)

Al analizar los resultados obtenidos por cada uno de los servicios diseñados para ambas políticas, nos encontramos con un escenario deficitario. Al revisar los niveles de logro en los documentos de reportes de seguimiento y evaluación, se muestra la desproporción entre el número de servicios diseñados y el bajo número de reporte de los indicadores que deberían medir su avance. Esto denotaría que no se están implementando dichos servicios que constituyen el conjunto central de las políticas y que, como ya fue señalado, son los principales insumos que permiten lograr los objetivos prioritarios de cada una ellas. La figura 10 ilustra que de un total de 40 indicadores de

servicios para la Política Nacional de Juventud, ninguno fue reportado en 2022. Este dato es alarmante y sugiere serias deficiencias en la implementación o en el sistema de seguimiento de la política. Caso similar, es el referido a la información disponible de la Política de Atención Educativa en Ámbitos Rurales, la figura 11 muestra que de un total de 20 indicadores de servicios, solo 4 fueron reportados y 16 no fueron reportados en 2022. Esto representa un 20% de cumplimiento en el reporte de indicadores de servicios después de cuatro años de implementación.

**Figura 10. PNJ - Indicadores de servicios reportados al 2022**



Elaboración propia basada en datos de "Reporte de seguimiento de la Política Nacional de la Juventud correspondiente al año 2022" (Ministerio de Educación del Perú, 2023)

**Figura 11. PNJ - Indicadores de servicios reportados al 2022**



Elaboración propia basada en datos de "Reporte de seguimiento de la política de atención educativa para la población de ámbitos rurales correspondiente al año 2022" (Ministerio de Educación del Perú, 2023)

Esta situación es preocupante en ambas políticas, cuyos numerosos indicadores cruciales, como los relacionados con la educación secundaria diversificada o los programas de atracción y retención docente, no presentan datos, lo que muestra objetivamente que no se están ejecutando los servicios. La ausencia de información no es meramente un problema de medición, sino un indicio alarmante de que estos servicios, fundamentales para mejorar la calidad educativa en zonas rurales, simplemente no se han puesto en marcha o lo han hecho de manera tan limitada que su impacto es imperceptible.

Las fallas en el diseño de las políticas se manifiestan también en la desconexión entre los objetivos ambiciosos y los mecanismos prácticos para alcanzarlos. En la Política Nacional de Juventud, por ejemplo, se observa una brecha significativa entre las metas de empleo formal juvenil y los servicios diseñados para promoverlo. La carencia de datos sobre la implementación de servicios clave como el financiamiento de proyectos productivos, las asesorías empresariales o la intermediación laboral sugiere que estos componentes esenciales de la política no han logrado materializarse en intervenciones concretas y efectivas.

Esta dinámica de cumplimiento superficial de metas de objetivos prioritarios, mezclada con la no implementación de servicios cruciales, revela una deficiencia fundamental en el enfoque de diseño e implementación de políticas públicas. Se priorizan indicadores fácilmente alcanzables o que reflejan tendencias preexistentes, mientras que las intervenciones más desafiantes y potencialmente transformadoras quedan relegadas o sin ejecutar. El resultado es una política que, sobre el papel, muestra avances, pero que en la práctica falla en abordar las problemáticas más profundas y estructurales que afectan a la juventud y a las comunidades rurales.

Este escenario pone de relieve la necesidad urgente de repensar no solo la implementación de estas políticas, sino su diseño mismo. Es imperativo desarrollar mecanismos más robustos para asegurar que los servicios propuestos se implementen efectivamente y que los indicadores reflejen genuinamente el impacto de las nuevas intervenciones, no simplemente la continuación de tendencias preexistentes. Asimismo, se requiere un enfoque más integral que aborde las barreras estructurales que impiden la ejecución de servicios clave, desde la asignación de recursos hasta la capacidad institucional y la coordinación intersectorial.

En última instancia, el éxito de estas políticas dependerá de la capacidad de superar la brecha entre el diseño ambicioso y la implementación efectiva. Esto implica no solo mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación, sino también reconfigurar el proceso de diseño de políticas para asegurar que los objetivos, servicios e indicadores estén alineados con las realidades y capacidades del terreno. Solo así se podrá avanzar hacia una implementación que genere cambios significativos y duraderos en la vida de los jóvenes y las comunidades rurales del Perú.

