



Abril 2011

LA IMPORTANCIA DEL DIAGNÓSTICO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Marco Antonio Lima Facio¹
Carlos Ricardo Aguilar Astorga²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Lima Facio y Aguilar Astorga: *La importancia del diagnóstico en las políticas públicas*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, abril 2011. www.eumed.net/rev/cccs/11/

Es de de vital importancia considerar para el diseño de las políticas públicas (generalmente en los programas sociales) la elaboración de un diagnóstico, que permita identificar verdaderamente el problema que se quiere atenuar, pues en la mayoría de los casos los programas no identifican de forma clara el problema o

¹ Mtro. en Políticas Públicas y Lic. en Política y Gestión Social. Académico, Asesor y Tutor de la Escuela de Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.
Email. limafacio@yahoo.com.mx

² Mtro. en Políticas Públicas y Lic. en Política y Gestión Social. Doctorante en Ciencias Sociales en el área de Relaciones de Poder y Cultura Política por la UAM-X.
Email. aguilarastorga@yahoo.com.mx

necesidad que pretenden atender y esto se debe precisamente a que los diseñadores de políticas públicas no lo contemplan. Este trabajo retoma la metodología propuesta por Cohen y Martínez³ para identificar y atender un problema social, a partir de la construcción de un árbol de problemas, resultado de varios elementos que se deben considerar durante el desarrollo del diagnóstico. Antes de esto, exploraremos los aspectos más elementales de la política pública.

Acción de gobierno no es lo mismo que políticas públicas

En castellano, no existe una definición precisa para lo que en idioma inglés es *politics* y *policy*,⁴ la primera se refiere a las relaciones de poder, procesos electorales y confrontaciones organizacionales con el gobierno; la segunda se refiere a acciones, omisiones y decisiones de actores involucrados en asuntos públicos.⁵ Cuando nos referimos a políticas públicas, hacemos referencia a *policy* no a *politics*. Existen las *politics of policy*, es decir, las relaciones de poder de quienes formulan las acciones de gobierno, ejemplo de ello son las políticas (*politics*) de las políticas sociales (*social policy*).⁶

Un asunto relevante es que el concepto de política pública se entiende meramente como *policy* y no como *public policy*. Es muy común escuchar esta confusión, pues quienes hablan de cierto programa gubernamental automáticamente le agregan el calificativo “público”. Si bien *policy* se refiere a las acciones de gobierno para tratar un asunto, no necesariamente es público. Una política pública conlleva un consenso ciudadano, una discusión pública, donde los ciudadanos discuten con el gobierno su sentido de dirección.

³ Cohen y Martínez *Manual formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. División de Desarrollo Social CEPAL.

⁴ *Policy* y *politics* tampoco se transmiten fácilmente en francés, alemán e italiano. Cfr: Parsons, Wayne. *Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*; trad. de Atenea Acevedo. México: FLACSO. 2007. Pág 47.

⁵ Aguilar y Lima, *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?* España. Eumed, pág 3.

⁶ Aguilar C. *Fundamentos de la Política Social*. Mimeo. UAM. 2011.

Habrá que preguntarse, si el concepto de política pública, no se está utilizando con demasiada ligereza o displicencia para denotar cualquier acción de gobierno. En nuestro momento histórico impera lo urgente y la mayoría de decisiones tanto privadas como públicas se resuelven pragmáticamente sin el menor apego a los sustentos teóricos, como si estos ya no denotaran fundamento o importancia.

Es por ello, que nos planteamos la siguiente pregunta * Qu  hace pública a la política?* Dado que el fundamento ciudadano es lo que sostiene el concepto, se puede decir entonces que; es pública la política porque está constituida no solo de actores gubernamentales (en ese caso el término a utilizar sería política de gobierno), una política es pública porque la sociedad participa en la construcción que da forma a esa política.

Para nadie es extraño que dicha participación pública y política de la sociedad, está apenas en una fase inicial y que no forma parte del *ethos* mexicano involucrarse y participar en asuntos públicos. Por supuesto que tener una credencial de elector y votar con ella es una tarea importante pero no suficiente. También estaríamos de acuerdo que los electores no solo por tener dieciocho años de edad tienen las capacidades de deliberar públicamente. El proceso deliberativo que consistiría en discutir públicamente lo que nos compete como comunidad política, tampoco es algo que tenga arraigo en el marco institucional del sistema político mexicano.

