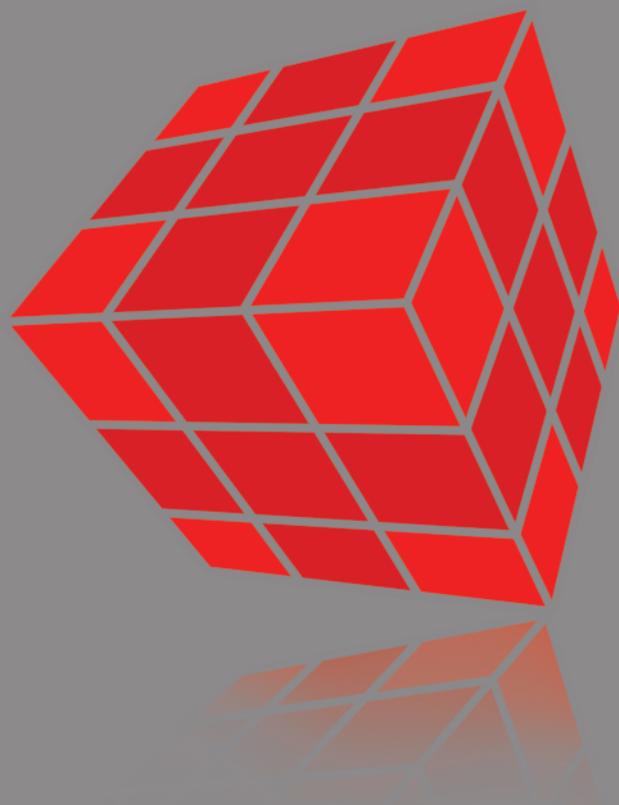


**¿Como Definir un Problema Social y Elaborar Objetivos en Procesos de Planificación?**





MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
Vice-ministerio de Planificación  
Dirección General de Desarrollo Económico y Social

# ¿Cómo definir un problema social y elaborar objetivos en proceso de planificación?

República Dominicana  
Enero 2011

Juan Temístocles Montás  
*Ministro*

Nelson Toca  
*Viceministro*

Juan T. Monegro  
*Director General*

**Equipo -DIGEDES:**

Juan T. Monegro  
María Santana  
Elva Mercedes  
Antonia González  
Héctor Espinosa  
Miguel Palmers  
Carlos Gratereaux  
Delio Rincón  
Elibeth López  
Paula Salvador  
Luis Ortega

**Arte final:**

Katherine Cocco

**Diseño de Portada:**

Stefannie Cedano

**Impresión**

Editora Alfa y Omega  
Santo Domingo, R.D.

Documento elaborado  
por el consultor  
Jorge de la Fuente,  
y revisado y adaptado  
por el equipo técnico  
de la DIGEDES.

## **Índice**

---

Presentación .....	5
Introducción .....	7
¿Qué es un problema social? .....	8
¿Cómo se diagnostica un problema social? .....	9
¿Cuál es la población afectada por un problema social? .....	11
¿Cuáles son los actores involucrados? .....	12
¿Qué es un árbol de problemas y cómo se construye? .....	16
¿Qué es un árbol de objetivos y cómo se construye? .....	20
¿Qué es el análisis de alternativas? .....	21
¿Cómo se relaciona análisis de alternativa con los instrumentos para definir los objetivos de un plan, programa o proyecto? .....	23
Conclusión .....	24
Glosario .....	25

## Presentación

---

Este documento, denominado *¿Cómo definir un problema social y elaborar objetivos en procesos de planificación?*, es el tercero de una serie de guías técnicas que, a manera de instrumento para facilitar el ejercicio de la planificación, difundirá el ministerio de economía, Planificación y Desarrollo. Se trata de un insumo valioso y de gran utilidad para los equipos técnicos de las unidades institucionales de planificación y desarrollo de las distintas entidades del sector público no financiero.

El propósito de la guía es establecer y definir la información que el ministerio de economía, planificación y desarrollo requerirá de cada institución en los resultados de sus respectivos procesos de planificación estratégica institucional.

En este sentido, el contenido está centrado en el concepto *problema social*, y traza pautas para la formulación de objetivos en el proceso de planificación institucional. Esta guía tiene como propósito que las entidades puedan proveer la información requerida para la actualización del plan nacional de desarrollo (Plan Nacional Plurianual del Sector Público), independientemente de cuáles hayan sido los métodos utilizados en su proceso de planificación institucional.

Las decisiones de corto y mediano plazo sobre el perfil de producción institucional, las medidas de política que lo complementan y los objetivos de política a los que contribuyen (expresados en términos de resultados e impactos) componen el conjunto mínimo de información estratégica que pueden contener los planes institucionales, a fin de que proporcionen la información institucional adecuada para la actualización del plan nacional antes referido.

Aquellas instituciones que no hayan desarrollado aún procesos integrales de planificación estratégica podrán utilizar este documento como guía para trabajar lo que denominamos el núcleo básico de su planificación institucional. Las que hayan hecho ya su proceso de planificación, que le sirva para edificarse sobre el tipo de información básica que requiere el sistema nacional de planificación e inversión pública en el desarrollo de sus instrumentos de planificación global.