## **Conclusiones**

La instauración de un sistema nacional integrado para la implementación de las políticas públicas nacionales, promovió la creación de una nueva estructura metodológica desde CEPLAN basado en un planteamiento racional y científico para su creación, implementándose de manera obligatoria desde el año 2018. Esta ruta de acción de carácter obligatorio a nivel nacional tuvo como finalidad disminuir la profusión indiscriminada de políticas impulsadas desde todos los ministerios del país, así como generar un ordenamiento que permitiera contar con un sistema integrado para las acciones de seguimiento y evaluación.

El proceso histórico seguido por los procesos de planificación estratégica en el país ha seguido una serie de diferentes estadios que se inician en los albores de la década de 1960, con los primeros esfuerzos dirigidos a contar con instituciones responsables de la planificación de las políticas desde una vertiente notoriamente centralista para la toma de decisiones; continuó con el intento de introducir la construcción de políticas de manera racional, apoyada en la inclusión de la participación social de manera organizada, a partir de 1971. Dos décadas después, se instaló un viraje a partir de la instauración de orden centrado en la instrumentalización de la planificación estratégica y la creación de políticas con el objetivo de promover la figura presidencial, que marcaron un retroceso en la intencionalidad de contar con sistemas ordenados, previsibles y de índole científica. Finalmente, con la entrada del nuevo siglo y el retorno a la democracia, se inicia el giro a la planificación estratégica moderna, complejizándola y dotándola de una racionalidad excluyente de los procesos argumentativos, con la intención de evitar la incidencia negativa de las decisiones de los actores con mayor poder y promoviendo el diseño de políticas basado en la eficiencia y el logro de resultados. Tener en cuenta este devenir a través de poco menos de un siglo, permite

hasta cierto punto comprender los resultados obtenidos actualmente, con herramientas estratégicas que no cumplen con los criterios establecidos y que siguen demarcando la orientación que las instituciones del Estado actual deben seguir para el cumplimiento de sus funciones y la atención de las necesidades de la población.

El diseño y formulación de políticas bajo el esquema metodológico actual se sustenta en el uso de la evidencia científica como principal argumento para su aprobación, con la participación tangencial de los actores políticos como validadores de la información recopilada. Esta perspectiva deja de lado a los actores de la comunidad de políticas en su formulación y aprobación, soslayando los procesos mediante los cuales se alinean con otros que tienen la misma posición, para juntos enfrentan a grupos que postulan las ideas contrarias (Lever, 2019). La negociación y argumentación son fenómenos clave para comprender los productos finalmente obtenidos a través de los documentos de políticas, que no necesariamente cumplen con lo establecido metodológicamente y cumplirían otros objetivos distintos a la eficiencia y la satisfacción de necesidades de la ciudadanía en aspectos clave.

La comparación efectuada entre la estructura y contenidos normativamente establecidos por CEPLAN para el diseño y formulación de las políticas nacionales, con las estructuras de dos políticas bajo responsabilidad del MINEDU, muestran disimilitudes notorias, lo que indicaría que el principio de realidad se impone y son finalmente las acciones de negociación y argumentación las que dominan frente a la estructura racional y científica, para su promulgación de manera oficial e inclusión en el SINAPLAN. Como señala Barzelay, los discursos oficiales no son la fuente únicamente válida para la construcción de las políticas, también la perspectiva de los actores sobre sus propias necesidades y alternativas de solución forman parte también del proceso. Basar el análisis de las políticas solamente en lo "oficial", vuelve invisible a todos aquellos aspectos que forman parte de los procesos de negociación y argumentación

no necesariamente racionales y más anclados en perspectivas e intereses de todos los involucrados (2004).

Al analizar los contenidos de la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales Población de Ámbitos Rurales, se identifican serias divergencias con los aspectos técnicos estipulados en la metodología. La descripción de un problema público con un amplio conjunto de variables de análisis que complejizan en extremo la atención desde el sector responsable, incluyendo roles que competen a otros sectores y que no corresponde al alcance de una política sectorial de este tipo. A otro nivel, no obstante los objetivos prioritarios elaborados se encuentran articulados a los dispuesto técnicamente, no sucede lo mismo con los otros elementos de la jerarquía de la planificación de la política.