Queda claro, la existencia del manejo mediático dirigido a electores buscando manipular sus sentimientos antes que reforzar su razón, esto ha hecho pensar que todos los electores son presos de sus emociones y que no tienen la madurez suficiente para involucrarse en asuntos públicos, de esta forma, ha venido creciendo la idea que asegura, que la población no debe hacer política

porque es intelectualmente inmadura, lo que finalmente nos ha llevado a un mundo que presume ser mejor y correcto, es el mundo de los “políticos expertos”. Es sobradamente conocida la manipulación del elector y más aún de los más necesitados, pero también es cierto que no todos los electores son del todo inmaduros como para pensar en sustituir su participación política (no solo electoral) por una supuesta política hecha por “expertos profesionales”, que por supuesto (no todos), ni son muy expertos, ni tampoco muy profesionales, sino que más bien se han hecho “expertos en política” por pertenecer lealmente a un partido político.

No obstante, la palabra “política” para los griegos implicaba algo público. Pero esta asociación de significados se fue perdiendo al grado de separar lo público con lo político, de este modo, la política pública como concepto moderno busca recuperar el sentido público de la política; esto es, que la política ya no se realice solamente con el gobierno como único actor participante, sino recuperar la deliberación pública, la discusión pública de los asuntos que nos competen como sociedad donde el gobierno no es ya ese actor único y experto que todo lo sabe y que es omnipotente para resolver problemas públicos. La política pública apuesta por esa repolitización de la sociedad, a que la ciudadanía no sea ya un mero actor pasivo que recibe dádivas gubernamentales a cambio de votos. Por supuesto que nos enfrentamos a la siempre latente manipulación de las masas, pero es necesario abrir las decisiones públicas para deliberadamente discutir lo que mejor convenga como sociedad. Esto tendrá enormes retos que enfrentar, pero como sociedad nos encara con la responsabilidad de discutir no solo quien dirija nuestro barco, sino saber civilizadamente hacia donde nos dirigimos.

En una sociedad apática y pro individualista, la política verdaderamente pública resulta vital para garantizar nuestra propia coexistencia, dicho esto, entremos en materia, pues así como vemos que la política no es siempre pública, también observamos que las políticas públicas no siempre responden a problemas

reales, razón por la cual consideramos de vital importancia que las políticas (acciones del gobierno) cuenten con buenos diagnósticos.

La importancia del diagnóstico en la construcción de políticas públicas

El diagnóstico es un elemento que no todos los diseñadores de políticas consideran, y cuando sí lo hacen no le dan la importancia adecuada. Podemos decir que es la parte inicial de toda política pública y qué estaría dando cuenta de la etapa del diseño de políticas públicas, pero sin llegar a la etapa de formulación.

¿Por qué la necesidad de realizar diagnósticos para nuestras políticas?

Seguramente es una de las preguntas que nos surgen en este momento. La respuesta es clara, pero no fácil de asimilar; la mayoría de las políticas públicas (acciones del gobierno que se traducen principalmente en programas) no describen de forma clara el problema, se puede decir que si existe una descripción del problema, pero se hace de forma incompleta, ya que no se identifica con claridad a la población afectada, existe una falta de estimación de la población objetivo y de su cobertura, hay una carencia de riesgos a considerar tanto en el diseño como en la implementación de la política, no hay una valoración detallada del costo, por lo general no se construyen indicadores que permitan medir las metas alcanzadas, y saber si se cumplieron o no los objetivos. No quiere decir tampoco que todo está mal diseñado, pero si consideramos que el realizar un buen diagnóstico se puede dar solución a estos y otros problemas que se presentan muy cotidianamente al diseñar, implementar o evaluar una política pública.

Cabe recordar que dentro de las políticas públicas sectoriales encontramos a la política social, ésta es, un conjunto de programas que pretenden alcanzar los mismos fines, indica las orientaciones sobre qué problemas sociales priorizar y define las principales vías y/o límites para la intervención que la política plantea; Un programa social es un conjunto de de proyectos que persiguen los mismos

objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención. Los programas y proyectos sociales, se enmarcan en una política, de la que constituyen su traducción operacional, vía la asignación de recursos que permite su implementación; Mientras que un proyecto social es la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de proceso y actividades pretende transformar una parcela de la realidad.