**Juan Temístocles Montás**  
Ministro

## Introducción

---

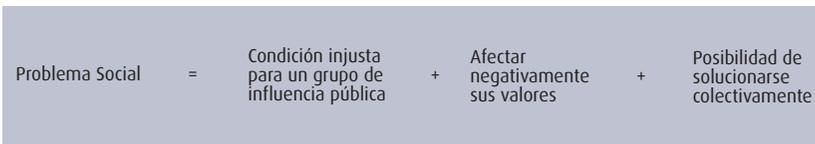
Uno de los problemas más comunes en la formulación de proyectos y programas públicos es la **definición del problema** que se quiere abordar. Es común encontrar problemas definidos ambiguamente, con poca focalización y con población objetivo mal caracterizada. En otros casos se define el problema en términos muy generales, que abarca una infinidad de variables y que, por supuesto, requiere soluciones generales, para lo cual normalmente no existen las capacidades institucionales ni los recursos económicos suficientes para lograr la situación deseada.

Por otra parte, en un determinado problema que aqueja a la población, existe un conjunto de **actores involucrados** en dicho problema, y no siempre dichos actores tienen una posición única, sino que la solución del problema pasa por los intereses particulares de cada actor y por cómo se verá afectada su realidad. Por lo tanto, una solución que puede ser técnicamente adecuada, es posible que sea abortada por los conflictos que se dan entre los propios involucrados. Luego, para la definición de una política pública, no basta con la buena voluntad de la institucionalidad o de un gobierno, sino que se requiere **compatibilizar los puntos de vista de los diferentes actores involucrados**.

Es por esta razón que la Dirección General de Desarrollo Económico y Social, del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, ha elaborado diferentes documentos para la difusión de instrumentos de planificación. En este caso particular, pone a disposición de los funcionarios y técnicos de las Unidades Institucionales de Planificación este material que pretende orientar esta cuestión: cómo definir los problemas y las soluciones a los temas más sentidos por la población.

## ¿Qué es un problema social?

De acuerdo a Fuller y otros<sup>1</sup>, un problema social es **“una condición que se establece como tal por un número considerable de personas como una desviación de las normas sociales habituales”**. Por otra parte, Sullivan y otros<sup>2</sup> señalan que “existe un problema social cuando un grupo de influencia es consciente de una condición social que afecta sus valores, y que puede ser remediada mediante una acción colectiva”. Resumiendo se puede decir que:



Como se puede observar no existe la total “objetividad” en la **definición de un problema social**, ya que es posible que para un segmento de la sociedad un determinado problema existe mientras que para otro, no es problema o simplemente no es relevante. *Por ejemplo: el aborto terapéutico, donde se interrumpe la vida del feto para proteger la vida de la madre, es aceptado en gran parte de las sociedades, pero existen grupos de influencia pública que consideran que no es posible atender contra la vida tanto del feto como de la madre. Estas posiciones implican dos miradas totalmente opuestas del problema: la primera, la interrupción del embarazo; la segunda, la no interrupción. Y ésta disyuntiva puede dar origen a políticas públicas distintas.*

Existen otros ejemplos menos radicales, como es el caso del problema “existe población carente de un lugar digno para vivir”.

1. Fuller, R.C. y Myers, R. (1941a). The natural history of a social problem. American Sociological Review, 6, 320-328.

2. Sullivan, T., Thompson, K., Wright, R., Gross, G. y Spady, D. (1980). Social problems: Divergent perspectives. New York: John Wiley and Sons.

Es probable que diferentes grupos coincidan con la existencia del problema, pero unos lo consideran prioritario y otros no tanto ya que existen otras prioridades tan importantes como el problema señalado. Esta situación es la más real y es la que normalmente se da cuando se hace la discusión del presupuesto nacional: frente a recursos escasos, ¿dónde se colocan para tener mayor efectividad, considerando la valoración y puntos de vista de los grupos de influencia?

A partir de la experiencia pública, los problemas sociales más comunes son:

Problema Social	Ejemplo
• Aquellos que afectan al colectivo	• Transporte colectivo para la ciudad
• Necesidades no satisfechas	• Alimentación de calidad en calorías y proteínas
• Situación no deseable o no aceptable	• Delincuencia
• Oportunidades por mejorar	• Calidad de la educación pública
• Derechos no garantizados	• Equidad laboral entre hombres y mujeres
• Son resueltos mediante acciones pública; si no hay solución, no hay problema de política	• Regulación laboral del sector público, problema colectivo • Contrato de trabajo, problema individual

### ***¿Cómo se diagnostica el problema social?***

---

Una vez resuelto, si la situación analizada es un problema social y hay acuerdo para enfrentarlo mediante la intervención pública, entonces se requiere hacer un análisis en profundidad para determinar cuáles son las características del problema. Para esto se debe realizar una observación empírica (a partir de la experiencia) mediante un análisis científico técnico, ya que no se puede fundamentar el problema sobre suposiciones o creencias. Conceptualmente, los valores que alcanzan los indicadores de la “variable problema” al momento de su identificación corresponden a la línea base del plan, programa o proyecto que se implementará.