En primer lugar, es notorio el amplio número de lineamientos incorporados, contraviniendo la disposición metodológica de contar con una cantidad reducida de los mismos que sirvan para determinar los medios institucionales que articulen los objetivos y los servicios que los componen. En segundo lugar, algunos presentan enunciados del mismo nivel que los objetivos, otros apuntalan mejoras en los procesos institucionales de gestión que metodológicamente no corresponden a este nivel de planificación, y finalmente otro porcentaje presenta una redacción que describe acciones de nivel operativo. Precisamente a evaluar el diseño de los servicios, se encuentra que casi la totalidad de los incluidos en el texto de la política presentan problemas como exceder la capacidad institucional del sector en sus roles y funciones, presentan proyectos educativos ya existentes o en curso, son redundantes y describen procesos implementados desde antes de la formulación de la política.

Con referencia al análisis realizado a los contenidos de la Política Nacional de la Juventud se encuentra diferencias fácilmente identificables con lo dispuesto normativamente en los documentos de planificación y diseño de políticas de CEPLAN. El enunciado del problema público no cumple con los criterios de concisión, de la

determinación de una variable única de análisis a nivel de la población objetivo a ser beneficiada y no vincularse a una característica no disociada de los problemas de la gestión de la entidad responsable. La incorporación de variables como desigualdad social, desarrollo integral y participación social configuran un campo de acción demasiado amplio para una política, incluso a una de cobertura multisectorial como la revisada. Por esta razón, su esquema causal no se relaciona directamente con las necesidades puntuales de una sección de la población nacional, a resolverse con una intervención articulada de diversos sectores; por el contrario, parecería definida desde las falencias reconocidas en la gestión de las entidades del Estado para cumplir con sus roles y funciones establecidas por ley.

Al evaluar los objetivos definidos de esta política, se abordan aspectos relacionados al desarrollo de competencias desde el sector educativo, empleo decente juvenil, atención integral en salud, reducción de la violencia, reducción de la discriminación e incremento de la participación ciudadana de los jóvenes. Esta amplitud de campos de acción, heredada de la estructuración del diagnóstico causal, genera la difusión de esfuerzos frente a un problema maximalista y probablemente establezca limitaciones para el reconocimiento de su contribución en los procesos de evaluación, más allá del cumplimiento de acciones y entrega de productos. Sobre los lineamientos de la política se aprecia el mismo resultado, contando con un conjunto de ellos que se relacionan más a solucionar las fallas de las gestiones de cada sector, al promover la implementación de estrategias o elevar el número de asegurados al sistema previsional del salud por ejemplo; o también a enunciar otros que cumplen con la redacción y contenido de los servicios, antes que a establecer rutas o medios de acción para atender el problema y transitando en el exceso de funciones o el detalle que no concierne a este nivel de planificación.

Los servicios de esta política también presentan una característica muy particular: la mayoría de ellos son servicios ya existentes en las gestiones de los diversos sectores

involucrados. Esta característica genera un proceso de reflexión frente a los procesos de formulación de las políticas, el rol que cumple la metodología, la preponderancia en la práctica de la argumentación frente a los aspectos técnicos y normativos, y el impacto de la política aprobada frente al problema público definido. Es aquí donde surgen preguntas sobre la validez de incluir servicios ya existentes: Si estos servicios ya se implementan, ¿Para qué es necesario diseñar y formular una política que los incorpore? ¿El problema público no está siendo atendido con este corpus de servicios en la actualidad y la política solo efectúa su organización? ¿Cuál es realmente el aporte acumulado frente al posible impacto a lograr?

Aquí las posibles respuestas a estas interrogantes se encuentran en el origen de esta política y los procesos de negociación y argumentación detrás de la toma de decisiones sobre su formulación, como pueden ser la emergencia del bono demográfico, la posibilidad de contar con una política como parte del discurso institucional frente a la ciudadanía y la estrategia publicitaria de mostrar logros o avances en las gestiones.