Es necesario dar respuesta a dos preguntas 1.- *¿Qué es un problema social?* Los problemas sociales se definen como carencias existentes en un grupo poblacional determinado, y constituyen una brecha entre lo deseado por la sociedad y lo real. ***Es importante no confundir un problema social con la ausencia de cobertura o falta de entrega de un servicio específico.*** También, podemos decir que una misma población puede tener infinidad de problemas posibles de ser resueltos. El poder identificar claramente los problemas nos permitirá conocer su magnitud y realizar diagnósticos adecuados. 2.- *¿Qué es el diagnóstico?* Pareciera algo burdo pero ejemplifiquémoslo de la siguiente manera; cuando uno va al médico, va porque siente dolor en alguna parte de su cuerpo, cuando éste lo atiende, no menciona lo que el paciente ya sabe (que tiene una enfermedad como gripe), el médico primero le realiza una serie de preguntas (diagnóstica) para poder saber cuál ha sido la causa de su problema (malestar físico), y poder contrarrestar el problema. En este mismo sentido, si nuestras políticas públicas cuentan con un buen diagnóstico estaremos en igualdad de circunstancias que el médico para poder atacar y solucionar el problema de salud en su paciente, que para nuestro caso sería poder resolver los problemas sociales.

Al igual que el médico, debemos plantear una serie de preguntas para poder conocer el problema que vamos a atender;

- ¿Hay un problema?
- ¿Cuáles son las principales carencias de la población?
- ¿A quién o quienes perjudica?
- ¿Cuál o cuáles son los problemas que se pretende(n) resolver?
- ¿Qué magnitud tiene (lo que se conoce como línea de base)?
- ¿Cuáles y cuántos hogares o ciudadanos son los afectados?
- ¿Es posible resolverlos?
- ¿Nos compete resolver el problema?
- ¿A quiénes estaría dirigido el programa?
- ¿Estos son los grupos más afectados?
- ¿Cuál sería su población objetivo?
- ¿Dónde se ubica la población objetivo y si tenemos acceso a ella?
- ¿Existe o existió algún programa antes para dar solución a nuestro problema?
- ¿Cuáles son los actores o grupos relevantes considerar?
- ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento y recursos existentes?

El Diagnóstico

Es el primer paso que se debe de tomar en consideración para estudiar los problemas, necesidades y características de una población. Un programa sin un buen diagnóstico, como ya se mencionó no puede rendir frutos, y menos generar un impacto en su población beneficiaria.

Cohen y Martínez, señalan que un diagnóstico tiene dos funciones básicas:⁷

1. **La descripción**, que caracteriza el problema y cuantifica su magnitud y distribución en la población objetivo.
2. **La explicación** plantea la *estructura causal cualitativa y cuantitativa* de las variables que determinan el problema central. Se lleva a cabo para establecer qué y cuántos bienes y/o servicios es necesario entregar para

⁷ Op. Cit. Cohen y Martínez Pág. 22.

solucionar total o parcialmente el problema central (o alcanzar el objetivo general).

Pasos de un diagnóstico

1.- Identificación del problema central: Para poder realizar el diagnóstico debemos comenzar identificando el problema o los problemas sociales que puedan ser resueltos, para ello, es necesario tener toda la información disponible del fenómeno que queremos analizar, así como la mayor cantidad de antecedentes que nos permitan tomar una buena decisión.

Seguramente nuestro universo de problemas será demasiado grande pues encontraremos problemas de salud, educación, vivienda, etc., para no perder el hilo conductor, primero tendremos que determinar en qué área podemos incidir, es decir, si soy el responsable de educación no puedo tratar de resolver problemas de vivienda (puedo diseñar programas transversales, que implique los dos temas, pero no tratar de resolver otro problema que no me compete directamente). El centrarnos en la realidad (nuestra realidad) es lo que nos va a permitir identificar un problema tangible y que además pueda ser abordado por nuestra secretaría, dependencia, o departamento.

Un instrumento que nos puede ser de utilidad para poder jerarquizar nuestros problemas, son todas las bases de datos que existan en nuestra dependencia y a las que podamos acceder de manera rápida, pero como desafortunadamente no se tiene todo en éstas bases, es recomendable hacer trabajo de campo, y utilizar entrevistas o cuestionarios en las áreas de riesgo, con ello, estaríamos generando información de primera mano y tener información directa de nuestra población objetivo, es decir tendríamos problemas reales y actuales por resolver.