Desde un punto de vista de la práctica, la definición del problema se sustentará fundamentalmente en la experiencia de los actores

involucrados. Así un funcionario público que ha trabajado en el tema, tiene una percepción de que la situación analizada es un problema, a partir de las vivencias, de las estadísticas revisadas y de la comparación con otras realidades donde no se presenta el problema social. Por lo tanto, la experiencia indica que normalmente no se equivocan en detectar cuál es el problema, pero sí se equivocan en la descripción al confundir el problema social con la ausencia de cobertura o falta de entrega de un servicio específico. A continuación se indican algunos ejemplos:

Se confunde esta solución	Con este problema
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja cobertura de los servicios de atención primaria de salud para el poblado de Junumucú</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta incidencia de morbilidad y mortalidad infantil en el poblado de Junumucú</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca cantidad de escuelas en la Provincia de Samaná</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo nivel educacional de la población en edad escolar de la Provincia de Samaná</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuficiente oferta de servicios de capacitación para el empleo de jóvenes del sector rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altos niveles de desempleo y subempleo en la población juvenil del sector rural</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faltan casas para los pobres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe población carente de un lugar digno donde habitar</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hace falta un semáforo en la intersección de las avenidas Lincoln con Bolívar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay una alta tasa de accidentes en la intersección de las avenidas Lincoln con Bolívar</li> </ul>

Circunscribir el **problema social** solamente a la gestión, calidad o cantidad de la oferta existente limita el campo de intervención y la posibilidad de alcanzar los objetivos perseguidos. Hay que pensar el por qué ocurre el problema y la explicación puede estar en elementos objetivos y subjetivos.

Lo recomendable es que se realice un trabajo grupal con los **actores involucrados** para definir el problema social, donde se deben preguntar: ¿cuál es la **población objetivo**?, ¿cuáles son los **involucrados en el problema**?; y ¿cómo afecta a **los involucrados** el problema definido? Estos temas que se revisan a continuación.

## ¿Cuál es la población afectada por el problema social?

---

La definición de una población es una construcción abstracta que realizamos los seres humanos para planificar mejor la intervención pública. La definimos señalando límites a partir de las características que se quieren relevar y que son parte del origen del problema social.

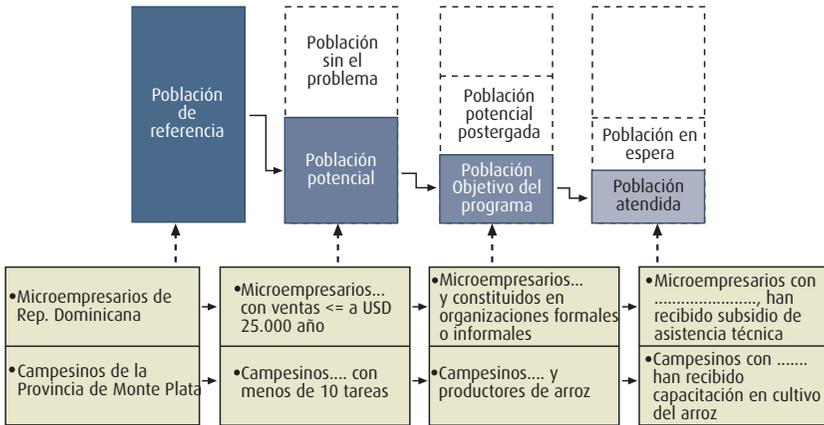
Así, por ejemplo, se define un **problema social** como “Pobladores en situación de pobreza y sin casa”; definición que correspondería a la población objetivo, ya que tiene un determinado problema (pobres) y una condición adicional (sin casa), que opera como “filtro”, ya que no se cuenta con todos los recursos necesarios para enfrentar la condición de pobreza, que tiene diversas y complejas dimensiones (sin casa, hacinamiento, empleo precarios, bajo nivel educacional, etc.).

De esta **población objetivo** se desprenden otras dos categorías, como son: i) **población atendida**, o sea, están recibiendo los bienes y servicios que entrega el Estado; y ii) **población en espera**, que es la población que recibirá los bienes y servicios dentro del período de vigencia del plan o programa.

Por otra parte, ¿cómo se originó la **población objetivo**? Para llegar a ésta definición, conceptualmente se definió a la población que tenía un determinado problema, en este caso pobladores en situación de pobreza, a la que se le denomina población potencial, ya que dentro de este universo se toma una parte que cumple con otras condiciones (sin casa) para definir la población objetivo.

Finalmente, la **población potencial** se define a partir de una **población de referencia** que corresponde al universo desde el cual se define la **población potencial** y la **población objetivo**. En el

siguiente diagrama se observan los conceptos antes explicados con algunos ejemplos:



Definiendo adecuadamente estos conceptos de población se puede saber si se está atendiendo a los que efectivamente requieren apoyo del Estado y si se están focalizando eficazmente los recursos disponibles. La población objetivo bien definida corresponde al principal actor involucrado en la política pública, pero existen otros actores que también influyen en la entrega de los bienes y servicios que realiza el Estado, como se indica a continuación.

### **¿Cuáles son los actores involucrados?**

Conocer a los **actores involucrados** es muy relevante para la implementación de un plan o programa, ya que ellos intervienen directa e indirectamente en el proceso de entrega de los bienes y servicios e influyen en el grado de obtención del logro esperado por la política pública.