Los resultados obtenidos al analizar las políticas citadas en comparación a la metodología muestran que existen serias diferencias entre lo esperado y lo construido finalmente, no solo en la redacción y la forma, que de por sí podrían generar algunas dificultades para cumplir con las metas propuestas y llevar a cabo procesos de seguimiento y evaluación acordes a lo esperado; adicionalmente a ello, implica la existencia de otras variables que inciden en mayor medida no solo en el producto final sino también en los procesos de toma de decisiones que involucra la decisión de establecer una política como necesaria a partir del establecimiento de un problema público. Dichos elementos de influencia son los procesos de negociación y argumentación que se gestan en la comunidad de políticas, a través de las posiciones de los diversos actores implicados, y que definen finalmente los aspectos clave de las políticas. Como señala FISCHER (2003), el giro argumentativo en la toma de decisiones relacionadas a las políticas públicas, implica que la legitimización de las mismas se logra

a través de la persuasión de la importancia de la problemática, así como de las posibles vías de solución. La definición del problema público dependería en mayor medida del uso de retórica amparándose en la evidencia, antes que en la lectura general de la misma. La construcción de las políticas se encuentra guiada por un proceso discursivo en permanente retroalimentación, que constantemente desarrolla o adapta nuevas ideas.

En esta lógica, antes que esquemas racionales y científicos que delimitan la ruta a seguir para el diseño e implementación de las políticas, la labor de los actores con influencia en su formulación y aprobación se enfoca en la producción de evidencias que sirvan de sustento para la argumentación discursiva en el debate de la comunidad de quienes toman las decisiones, que deben aprobar un proceso de legitimación del problema público seleccionado y las decisiones de cómo solucionarlo. Como se señala en una de las entrevistas: “La política en realidad no que sea un tema muy científico, procuran serlo igual que los programas presupuestales, procuran ser programas por resultados y que solo en base a la evidencia. Pero existen dos riesgos, la evidencia puede ser intencionada, la buscas intencionadamente, o solo ves evidencia sin relacionarla a la realidad, y se tiene que aplicar así no funcione en la realidad”. (M. Salinas, comunicación personal, 1 de febrero de 2022).

Los casos estudiados en esta investigación permiten evidenciar la existencia de estas otras variables relacionadas a la negociación en una diversidad de arenas, en la acepción de Dante y Subirats (2022, p. 167-168), relacionadas a expertos técnicos y profesionales, actores políticos con influencia mediática e institucional, y actores sociales con intereses particulares o de grupo. Este conglomerado genera las condiciones para el reconocimiento de un problema como válido institucionalmente a través de sus diversas interacciones, independientemente de su validez científica o el análisis racional, e influye en la toma de decisiones para la incorporación de objetivos, lineamientos y servicios fuera de las constricciones técnicas y científicas establecidas

en la normativa. Las interrelaciones generan factores catalizadores, acelerantes o retardantes que son únicamente políticos y se superponen a los componentes metodológicos. La existencia de presiones políticas para la aprobación de determinada política no dependería entonces de su calidad técnica; por el contrario, se encontraría ligada a las presiones políticas ejercida por quienes poseen influencia de manera formal, a partir de procesos de negociación y aprobación sustentados en normativa sobre participación social, o desde una postura informal, vinculada a las relaciones de poder a nivel institucional.

Al evaluar los reportes de seguimiento y evaluación de las políticas analizadas, se revela una desconexión crítica entre el diseño y la implementación de políticas públicas en Perú. La metodología excesivamente cuantitativa de CEPLAN, combinada con procesos de negociación internos sesgados y reducido nivel de diálogo con actores externos, resulta en documentos que cumplen requisitos formales pero carecen de viabilidad práctica y legitimidad social. Esta situación se manifiesta en el cumplimiento superficial de metas de objetivos prioritarios, mientras que los servicios cruciales diseñados para alcanzar estos objetivos no se implementan o no se reportan adecuadamente, creando una ilusión de progreso que enmascara la ineficacia real de las intervenciones.

La brecha entre el diseño ambicioso y la implementación efectiva de estas políticas subraya la necesidad urgente de reformar el enfoque actual. Es imperativo desarrollar mecanismos más robustos que aseguren la implementación efectiva de los servicios propuestos y que los indicadores reflejen genuinamente el impacto de las nuevas intervenciones. Esto requiere reconfigurar el proceso de diseño de políticas para alinear objetivos, servicios e indicadores con las realidades y capacidades del terreno, mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación, y abordar las barreras estructurales que impiden la ejecución de servicios clave. Solo a través de estos cambios fundamentales se podrá avanzar hacia políticas públicas que generen cambios significativos y duraderos en la vida de los beneficiarios previstos.