En este sentido, recomendamos hacer un listado de problemas, que después pueden ser valorados por diversos expertos y poder asignarles un grado de

prioridad. Dicha valoración puede ser a partir de una puntuación que determinen en colectivo a fin de elegir uno de los problemas.

**Cuadro 1.
Problemas prioritarios**

Problema social	Nivel de prioridad		
	Alto	Medio	Bajo
1.-			
2.-			
3.-			

Es importante hacer este tipo de valoración, y decidir qué problema es el que queremos resolver, elegir un solo problema nos permitirá realizar un buen diagnóstico. Para poder determinar, ¿cuál será el problema a resolver?, se puede dar una numeración en base al nivel de prioridad, y después sumar dicho nivel y así elegir el que tenga la puntuación más alta, es recomendable que dicha valoración sea realizada por varios expertos en el tema e incluso por la misma ciudadanía afectada.

El Dr. Ernesto Cohen, recomienda que ***para poder describir un problema, debemos hacerlo en forma negativa y recordando que no se debe confundir un problema social con la ausencia de cobertura o falta de entrega de un servicio específico.*** Ya que ésta podría ser una causa importante en la generación de un problema social (que se refiere a la calidad de la oferta) pero no es el problema en sí.

Ejemplo de cómo redactar un problema:

Redacción incorrecta	Redacción correcta
Existencia de viviendas en mal estado y sin servicios públicos en el municipio X	Altos índices de asentamientos irregulares en el municipio X

Primero, recordemos que la frase debe ser en forma negativa, que la falta de un producto o servicio no es un problema en sí. Debemos de ver más allá del problema mismo, en verdad las viviendas en mal estado son el problema que debo resolver, porque si es así entonces con un programa de mejoramiento de viviendas puede que se solucione esto o con un programa de servicios públicos o de mejoramiento barrial, sin embargo, puede que mejore 100 o 200 viviendas, pero al cabo de uno o dos años tendré nuevamente más viviendas en malas condiciones, entonces debo de preguntarme lo siguiente; ¿verdaderamente ese es el problema o hay algo más que no he visto? ¿Cuál es la raíz del problema? Y ¿Cuál es el verdadero problema?. Al plantear mi problema como algo negativo tengo ya otra idea del mismo, puedo saber su magnitud y me puede decir muy probablemente que existen en el municipio gran numero de asentamientos irregulares, razón por la cual las viviendas que están en estos lugares no cuentan con los servicios públicos, y las construcciones son de mala calidad, pues su habitantes no pueden construir viviendas dignas, ya que saben que en cualquier momento pueden ser desalojados, **“identificar el problema y redactarlo, parece tarea fácil pero no lo es”**.

Ejemplo de cómo redactar un problema:

Redacción incorrecta	Redacción correcta
Poca cobertura de los servicios de salud en el municipio X	Bajos niveles de acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas en el municipio X

En este ejemplo, se identificó el problema en los dos casos, sin embargo, al decir que hay poca cobertura (redacción incorrecta), la solución del problema se da de forma inmediata al tener más cobertura, es decir, si tenía una cobertura de atención de 100 mujeres, al ampliar la cobertura de atención en 200, estaría pensando que ya se resolvió el problema, pero no es así. Lo que debo de saber es

porqué las mujeres indígenas del municipio X no están recibiendo atención, y con ello puedo darme cuenta de un sinfín de causas, que en este sentido es lo que me interesa conocer, para posteriormente dar solución a estas causas y así mitigar mi problema y disminuir sus consecuencias.

2.- Elaboración de la línea de base: Una vez que tenemos identificado el problema con el cual vamos a trabajar y que vamos a resolver, entonces debemos de considerar que la línea de base no es otra cosa que los datos que tenemos de nuestro problema, lo que después nos ayudará a conocer el impacto que nuestra política ha generado en nuestra población objetivo, por ejemplo; si estuviéramos hablando de un problema de salud como el VIH-SIDA, nuestra línea de base sería el número de muertes que han existido por ésta causa, el número de personas que sean contagiado en los últimos años, etc. Dicha información debe ser válida y confiable, pues de ello dependerá el logro de nuestros objetivos y el alcance de nuestras metas. Sin embargo, al nosotros detectar el problema de forma específica, nuestros datos o línea de base deberá ser única y exclusivamente del entorno al que nos vamos a dirigir, por ejemplo; número de muertes que han existido en el estado de Veracruz por el VIH-SIDA. Pero podemos ir más allá, número de muertes que han existido en el Municipio X.