Estos actores no son anodinos, tienen opinión y posición frente a un proyecto. Es así como, frente a la construcción de una central hidroeléctrica, habrán actores que decididamente apoyan el

proyecto, y otros que se oponen, muchos estarán indiferentes (ya que no les influye en su vida cotidiana en el corto o mediano plazo) y estarán los **beneficiarios directos** de la electricidad como pueden ser las empresas, las ciudades, las residencias y, por supuesto, los accionistas (públicos o privados) de la central hidroeléctrica. Si no se hace un análisis adecuado y oportuno de los actores involucrados del proyecto y se toman las medidas de mitigación de daños, o no se socializan las ventajas, el proyecto puede fracasar, más allá de ser una alternativa viable técnica y ambientalmente. A continuación se señalan algunos de los tipos de beneficiarios que se pueden encontrar en un proyecto:

Se confunde esta solución	Con este problema
• Los beneficiarios(as) del proyecto, directos e indirectos	• Interesados en que el proyecto se ejecute
• Los perjudicados directa o indirectamente por el proyecto (víctimas del proyecto)	• Se opondrán a su ejecución
• La comunidad de la zona en que se localizará el proyecto	• Su apoyo u oposición dependerá del tipo de proyecto y sus expectativas o aprensiones
• El promotor(a) del proyecto (persona o entidad)	• Debería ser por definición el principal impulsor de la ejecución del proyecto (lo cual no siempre es cierto)
• El financista del proyecto (persona o entidad)	• Su principal interés será que los recursos se inviertan bien y, así se trata de un crédito, que éste sea recuperado oportunamente
• Las autoridades de gobierno, ya sean comunales, provinciales, regionales o nacionales	• Su posición y rol respecto al proyecto dependerá de la función que desempeñen
• Grupos ecologistas	• Se opondrán a cualquier proyecto que impacte negativamente en el medio y apoyarán aquellos que protegen o mejoran el ambiente
• Grupos étnicos	• Interesados en defender sus derechos y su cultura o en buscar compensaciones por abusos pasados o discriminación actual
• Organizaciones no gubernamentales (ONG)	• Su posición dependerá de su misión institucional
• Empresas proveedoras de insumos del proyecto o usuarias de los bienes o servicios que éste producirá	• Su posición dependerá de las oportunidades o amenazas que ofrezca el proyecto
• Distintas iglesias o grupos religiosos	• Pueden sentirse afectados materialmente o doctrinariamente

Para realizar el **análisis de involucrados** se requiere i) identificar a los actores y su importancia (numérica, técnica, social) ii) determinar su posición frente al proyecto y detectar cuanta información tienen sobre el mismo, iii) determinar sus intereses,

preocupaciones y expectativas, iv) categorizarlos de acuerdo su la relación con el proyecto (beneficiarios, ejecutores, opositores, indiferentes); y v) determinar la fuerza que tienen (influencias en actores sociales y políticos, y capacidad de movilización).

A partir de éste **análisis de involucrados**, se ha de determinar la viabilidad actual de la implementación del proyecto y si no es viable definir qué actividades se deben realizar. Muchas veces se deberá modificar el proyecto para dar cuenta de las demandas de los actores, y en otros casos habrá que informar masivamente las ventajas del proyecto, buscando ampliar el número de aliados. También habrá casos en que se decida no ejecutar el proyecto por las consecuencias sociales y políticas que puede crear.

A continuación se presenta un ejemplo simple de **análisis de actores** a partir de la cadena de valor de entrega de leche a lactantes. Lo primero que se realizó fue construir **la cadena de**

Análisis de actores involucrados en la cadena de valor de la entrega de leche a lactantes por parte del Ministerio de Salud

Cadena de valor	Productor de leche envasada	Compra y transporte de leche	Acopio en centro de salud	Distribución en centro de salud	Entrega de leche a madre	Consumo del lactante
ACTORES	Ejecutor: Empresa privada responsable Opositor: Otras Empresas privadas interesadas	Ejecutor: Funcionario público Central de abastecimiento Opositor: Políticos tratan de influir en la asignación de leche	Ejecutor: Funcionario público de Salud	Ejecutor: Funcionario público de Salud	Beneficiario: Madres Opositor: Otras madre y org. sociales solicitan entrega de leche a <de 5 años Indiferente: Otras madres	Beneficiario: Lactante
IMPORTANCIA	mucha regular	mucha mucha	regular	regular	mucha regular alta	mucha
FUERZA	mucha regular	regular mucha	poca	poca	mucha mucha poca	ninguna

**valor** sin gran detalle (no es necesario hacer un flujograma de procesos) y a partir de ella se determinaron los actores que participan y su importancia. Asimismo, se observa cuál es su actitud frente a la intervención pública para determinar y la fuerza que tengan para apoyar o rechazar el proyecto.

A partir de este análisis se realiza un análisis de importancia y fuerza de los actores mediante la siguiente tabla, donde además de identificar el tipo de actor y sus intereses, se le asigna un puntaje de 1 a 3 (equivalente a mucho, regular y poco) a la importancia del grupo y a su fuerza. En el caso de los actores opositores se califica con el mismo puntaje, pero negativamente.