Los hallazgos de esta investigación dialogan directamente con los elementos teóricos revisados sobre la argumentación en políticas públicas. Las demandas políticas se manifiestan en la forma en que los actores institucionales negocian la definición de problemas públicos, como se evidenció en ambas políticas analizadas, donde la estructura final respondió más a intereses institucionales que a criterios técnicos.

El conocimiento político se revela en la selección y uso estratégico de evidencia para sustentar posiciones predeterminadas, antes que para informar el diseño de la política. Esto se observa particularmente en cómo los sectores utilizan datos existentes para justificar servicios ya en funcionamiento, en lugar de diseñar nuevas intervenciones basadas en evidencia.

Las garantías y respaldos se construyen principalmente a través de la legitimidad institucional y el cumplimiento formal de requisitos metodológicos, más que mediante la solidez técnica de las propuestas. Los calificativos se expresan en la forma en que los actores negocian la validación de sus propuestas, utilizando el lenguaje técnico de CEPLAN como herramienta de legitimación.

Tomando en cuenta la anterior y respecto a la pregunta central de investigación sobre el nivel de influencia de la argumentación en el diseño y aprobación de políticas públicas, los resultados demuestran que esta es determinante y frecuentemente supera el peso de los criterios técnicos establecidos en la metodología oficial. Esto se evidencia en tres niveles:

1. En la definición del problema público, donde la argumentación política define la estructura y alcance del problema, frecuentemente excediendo las capacidades institucionales reales.
2. En el diseño de servicios, donde la negociación lleva a incluir intervenciones preexistentes o inviables, priorizando la visibilidad institucional sobre la efectividad.

3. En los procesos de aprobación, donde el cumplimiento formal de requisitos metodológicos sirve como herramienta de argumentación para validar decisiones ya tomadas en espacios de negociación política.

Finalmente, este escenario general para la formulación de las políticas, a partir de los casos analizados, no implica la inutilidad del sistema en curso ni la promulgación de políticas que no son útiles o que no obtendrán resultados. Por el contrario, la comprensión de la importancia de los procesos de negociación y argumentación en el diseño de las herramientas de gestión y la toma de decisiones, son aspectos que surgen a partir de la propia experiencia en la aplicación de los requisitos técnicos y científicos propuestos desde CEPLAN. Reconocer la influencia de factores que no se basan en criterios ni en el determinismo producto de la aplicación de métodos científicos cuantitativos, deberá ser útil para mejorar las siguientes versiones de la metodología oficial del Estado nacional para la construcción de sus políticas, reconociendo las ventanas de oportunidad que aparecen en los procesos de diseño y formulación, y estableciendo dinámicas que finalmente orienten de la manera más eficiente y transparente posible las acciones de negociación y argumentación en la diversidad de actores que componen la esfera pública. Es fundamental recolocar a las políticas nacionales en el rol que deben cumplir, limitando su instrumentalización como productos de propaganda institucional y aportando a la resolución de problemáticas que afectan a la población, a través de la generación de servicios que permitan la satisfacción de sus necesidades y el cumplimiento de sus derechos ciudadanos

## Referencias Bibliográficas

- Acuerdo Nacional. (2014, 19 abril). Definición del Acuerdo Nacional. Recuperado 31 de octubre de 2021, de <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). La hechura de las políticas / The Construction of Policies. Miguel Ángel Porrúa.
- Arobes, S. M. (2012, 1 noviembre). Desenredando la madeja: la importancia de mejorar el proceso de formulación de políticas públicas | Politai. POLITAI. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14131>
- Bardach, E. (2008). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas/ The Eight Steps for the Analysis of Public Policies: Un manual para la práctica/ A Practice Manual (1.a ed.). Miguel Ángel Porrúa.
- Barzelay, M., & Cortázar, J. C. (2004). Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15330/una-guia-practica-para-la-elaboracion-de-estudios-de-caso-sobre-buenas-practicas>
- Béjar, H. (2007). Justicia social, política social (3.a ed.). CEDEP.
- Bresser, L. (1999). Reforma de Estado para la ciudadanía: La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLADE).
- Briones, G. (2002). Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales: Vol. Módulo 3. ICFES. <https://tinyurl.com/2p95snyz>
- Carrizosa, A. (s. f.). La negociación como herramienta de incidencia política. yumpu.com. Recuperado 2 de octubre de 2021, de

<https://www.yumpu.com/es/document/view/14234534/la-negociacion-como-herramienta-de-incidencia-politica-cird>

CEPLAN. (2018). Guía de Políticas Nacionales. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

CEPLAN. (2019). Guía para el planeamiento institucional.