Es decir, ***mientras más y mejor tengamos identificado el problema que queremos resolver, mejor y más contundente será nuestra línea de base***, lo que posteriormente nos ayudará a crear nuestros objetivos y metas. Por otro lado, si la información no nos da una visión amplia de nuestro problema, entonces, como ya se mencionó debemos de hacer trabajo de campo y recopilar la mayor información posible respecto a nuestro problema.

Ejemplos de línea de base:

Problema social	Línea de base
Alta incidencia de embarazos no planeados en adolescentes menores de 19 años en el Distrito Federal ⁸ .	Según datos de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, el 80% de las adolescentes embarazadas manifiestan que su embarazo no fue planeado 30,900 nacimientos en mujeres de 15 a 19 años en el Distrito Federal. En el Distrito Federal hay cerca de 700 mil madres solteras de entre 12 y 19 años, han tenido que dejar sus estudios por falta de recursos y tiempo para continuar estudiando de acuerdo la CNDH

⁸ Problema tomado del Proyecto Social **PROYECTO PARA LA PREVENCIÓN DE EMBARAZOS NO PLANEADOS EN ADOLESCENTES MENORES DE 19 AÑOS**. Elaborado por la alumna Alejandra Vera Gómez, 2010.

Problema social	Línea de base
Bajos Niveles de Acceso a los Servicios de Salud Sexual y Reproductiva de las mujeres indígenas ⁹ .	<ul style="list-style-type: none"> • El 58.2% de mujeres indígenas, ha oído hablar de la operación femenina (OTB) contra el 80.6% de las no indígenas. • El 57.4% de mujeres indígenas refieren conocer el uso del condón; en las no indígenas es de 90.7%. • Embarazos a edades tempranas, entre los 16-17 años, el 27.3% en jóvenes indígenas; • Elevada fecundidad indígena, 4.2 hijos promedio • Escaso conocimiento de métodos anticonceptivos • Desconocimiento de métodos de control natal. El 58.2% de mujeres indígenas, ha oído hablar de la operación femenina (OTB) • Solamente el 8% de las mujeres indígenas asisten a una institución de salud.

Debemos tener en cuenta, que para la construcción de una línea de base se debe presentar información sobre el problema central que afecta a la población, esto nos ayudará a determinar si son aplicables al ámbito geográfico y a nuestra población de análisis.

Cabe destacar que una línea de base es también una herramienta muy útil que permite establecer si habrá o no impacto en una política. En este sentido muchos informes escritos sobre los avances de un programa o política, argumentan o intentan sostener sus avances o impactos, pero la mayoría de las veces lo hacen sin sustentarse en una línea de base, ¿en qué se fundamentan

⁹ Problema tomado del Proyecto Social "Acceso a los Servicios de Salud para Mujeres Indígenas del Distrito Federal" elaborado por las alumnas y el alumno; Aguilar García Martha Edith. SSDF Argueta Morales Araceli. SSDF. Banda González Oscar. SEDEREC. Martínez Huitrón Angélica. SSDF, 2010.

para decir que hay impacto y avances sino tienen establecido de dónde partieron? Encontramos muchas veces que el logro de metas se vuelve el único indicador de avances y logro de un proyecto, cierto, pero también un mal proyecto puede lograr metas sin tener línea de base. Ejemplo, escuchamos en la radio o vemos en el periódico que tal política de transporte logró disminuir 20% del uso de auto particular, la pregunta no sólo es cómo lo midieron, sino a partir de qué línea basal partieron para hacer tal juicio de valor, otro ejemplo, vemos en las noticias que se redujo 50% de los asaltos a mano armada en la capital mediante la aplicación de una política pública de seguridad, la pregunta es ¿cuántos asaltos a mano armada se tenían registrados al iniciar la política? y establecer claramente que tal disminución fue gracias a la política implementada y no a factores externos. Las líneas de base funcionan como una escalera, es un escalón del cual partimos (nuestro escalón cero), a partir de este, podemos argumentar si hemos avanzado o no, pero sobre todo, argumentar que se ha avanzado o no respecto a un punto inicial, ese punto inicial es la línea basal, por ello conviene que tanto objetivos como metas partan de esta.