Tipo de Actor	Grupo de actores	Intereses o expectativas	Importancia(I) (mucho: 3, regular: 2, poca:1)	Fuerza(F) (mucho: 3, regular: 2, poca:1)	Resultado (IxF)
Beneficiario	Lactante	Disponen de leche	3	-	3
Beneficiario	Madres	Disponen de leche	3	3	9
Ejecutor	Funcionario público de salud	Entrega oportuna de leche	(2+2/2)	1	2
Ejecutor	Funcionario público de Central de Abastecimiento	Compra con la mejor relación precio-calidad	3	2	6
Ejecutor	Empresa privada productora de leche	Obtener el mejor precio	3	3	9
Opositor	Otras madres y org. sociales solicitan entrega de leche a > de 5 años	Ampliar la entrega de leche hasta > de 5 años	-3	2	-6
Opositor	Políticos tratan de influir en la asignación de leche	Beneficiar a sus electores	-3	3	-9
Opositor	Otras empresas privadas interesadas en producir la leche	Lograr contratos de venta de leche	-2	2	-4
TOTAL					10

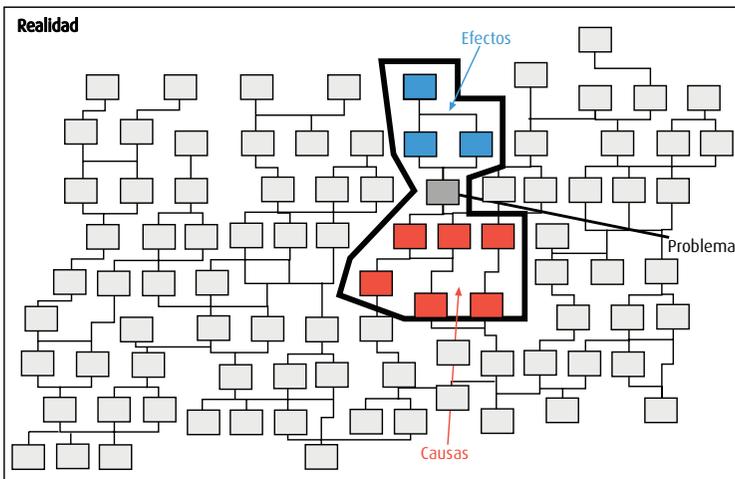
Una vez completada esta información se procede a multiplicar los puntajes de importancia y fuerza, obteniendo un resultado para cada uno de los actores. Si la suma de los diferentes actores da resultado positivo, se entenderá que existen las condiciones para que el proyecto se pueda implementar; y viceversa, si el resultado es negativo. En cualquiera de los casos, hay que ana-

lizar la relevancia de los actores para determinar dónde se encuentran los principales aliados y qué hacer con ellos para que se transformen en una fuerza que apoye el proyecto.

## ¿Qué es un árbol de problemas y como se construye?

Hasta el momento se ha analizado el **problema social**, la **población objetivo** que sufre las consecuencias del problema y los **actores involucrados** en el problema y su resolución. Ahora se revisarán las causas y efectos de un problema, utilizando la construcción de un árbol de problemas.

**Un problema social** tiene un conjunto de causas que son aquellos hechos que se consideran como **fundamento u origen** del problema. Asimismo un efecto es aquello que sigue como **respuesta** a una causa. Como se observa en el siguiente cuadro, la **realidad** es un gran **mapa de relaciones causa - efecto**, pero cuando se elige el hecho que se define como problema, o sea, una **parte de esa realidad**, las causas y efectos se circunscriben



al problema social que se quiere analizar y no a todas las posibles causas que podrían influir en el problema. De esta forma se construye un “modelo” con menor cantidad de variables que pueden ser manejadas por la institucionalidad pública y lograr los cambios deseados.

No se debe olvidar nunca que el **árbol de problemas** es un instrumento para *“ayudar a pensar”*, y es mejor si se hace colectivamente con los actores involucrados; de lo contrario, es posible que se puedan escapar hechos de la realidad que pueden ser importantes para entender el problema.

Para construir el **árbol de problemas**, en términos pedagógicos es bueno separarlo en **árbol de efectos y árbol de causas**. Conviene partir construyendo el árbol de efectos ya que posteriormente la mirada de las causas tiene relación con los efectos detectados, y esto hace acotar las causas que explican el problema.

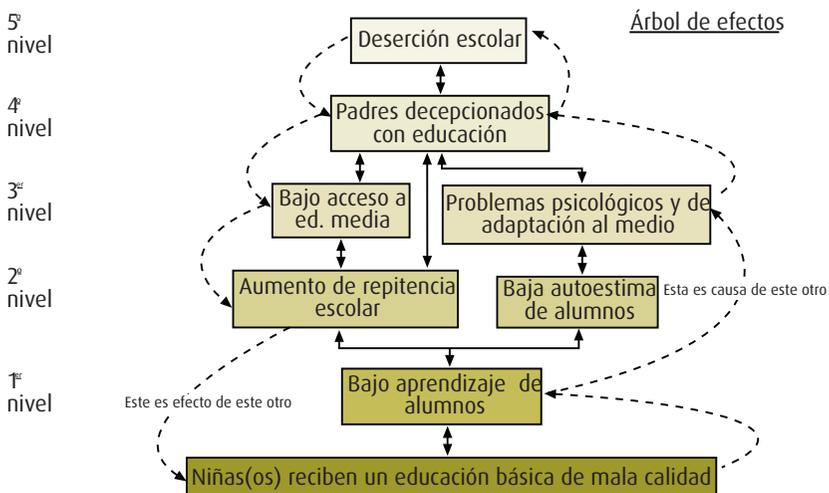
La construcción del **árbol de efectos** parte con indicar el problema, el cual es redactado en forma negativa indicando la población objetivo o, específicamente, el sujeto + el problema que los aqueja. Algunos ejemplos de sujetos:

No son sujetos	Son sujetos
• Los árboles	• Productores
• El bosque nativo	• Ciudadanos
• Los cursos de agua	• Pobladores
• Los ecosistemas	• Niñas(os) y adolescentes
• La infraestructura	• El país (constituido por ciudadanos)

Es importante colocar el sujeto porque así nunca se olvidará saber de quién se trata y a quién hay que medir para saber si se ha logrado el objetivo del proyecto.

Una vez redactado el problema se definen los efectos directos del problema y luego se definen los efectos de los efectos directos,

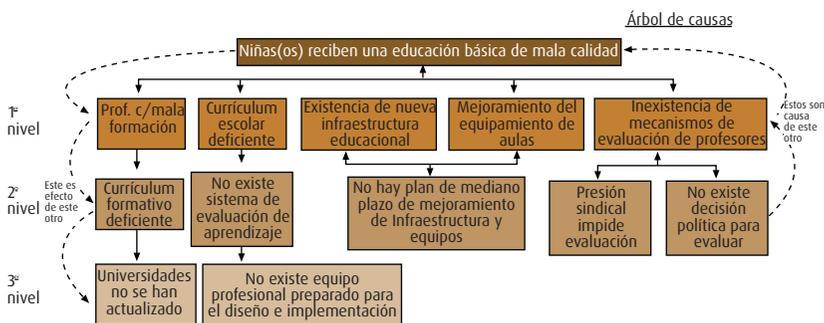
como se indica en la figura siguiente. Una vez colocados en los casilleros los efectos se hace una revisión de la cadena causa efecto preguntando: ¿Este problema genera este efecto?; ¿Este efecto es causa del “efecto de 2º nivel”?; y ¿Este efecto de 2º nivel es causa del efecto de 3º nivel? Luego, se analiza al revés: ¿El efecto de 3º nivel es producto del efecto de 2º nivel?; ¿El efecto de 2º nivel es producto del efecto directo?; y, ¿Este efecto es producto del problema social existente? De esta forma se determinará si el árbol de efectos es consistente.



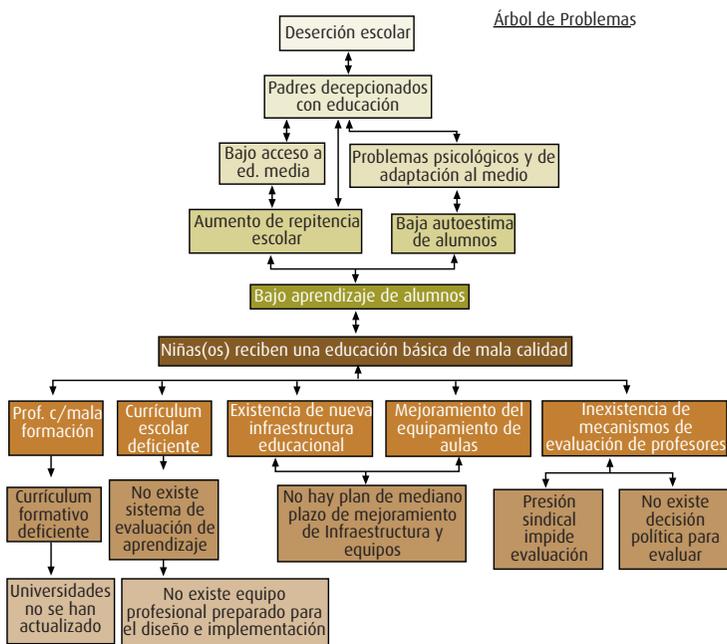
Normalmente se usan tres niveles de efectos pero pueden ser más o menos. Cuando el equipo que elabora el árbol tiene mucha experiencia en el tema es probable que se describan muchos niveles de efecto. Este trabajo que parece simple puede durar varias horas ya que el equipo que discute es natural que tenga distintas visiones de lo que provoca el problema.

Terminado el **árbol de efectos**, se elabora el **árbol de causas** con la misma lógica que el **árbol de efectos**. Primero se definen las causas directas del problema y luego las causas de las causas directas del problema, y así, sucesivamente, hasta agotar las causas que el equipo de trabajo considera relevantes. Terminada

la definición de las causas, se realiza **el análisis de consistencia**, que permite saber si una causa de 3<sup>er</sup> nivel genera el efecto indicado en la causa de 2<sup>o</sup> nivel, y si este último genera el efecto directo que define el problema. Luego se hace el análisis de consistencia hacia abajo, como se indica en las flechas punteadas de la izquierda de la figura siguiente.