CEPLAN. (2021a). Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del SINAPLAN. Centro de Planeamiento Estratégico Nacional.

CEPLAN. (2021b). Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD Directiva para la Formulación y Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Centro de Planeamiento Estratégico Nacional.  
<https://www.gob.pe/institucion/ceplan/normas-legales/1650888-001-2017-ceplan-pcd-modificada>

Cibotti, R., & Sierra, E. (1981). El sector público en la planificación del desarrollo. Siglo XXI.

Congreso de la República del Perú. (1992). Decreto Ley N° 25548: Crean la Comisión de Disolución y Transferencia del Instituto Nacional de Planificación-INP.  
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwir1fPVi9uIAxUyTjABHRtyKwMQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.leyes.congreso.gob.pe%2FDocumentos%2FLeyes%2F25548.pdf&usg=AOvVaw3cqSkEG2vW7aW9rPBZ6ONV&opi=89978449>

Congreso de la República del Perú. (2002). Ley N° 27783: Ley de Bases de la Descentralización.  
[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj6152YjNulAxWsRTABHZ\\_\\_AVsQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.mef.gob.pe%2Fes%2Fnormatividad%2Fpor-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj6152YjNulAxWsRTABHZ__AVsQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.mef.gob.pe%2Fes%2Fnormatividad%2Fpor-)

temas%2Fdescentralizacion%2F6833-ley-n-27783-  
3%2Ffile&usg=AOvVaw0nDHTY1xRjnnzFTDpQ-SHF&opi=89978449

Congreso de la República del Perú. (2003). Ley N° 28044: Ley General de Educación.  
<https://www.gob.pe/es//118378>

Congreso de la República del Perú. (2005). Ley N° 28522: Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). <https://www.ecolex.org/es/details/legislation/ley-no-28522-crea-el-sistema-nacional-de-planeamiento-estrategico-y-el-centro-nacional-de-planeamiento-estrategico-ceplan-lex-faoc083547/>

Congreso de la República del Perú. (2008). Decreto Legislativo 1008.  
[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiZ0NfrjNuIAxU3RzABHdb3G\\_wQFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww2.congreso.gob.pe%2Fsicr%2Fcendocbib%2Fcon\\_ui\\_bd.nsf%2F1E3B20B6CB1CB3F205257463005B69BE%2F%24FILE%2F01008.pdf&usg=AOvVaw2gqXa5vY4F-s-LZPISu8Vh&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiZ0NfrjNuIAxU3RzABHdb3G_wQFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww2.congreso.gob.pe%2Fsicr%2Fcendocbib%2Fcon_ui_bd.nsf%2F1E3B20B6CB1CB3F205257463005B69BE%2F%24FILE%2F01008.pdf&usg=AOvVaw2gqXa5vY4F-s-LZPISu8Vh&opi=89978449)

Dearing, J. W., & Rogers, E. (1996). *Agenda-Setting*. SAGE Publications.

Dente, B., & Subirats, J. (2022). *Decisiones Públicas* (2.a ed.). Ariel.

Dunn, W. N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th ed.). Routledge.

Escobar, A. S. M. (2012, 1 noviembre). Desenredando la madeja: la importancia de mejorar el proceso de formulación de políticas públicas | Politai. Politai.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14131>

Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Amsterdam University Press.

Fischer, O. P. S. F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices* (Illustrated). Oxford University Press, USA.

