

Programa de Capacitación "Planificación y Gestión Concertada del Desarrollo Regional"

MÓDULO II: GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (1)

POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Chirinos Segura

CIPCA

Agosto 12, 2006

1. Las políticas públicas es el conjunto de procesos políticos y administrativos a través de los cuales, el Estado interviene en la vida social, en los campos y áreas de su competencia, mediante sus agencias, organismos e instituciones. Por ejemplo: política agraria, política urbana, política económica, política de salud, política de educación.
2. La intervención del estado a través de las políticas públicas puede ser explícitas (cuando hay una declaración expresa de la estrategia de intervención) o implícita (cuando la estrategia no es declarada, pero de las acciones del estado a través de sus agencias, se puede deducir una cierta tendencia).
3. Por lo general, se entiende que para que una política pública opere se requiere:
 - 3.1. Competencia del estado.
 - 3.2. Norma autoritativa
 - 3.3. Objetivos
 - 3.4. Metas
 - 3.5. Medios de acción
 - 3.6. Recursos asignados
 - 3.7. Procedimientos establecidos
 - 3.8. Actividades

Ello ha supuesto que el estado se dote de

- Personal político
- Personal técnico
- Recursos económicos
- Información agregada.

Por esta razón las políticas públicas suelen expresarse a través de planes y estrategias.

4. Los actores de las políticas públicas son los agentes estatales:
 - 4.1. Los órganos legislativos: Congreso, municipalidades.
 - 4.2. Los órganos ejecutivos: Poder Ejecutivo, ministerios, organismos públicos descentralizados, alcaldías.
 - 4.3. Organismos de planificación.
 - 4.4. Los aparatos administrativos de los sectores (ministerios).
5. Las políticas públicas son procesos políticos pues:
 - 5.1. Expresan voluntades y objetivos de las autoridades que encarnan intereses de los diversos sectores de la sociedad. En toda política pública hay sectores beneficiados, y sectores afectados negativamente. Históricamente, los sectores que se han beneficiado de la acción del estado han sido los grupos de poder que han tenido, en condiciones de alta desigualdad, oportunidades de acceso a quienes toman las decisiones para influir en sus decisiones
 - 5.2. Son adoptadas a través de procesos de toma de decisiones en instancias políticas.

5.3. Su implementación está sujeta a ciertos márgenes de discrecionalidad que se ejerce con criterios políticos.

6. Las políticas públicas se enmarcan dentro de la ley y el derecho. Pero esta sujeción tiene varios niveles. En unos casos, es el mandato constitucional, en otros, una ley. En otros casos, es el ejercicio de una competencia genérica del estado que se expresa como acto administrativo.

La función de la ley puede ser:

- 6.1. Autoritativa
- 6.2. Legitimadora

En ese sentido, la ley (o su equivalente) es el punto de partida de las políticas públicas, y no el objetivo de la misma, o su contenido esencial.