Terminado el análisis se procede a juntar ambos árboles para obtener el **árbol de problemas** como se observa en la siguiente figura:



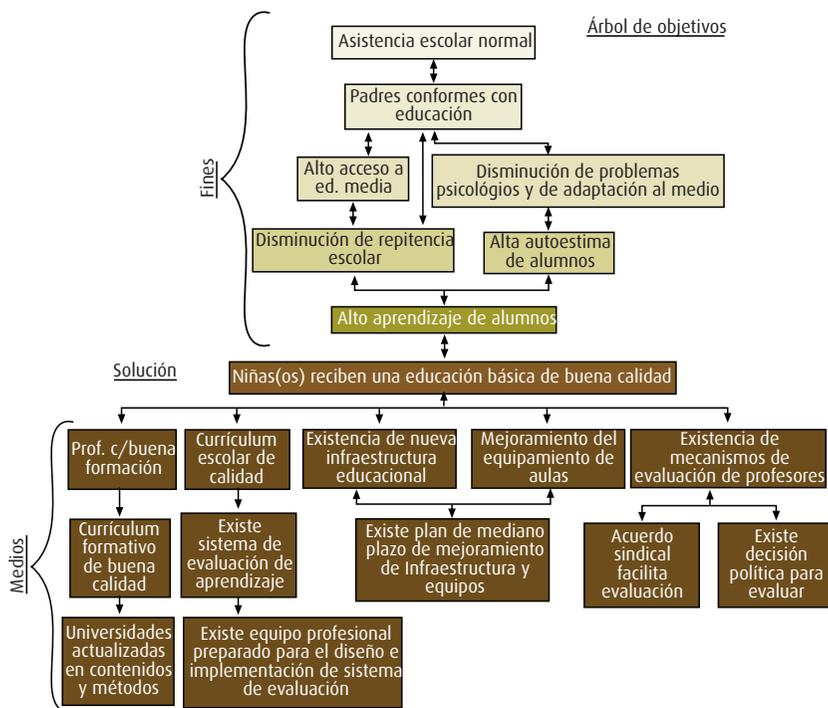
Terminado el **árbol de problemas** y habiendo logrado el consenso y convencimiento del equipo de trabajo de que las relaciones causa-efecto del problema están bien definidas, entonces se habrá avanzado mucho en la formulación de un futuro proyecto ya que la experiencia indica que si no se ha definido bien el problema, el proyecto necesariamente presentará fallas y no contará con el total apoyo de la población objetivo.

### ***¿Qué es un árbol de objetivos y como se construye?***

---

Una vez terminado el **árbol de problemas**, se tienen todos los insumos para elaborar el **árbol de objetivos**. El árbol de objetivos corresponde a la situación deseada, respecto a la solución del problema y la solución de las causas y efectos; o sea, el **árbol de objetivos** es la “felicidad misma!!!”, todo se ha solucionado, todo lo negativo se volvió positivo. A partir de esa imagen de felicidad, se analiza lo que efectivamente se puede lograr con la intervención pública a partir de la realidad institucional y de las capacidades técnicas y económicas con que se cuentan. En la siguiente figura se visualiza cómo el problema se ha transformado en solución, las causas en medios para lograr la solución y los efectos en fines a los cuales contribuirá la solución.

¿Cómo se define un problema social y se elaboran objetivos en los procesos de planificación?

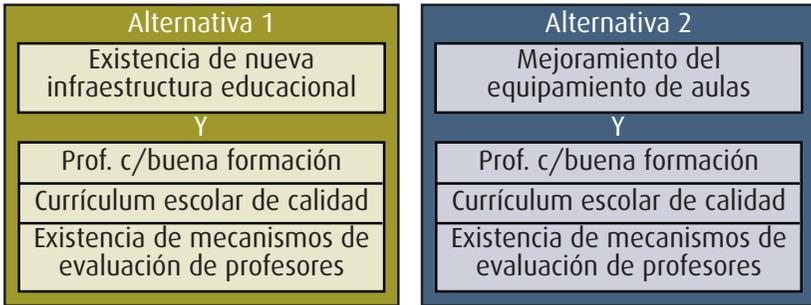


## ¿Qué es el análisis de alternativas?

El análisis de **alternativas permite** saber cuál es la mejor forma de enfrentar la solución en términos de costos, aceptabilidad de la población, de dominio técnico, de capacidad institucional y de impacto ambiental del posible proyecto. Una alternativa se construye a partir del **análisis de los medios**, o sea, de los bienes y servicios o de las acciones que se deben desarrollar para obtener la solución deseada. Normalmente los medios son **complementarios** entre sí, o sea, si es posible implementar conjuntamente:



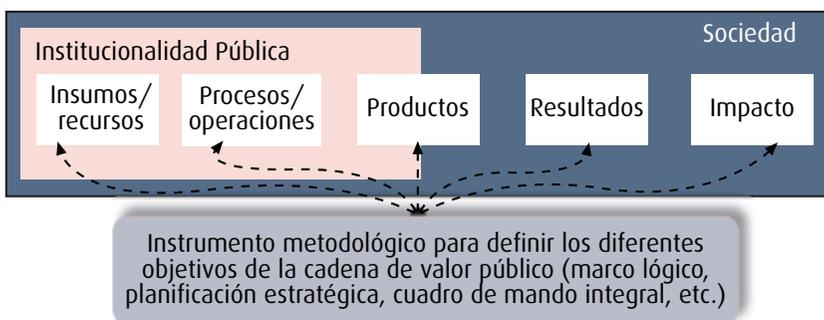
Entonces será posible lograr la solución. En otros casos, además de bienes/servicios/acciones complementarias, existen **sustitutos**, o sea, dos bienes/servicios/acciones que cumplen similar función y por lo tanto si se implementa uno u otro aportará lo mismo, luego debe optarse por uno de ellos. En este caso, si los recursos disponibles son limitados, se tendría que optar entre “nueva infraestructura educacional” y “mejoramiento de equipamiento de aulas”; constituyéndose esta última en opción válida, ya que en el corto plazo se podría avanzar en el mejoramiento de la calidad educativa, como se puede observar en la siguiente figura. Si existieran los recursos, claramente serían complementarias.



Por otra parte, hay que analizar si la institución responsable de realizar la intervención tiene todas las capacidades y atribuciones legales para realizarla. En este caso, es muy probable que no se tengan atribuciones directas – pero si indirectas – para intervenir en la formación universitaria, buscando cambiar el currículum de formación de los profesores. Por lo tanto, las acciones a desarrollar en ese ámbito irán por actividades de articulación, de diagnóstico, de propuestas, que contribuyan a las entidades universitarias a que tomen decisiones curriculares.

## ¿Cómo se relaciona análisis de alternativa con los instrumentos para definir los objetivos de un plan, programa o proyecto?

El desarrollo de contenidos realizado ha permitido pasar desde la **definición del problema** con sus causas y efectos a la **definición de una alternativa** de intervención pública. ¿Cómo se relaciona esto con los instrumentos para formular una política, plan, programa o proyecto? Para dilucidar esto es conveniente referirse a la **cadena de valor público**, que corresponde a la agregación de valor que el sector público le agrega a los insumos y procesos para transformarlos en productos tangibles para los ciudadanos, con los cuales se lograrán resultados e impacto en la población, lo que se puede observar en la siguiente figura:



Los diferentes objetivos de la **cadena de valor** se pueden obtener aplicando marco lógico donde insumos y procesos corresponderá a actividades, productos a componentes, resultados a propósito e impacto a fin. Si se aplica planificación estratégica, la misión se aproximará a una mezcla de resultados e impacto, los productos estratégicos se aproximan a una mezcla entre resultados y productos, y los objetivos estratégicos a los objetivos necesarios para lograr el producto estratégico, o sea, insumos, procesos, productos.

Es esta forma el análisis de problemas contribuye a la definición de objetivos utilizados en las diferentes metodologías de planificación.

## ***Conclusión***

---

Como se puede observar, realizar el **análisis de un problema** y transformar éste en un objetivo realizable no es tarea fácil. En estas páginas se ha propuesto un método que no es el único ni necesariamente el mejor. Lo importante, más allá del método aplicado, es trabajar con la consistencia suficiente que permita a la institucionalidad pública defender ante los organismos decisores y ante la ciudadanía la validez y seriedad de los análisis realizados. Las decisiones técnico-políticas deben ser suficientemente responsables y confiables que no dejen lugar a duda de la buena focalización de los recursos públicos.

## **Glosario**

---

**Actores involucrados:** Son todos aquellos que intervienen directa e indirectamente en el proceso de la entrega de los bienes y servicios e influyen en el grado de obtención del logro esperado por la política pública.

**Análisis de alternativas:** Corresponde a la mejor forma de enfrentar la solución al problema social en términos de costos, aceptabilidad de la población, de dominio técnico, de capacidad institucional y de impacto ambiental al posible proyecto.

**Árbol de problemas:** Corresponde a la relación causa – efecto que explican la existencia de un problema social.

**Árbol de objetivos:** Corresponde a la situación deseada respecto a la solución del problema social y la solución de las causas y efectos.

**Cadena de valor público:** Corresponde a la agregación de valor que el sector público le agrega a los insumos y procesos para transformarlos en productos tangibles para los ciudadanos, con los cuales se lograrán resultados e impacto en la población.

**Causas:** Son aquellos hechos que se consideran como fundamento u origen del problema.

**Efectos:** Son aquellos que siguen como respuesta a una causa.

**Problema social:** Condición injusta para un grupo de influencia pública, que afecta negativamente sus valores y que tiene posibilidades de solucionarse colectivamente.

**Población:** Construcción abstracta que realizamos los seres hu-

manos para planificar mejor la intervención pública. La definimos señalando límites a partir de las características que se quieren relevar y que son parte del origen del problema social. Dependiendo del nivel de focalización se puede definir la población de referencia (el universo), la población potencial (universo+ alguna característica), población objetivo (universo + alguna característica + otra característica de focalización) y la población objetivo dividirse en población atendida y población en espera de ser atendida.



Se terminó de imprimir  
en el mes de febrero del 2011,  
en los talleres de la editora  
Alfa y Omega  
Ave. José Contreas No. 69  
Santo Domingo, República Dominicana