- Franco, C. (1975). La revolución participatoria. Mosca Azul Editores.
- Franco, C. (1983a). El Perú De Velasco (De La Cancelación Del Estado Oligárquico A La Fundación Del Estado Nacional) (Vol. 1). Centro De Estudios Para El Desarrollo y La Participación.
- Franco, C. (1983b). El Perú De Velasco (De La Cancelación Del Estado Oligárquico A La Fundación Del Estado Nacional) (Vol. 3). Centro De Estudios Para El Desarrollo y La Participación.
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *ECONÓMICAS CUC*, 38(2), 43-60.  
<https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- Gomáriz, E. (2007, junio). Sistema político y políticas públicas en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357535523004>
- Grinnell, R. M., & Unrau, Y. A. (2018). *Social Work Research and Evaluation*. Oxford University Press.
- Guba, E. (1990). *The Paradigm Dialog*. Sage Publications, Inc.
- Hernández, D. (2015). El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas (Vol. 54). Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. *Revista Institucional*.
- Huaranca, M., & Castellares, R. (2021). Bono Demográfico, Productividad y Crecimiento Económico (DT. N°. 2021-003). Banco Central de Reserva del Perú.  
[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiP3ayP\\_Jb4AhUIr4QIHaoRB3EQFnoECAYQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.bcrp.gob.pe%2Fdocs%2FPublicaciones%2FDocumentos-de-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiP3ayP_Jb4AhUIr4QIHaoRB3EQFnoECAYQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.bcrp.gob.pe%2Fdocs%2FPublicaciones%2FDocumentos-de-)

Trabajo%2F2021%2Fdocumento-de-trabajo-003-  
2021.pdf&usg=AOvVaw0vjKAYO6tyTI\_htQQVskjD

Kingdon, J. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Update Edition, with an Epilogue on Health Care: Pearson New International Edition. Pearson Education.

Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Pearson Education Limited.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Subirats, J. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Lever, A., & Poama, A. (2019). *The Routledge Handbook of Ethics and Public Policy*. Routledge.

Majone, G. (2014). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Economía y Finanzas. (s. f.). *Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales*. <https://www.mef.gob.pe>. Recuperado 16 de abril de 2021, de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/ppr/guia\\_seguimiento\\_pp.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/guia_seguimiento_pp.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). Decreto Supremo N° 227-2015-EF: Establecen vigencia, características, criterios y montos de las asignaciones por tipo y ubicación de institución educativa, así como de la asignación especial por labores en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) en el marco de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial. <https://www.gob.pe/institucion/ministerio-de-economia-y-finanzas>

Ministerio de Educación. (2018). Decreto Supremo N° 013-2018-MINEDU: Decreto Supremo que aprueba la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales. <https://www.gob.pe/institucion/ministerio-de-educacion>

Ministerio de Educación. (2019). Decreto Supremo N° 013-2019-MINEDU: Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Juventud. <https://www.gob.pe/institucion/ministerio-de-educacion>

Ministerio de Educación. (2021). Resolución de Secretaría General N° 075-2021-MINEDU. <https://www.gob.pe/institucion/ministerio-de-educacion>

Ministerio de Educación. (2022). Plan Estratégico Institucional 2019 - 2026. Ministerio de Educación del Perú. [http://www.minedu.gob.pe/normatividad/plan\\_institucional/RM\\_187-2022-minedu.pdf](http://www.minedu.gob.pe/normatividad/plan_institucional/RM_187-2022-minedu.pdf)

Ministerio de Educación. (2023a). REPORTE DE SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN EDUCATIVA PARA LA POBLACIÓN DE ÁMBITOS RURALES CORRESPONDIENTE AL AÑO 2022. Recuperado 5 de julio de 2024, de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjrnCA9dCIAXWuSzABHQgAGq4QFnoECBYQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.minedu.gob.pe%2Ftransparencia%2F2021%2Fpdf%2F20210617\\_15227\\_4\\_Evaluacion\\_implementation\\_PAEPAR.pdf&usg=AOvVaw0ac36i3XsZsMAREl\\_8R5oW&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjrnCA9dCIAXWuSzABHQgAGq4QFnoECBYQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.minedu.gob.pe%2Ftransparencia%2F2021%2Fpdf%2F20210617_15227_4_Evaluacion_implementation_PAEPAR.pdf&usg=AOvVaw0ac36i3XsZsMAREl_8R5oW&opi=89978449)

Ministerio de Educación. (2023b). REPORTE DE SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUD CORRESPONDIENTE AL AÑO 2022. Recuperado 11 de julio de 2024, de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjJgraS89CIAxU1RDABHWSgF4QFnoECBUQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.minedu.gob.pe%2Ftransparencia%2F2023%2Fpdf>

%2Freporte-de-seguimiento-de-la-politica-nacional-de-la-politica-nacionalde-juventud-16-de-junio-2023.pdf&usg=AOvVaw0a5qbi1rdaxzv4dN8RNulZ&opi=89978449

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2016). Plan Estratégico Multisectorial (PESEM) 2017-2021.