3.- Definición de la población objetivo: Una vez que se tiene identificado el problema, y la línea de base, podemos caer en el error de pensar que la población objetivo se identifica por sí sola, pero debemos tener cuidado en definirla correctamente. Por ejemplo, si mi política quiere resolver el problema de la delincuencia juvenil, no precisamente serán los jóvenes delincuentes mi población objetivo, pues lejos de resolver el problema, únicamente estaría atendiéndolo y en cualquier momento me enfermaría (recordando al médico, si él no hace un buen diagnóstico e identifica bien el problema por el cual yo estoy enfermo, seguramente después de tomar el medicamento, llegará un punto en el que vuelva a recaer). Si yo atiendo a los jóvenes que son delincuentes lejos de disminuir la delincuencia, únicamente estaría atendiendo a algunos delincuentes, pero que pasaría con los demás, con los que son propensos a ser delincuentes, es por ello, que identificar la población objetivo no es tarea fácil.

En este sentido, sino identifico bien mi población objetivo, seguramente tendré un presupuesto mal dirigido y malos resultados al final o antes de que termine mi política. Entonces recordemos esto, **“No siempre mi población afectada debe ser mi población objetivo”**.

4.- Estudio de la oferta: Muchas veces creemos que nuestra política es única y que además será la que verdaderamente resolverá el problema o los problemas que se identificaron. Pero no siempre es así, por ello, es recomendable que se realice un estudio de todas las políticas que existen o hayan existido para resolver el problema que se eligió (a nivel internacional, nacional, estatal y local). Esto es de suma importancia, ya que al ver otras políticas podemos conocer qué hicieron, qué propusieron y qué resultados obtuvieron, no significa que los vamos a tomar tal cuales y ponerlos en marcha para nuestro problema, no olvidemos que cada problema depende de un contexto y una realidad específica, pero nos pueden ser de utilidad para proponer alternativas de solución y no cometer los mismos errores.

**Cuadro 2.
Estudio de la oferta**

Nombre de las Políticas y nivel (Federal, Estatal o Local)	Características			
	Objetivo	Población	Líneas de acción	Resultados (evaluaciones realizadas)

5.- Identificación de actores y grupos relevantes: Este punto es particularmente importante, ya que en muchos casos al no contemplar actores que están directamente involucrados, es común que por algún actor omitido, no se puede

implementar nuestro programa a pesar de contar con todo el presupuesto. Por ello, es indispensable que en la etapa de diagnóstico se identifiquen a estos posibles actores, y hacer un ejercicio en el que imaginemos que pasaría si se ponen a favor o en contra de nuestro programa, y cuales serian sus intereses al actuar lo que nos llevaría a tomar decisiones con anterioridad y estrategias de solución a posibles conflictos de intereses.

**Cuadro3.
Actores e intereses**

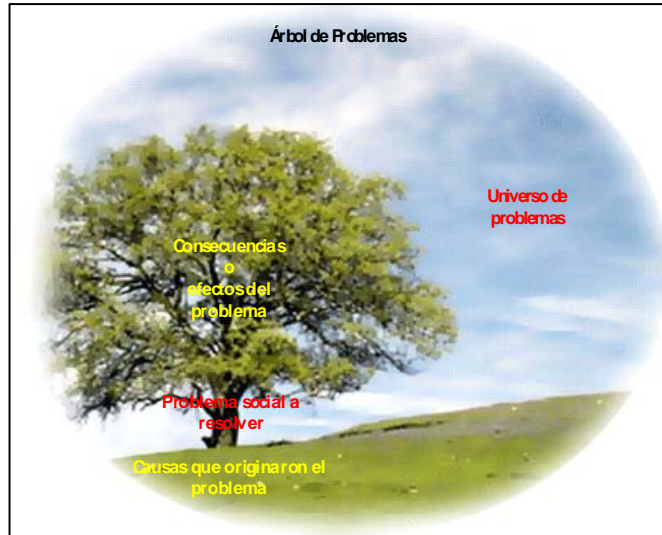
Actor	Motivación	Principios	Recursos	Postura	Estrategia
1-					
2.-					
3.-					

6.- Análisis de causas y efectos (árbol de problemas):¹⁰ El árbol de causas – efectos, es un método que es de gran utilidad para esquematizar toda la información recopilada en nuestro diagnóstico. Además, de este se desprende el árbol de medios – fines y el de áreas de intervención, éste último nos permite dar un brinco cuantioso a la etapa de formulación (diseño).