7. Dada la estructura/ arquitectura del estado, las políticas públicas han expresado un modelo sectorializado de la intervención del estado. La característica más importante ha sido la descoordinación, la desarticulación, la duplicidad, la burocratización, la incapacidad de reformar el estado, etc. Las consecuencias han sido negativas para los ciudadanos en la medida que la eficiencia, eficacia, cobertura y oportunidad de la acción estatal ha obstaculizado o denegado en la práctica su acceso a servicios públicos.
8. La implementación de las políticas públicas es un proceso flexible, pues van continuamente adaptándose a circunstancias y coyunturas cambiantes. Éstas pueden ser de varios tipos: cambio de gobierno, se acaban los recursos, varía la correlación de fuerzas, protesta generalizada los afectados negativamente, cambia el sentido de la interpretación legal, los objetivos propuestos no se logran suficientemente con los medios empleados, etc.
9. En un sistema político centralista, excluyente y cerrado, las políticas públicas son el patrimonio del estado. Por definición, el estado es el actor clave de las políticas públicas. La sociedad civil es el objeto de la intervención estatal, y no "tiene derecho" a participar en los procesos de toma de decisiones o de implementación, o de monitoreo, o de vigilancia. La teoría liberal de la democracia refuerza esta idea cuando dice que la función de los ciudadanos es de elegir periódicamente a las autoridades políticas para que éstas se encarguen de tomar las decisiones.
10. Las consecuencias de esta concepción han sido: exclusión, marginación, estado abiertamente aliado a los grupos de poder, elitismo, pobreza y espacios restringidos para la expansión y fortalecimiento de la democracia. Además, se ha generado propensión a la corrupción.
11. El déficit más significativo de las políticas públicas elaboradas e implementadas bajo un esquema tecnocrático ha sido su baja legitimidad frente a la sociedad civil afectada o no por la política concreta.
12. Los sectores afectados negativamente por las políticas públicas ejercieron a través de la movilización social, su derecho a la protesta. Eso explica que desde inicios del siglo XX, los sectores afectados buscaran organizarse para protestar y reclamar nuevos derechos.
13. Ello llevó a que los partidos políticos incorporaran dentro de su ideología y programa, las propuestas de cambio social. Y surgieran entonces, la revolución y el reformismo como opciones de cambio social.
14. Estos fenómenos de cambio generaron una visión más amplia y expansiva de la democracia que buscaba abrir el estado y los procesos estatales (y las políticas públicas) a la intervención de la sociedad civil. En este contexto surgen las primeras propuestas de participación ciudadana.
15. En el Perú, la demanda de participación política fue considerada por muchos años como subversiva. En los reformismos de los 60 y 70, la participación fue incorporada –primero tímidamente- como parte de las reformas políticas, sociales y económicas.

16. Los movimientos sociales empezaron a plantear cada vez con más fuerza la necesidad de plantear no sólo protestas, sino también, propuestas. Muchas de estas propuestas se expresaban en la apertura de espacios de participación en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas. Los casos de los movimientos urbanos.
17. El retorno de la democracia en 1980 y la reforma municipal permitió un espacio importante en el cual se desarrollaron experiencias de participación ciudadana importantes. Es el caso de los comités de planificación del desarrollo y las mesas de concertación. Entre 1980 y 2000 hubo una explosión de experiencias participativas en gobiernos locales.
18. Tras el autoritarismo y la corrupción fujimorista, la transición democrática plantea la necesidad de incorporar a los sectores excluidos a los proceso de toma de decisiones, a través de la participación ciudadana y la concertación. La Mesa de Concertación de lucha contra la pobreza es un ejemplo de cómo el estado empieza a cambiar su visión de la relación entre estado y sociedad.
19. La descentralización abre un abanico de oportunidades para la expansión de la participación y la concertación. La mejor expresión de ello es la reforma de la Constitución para incorporar mecanismos como el presupuesto participativo y los planes concertados de desarrollo, la ley orgánica de gobiernos regionales y la ley orgánica de municipalidades. Parecería que hay un amplio consenso sobre la importancia y el valor de la participación como elemento clave de la democracia y la gobernabilidad.
20. A pesar de ello, no hay en la sociedad y en el estado un consenso práctico y real sobre este tema. Las discrepancias asumen diversas formas dependiendo de los actores. Entre los principales adversarios de la participación están, algunos partidos políticos, algunos gremios empresariales, la administración pública, y algunas organizaciones de sectores populares. Un caso concreto es el debate sobre CCR en la ley de regiones.
21. En el marco legal de la descentralización, el presupuesto participativo y los planes concertados de desarrollo son los mecanismos centrales de participación. Más allá de los problemas que podemos encontrar en el modelo legal y en su implementación, lo cierto es que ha empezado a funcionar, y aún con problemas, está avanzado en su legitimación y su más adecuada y democrática implementación.
22. La experiencia de 4 años de presupuesto participativo demuestra que el nivel de participación que se expresa tienen un carácter básicamente territorial, y ello es importante porque permite el ingreso de los sectores más postergados y excluidos de la ciudad y el campo. En este contexto se ha diluido la dimensión sectorial de la acción estatal y de la sociedad.
23. ¿Cómo han enfrentado los gobiernos regionales este problema? Desde fines de 2003, los gobiernos regionales empezaron a crear comités sectoriales con participación ciudadana que, a manera de las viejas mesas de concertación de las municipalidades, reunían a representantes políticos y administrativos del estado (incluso de los tres niveles de gobierno), a los sectores involucrados en determinada problemática, a instituciones sociales (colegios profesionales, universidades) y otros actores relevantes. Los casos de Lambayeque, Piura y Loreto fueron pioneros. A partir de entonces se han desarrollado una multitud de estas instancias de participación y concertación.
24. Visto en perspectiva, el proceso de creación de comités sectoriales con participación ciudadana son de dos tipos:
 - 24.1. Constituidos por mandato de la ley: Consejos Regionales de Salud.
 - 24.2. Constituidos por decisión autónoma de los GR.