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiZs7iw5Jf4AhV8bTABHSvDAoQFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ceplan.gob.pe%2Fdocumentos\\_%2Fplan-estrategico-sectorial-multianual-pesem-trabajo-y-promocion-del-empleo-2017-2021%2F&usg=AOvVaw3U\\_eVJuy11-wGPInhM4\\_Pk](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiZs7iw5Jf4AhV8bTABHSvDAoQFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ceplan.gob.pe%2Fdocumentos_%2Fplan-estrategico-sectorial-multianual-pesem-trabajo-y-promocion-del-empleo-2017-2021%2F&usg=AOvVaw3U_eVJuy11-wGPInhM4_Pk)

Moreno, M. (2018, 20 noviembre). Negociando las políticas públicas: notas sobre los conflictos y tensiones en el proceso de formación de las políticas públicas. <https://www.fundacionhenrydunant.org>. Recuperado 5 de diciembre de 2021, de <https://www.fundacionhenrydunant.org/biblioteca/135-politicas-publicas>

Mostajo, R. (2002). El sistema presupuestario en el Perú. CEPAL.

Muller, P. (2010). Las políticas públicas. Universidad Externado.

Nercesian, I. (2017). La experiencia de Velasco Alvarado en Perú (1968-1975): intelectuales y política. Una aproximación. E-I@Tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos, 15(59), 19-35. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496454144002>

Ortegón, E. (2018). Planificación, política pública y valor público: Una aproximación a la teoría de la complejidad. Fondo Editorial Universidad Continental.

Ortegón, E. (2019). Políticas públicas: Métodos conceptuales y métodos de evaluación (Segunda Edición). Universidad Continental.

- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una Introducción A La Teoría Y La Practica Del Análisis De Políticas Publicas (Cuarta Edición). FLACSO / Miño y Dávila Editores.
- Petrone, F. (2009). Estudio de agenda setting: Conceptos, metodología y abordajes posibles. Acta Académica.
- Pirazán, J., & Ríos, S. Y. (2014). El enfoque argumentativo para el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de Frank Fischer. Forum. Revista Departamento de Ciencia Política., 6, 51-62.  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/52966>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). Resolución Ministerial N° 251-2013-PCM: Aprueban reglas generales de la Comisión de Coordinación Viceministerial y dejan sin efecto la R.M. N° 229-2002-PCM.  
<https://www.gob.pe/institucion/presidencia-del-consejo-de-ministros>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). Decreto Supremo N° 029-2018-PCM: Aprueba reglamento que regula las Políticas Nacionales.  
<https://www.gob.pe/institucion/presidencia-del-consejo-de-ministros>
- Putnam, R. D. (2011). Para que la democracia funcione: Las tradiciones cívicas en la Italia moderna. CIS.
- Roth, A. (2021). Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación (10o). Ediciones Aurora.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., Lucio, P. B., Valencia, S. M., & Torres, C. P. M. (2014). Metodología de la investigación. McGraw-Hill Education.
- Secretaría de Gestión Pública. (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Presidencia de Consejo de Ministros. <https://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>

Secretaría Nacional de la Juventud. (2019). Política nacional de la juventud. SENAJU.

Sotelo, A. (2015, 27 febrero). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. ASIP. Recuperado 5 de julio de 2021, de <http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

Subirats, S. H., Instituto Nacional de Administración Pública (España), & España. Ministerio para las Administraciones Públicas. (1992). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Administración pública.

Velasco, O. (1972). La planificación en el Perú (Documento Informativo No 8). Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Zahariadis, N. (2016). Handbook of Public Policy Agenda Setting; Handbooks of Research on Public Policy. Edward Elgar Publishing Limited.