El árbol de problemas, nos permite identificar cuáles son las causas que originan el problema y hacer la explicación estructural, causal, cualitativa y cuantitativa del problema. Debemos tener cuidado, pues al tener demasiada información se complica esquematizarla, por ello, es recomendable no confundir las causas con los efectos. Ya que incluso hasta se puede pensar que un efecto o una causa es el problema mismo a resolver.

¹⁰ Ídem, pág. 118-121

¿Qué es el árbol de problemas?: Es una técnica participativa que ayuda a desarrollar ideas creativas para identificar el problema y organizar la información recolectada, generando un modelo de relaciones causales que lo explican. El tronco del árbol es el



problema central, las raíces son las **causas** y la copa los **efectos**.

¿Cómo construir el árbol de problemas?: Se debe configurar un esquema de causa-efecto siguiendo los siguientes pasos:

Identificación del Problema Central. Dentro de los problemas considerados importantes en una comunidad: Seleccionar un **PROBLEMA CENTRAL** teniendo en cuenta lo siguiente:

- Se define como una carencia o déficit.
- Se presenta como un estado negativo.
- Es una situación real no teórica.
- Se localiza en una población objetivo bien definido.
- No se debe confundir con la falta de un servicio específico.
- Debe ser un problema real, y capaz de ser resuelto ya que existen problemas que se les denomina estructurales (como la pobreza) y en los que no podemos incidir con una simple política.

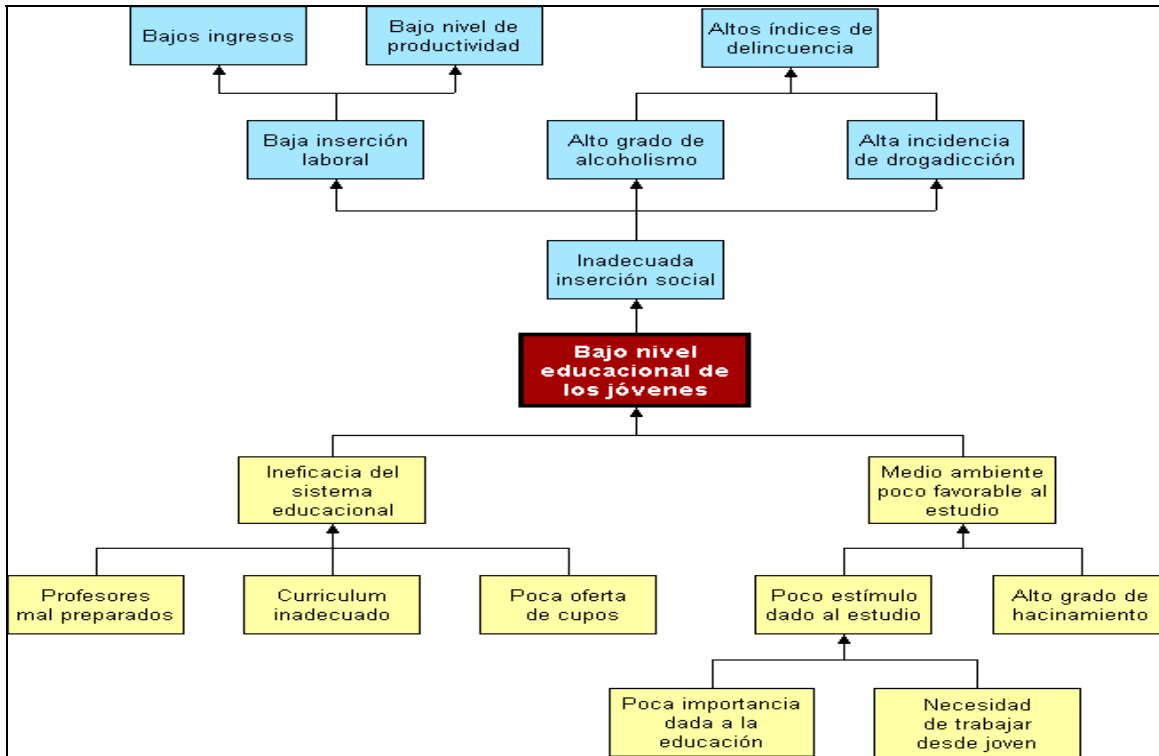
Los efectos por su parte, son una consecuencia del problema central, y deben tener una secuencia lógica. Cada efecto puede tener varios efectos, lo mismo sucede con las consecuencias. En este sentido, mientras más desarrollado este nuestro árbol, más opciones de intervención (líneas de acción) tendrán nuestro programa.