En este último caso, pueden dividirse en aquellos creados por iniciativa de la autoridad política, y aquellos creados por iniciativa de la sociedad civil.

25. La primera cuestión clave en relación a los procesos de políticas públicas bajo el esquema participativo es la cuestión de los OBJETIVOS. En este sentido, estas instancias se plantean por lo general el objetivo de proponer políticas públicas al estado y generar una agenda pública básica sobre el tema en cuestión.
26. La cuestión de la composición de la instancia participativa: por definición, interesa la participación del estado, tanto del personal político, como del personal técnico. Desde el lado de la sociedad civil, es clave la participación de todos los involucrados en la problemática. En particular, es clave la participación de los beneficiarios.
27. Se requiere voluntad política del estado. Definamos mejor voluntad política como un compromiso explícito construido como una visión compartida de objetivos y una realidad a modificar entre estado y sociedad civil, que permita el surgimiento de un bloque que empuje el proceso.
28. De parte de la sociedad civil, se requieren organizaciones fuertes, solidas, representativas y legítimas. Las organizaciones se legitiman y se fortalecen mediante procedimientos democráticos de funcionamiento: legalidad interna, toma de decisiones, elecciones periódicas, comunicación a su interior.
29. ¿Sobre qué se concertan las políticas públicas? Sobre la base de las competencias que detenta el órgano estatal (Gobierno Regional). De allí la importancia de la transferencia de funciones y competencias en el proceso de descentralización. El rol de la autonomía de los gobiernos regionales y locales.
30. Dos actitudes frente a este tipo de instancias:
 - 30.1. Reivindicacionismo de intereses particulares
 - 30.2. Consensos sobre políticas generales y específicas.

Necesidad de garantizar la superación del reivindicacionismo, pues ello genera clientelismo, exclusión y corrupción.
31. Naturaleza de los productos de las instancias participativas de generación de políticas públicas.
 - 31.1. Son acuerdos cooperativos.
 - 31.2. Asociación público- privado
 - 31.3. Compromisos de ambas partes
 - 31.4. Articulación de los sectorial y lo territorial
 - 31.5. La cuestión de las normas legales: la función de legitimación legal.
32. La necesidad de participar en todo el proceso:
 - Planeamiento
 - Diseño
 - Toma de decisiones (participación directa, consulta)
 - Implementación
 - Monitoreo y vigilancia.
33. Algunos problemas clave:
 - La necesidad de prever recursos para estas instancias. La participación cuesta, porque permite ahorrar
 - Acceso a información
 - El paralelismo entre Gerencia Regional y Direcciones Regionales
 - La articulación al Consejo Regional y los órganos políticos
 - Coordinación con el CCR, presupuesto participativo y planes de desarrollo.
 - ¿Buscar que se apruebe la ley/ ordenanza o buscar que se formule una estrategia y se generen condiciones para el cumplimiento de los objetivos?
 - Planes de monitoreo y vigilancia
 - Necesidad de mecanismos de reclamación y solución de conflictos