El Árbol de Problemas debe elaborarse siguiendo los pasos que, a continuación, se enumeran:¹¹

- 1 Formular el Problema Central
- 2 Identificar los EFECTOS (verificar la importancia del problema),
- 3 Analizar las interrelaciones de los efectos
- 4 Identificar las CAUSAS del problema y sus interrelaciones
- 5 Diagramar el Árbol de Problemas y verificar la estructura causal.

¹¹ Ídem, pág. 121

Diagrama 1
Árbol de Problemas



Fuente: Tomado del Manual de Cohen y Martínez: *formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Cepal.

La construcción del árbol de problemas, representa la parte final del diagnóstico ya que en él se representan todos los elementos que constituyen el diagnóstico, en este sentido, si el diagnóstico del problema es adecuado tendremos un buen árbol, y por consiguiente un buen árbol de alternativas de solución a nuestro problema.

Para dar solución al problema, y construir las alternativas, se deben de considerar las causas del problema y se deben de elegir solo aquellas en las que podemos incidir, para poder así comenzar con la parte de formulación de la política (programa). Con el árbol de problemas se construye en árbol de medios - fines, y el árbol de alternativas, lo que nos lleva a la construcción y elección de las acciones que se tomarán para solucionar el problema, ésta parte ya corresponde a la etapa de formulación de la política pública (programa).

Consideraciones finales

Como hemos visto, es importante y trascendental para los diseñadores de políticas públicas realizar diagnósticos, incluso esta herramienta nos sirve si queremos resolver cualquier tipo de problema que se nos presente, si realizamos un diagnóstico, podremos saber que fue lo que lo origino y así poder incidir en sus consecuencias y aminorar sus efectos, incluso podremos solucionar el problema.

El Diagnóstico, como se mencionó al inicio, es lo que dará sustento a nuestras acciones y a nuestras alternativas de solución y en este sentido, el árbol de problemas es únicamente una herramienta que nos ayudará a plasmar las causas y consecuencias de nuestro problema. No olvidemos que cada problema tienen sus causas y consecuencias muy particulares, y el que podamos o no darle solución, dependerá de la forma en cómo los abordemos.

Puntos para recordar:

1. El diagnóstico es un elemento que no todos los diseñadores de políticas consideran, y cuando sí lo hacen no le dan la importancia adecuada.
2. Los programas y proyectos sociales, se enmarcan en una política, de la que constituyen su traducción operacional, vía la asignación de recursos que permite su implementación; Mientras que un proyecto social es la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de proceso y actividades pretende transformar una parcela de la realidad.
3. Para poder describir un problema, debemos hacerlo en forma negativa y recordando que no se debe confundir un problema social con la ausencia de cobertura o falta de entrega de un servicio específico. Un programa sin un buen diagnóstico como ya se mencionó no puede rendir frutos, y menos generar un impacto en su población beneficiaria.

4. La línea de base no es otra cosa que los datos que tenemos de nuestro problema, lo que después nos ayudará a conocer el impacto que nuestra política ha generado en nuestra población objetivo.
5. No siempre mi población afectada debe ser mi población objetivo.
6. El árbol de problemas, nos permite identificar cuáles son las causas que originan el problema y hacer la explicación estructural, causal, cualitativa y cuantitativa del problema.

Bibliografía:

Aguilar Astorga y Lima Facio: *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009.

www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.pdf.

Aguilar C. *Fundamentos de la Política Social*. Mimeo. UAM. 2011.

Ernesto Cohen y Rodrigo Martínez *Manual formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. División de Desarrollo Social CEPAL. Mimeo.

Parsons, Wayne. *Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*; trad. de Atenea Acevedo. México: FLACSO. 2007.