

AULA MAGNA  
REFORMA  
DEL ESTADO

**Capítulo 2**

---

HENRY PEASE GARCÍA / LUIS VILLAFRANCA  
EDITORES

---



**AULA  
MAGNA**



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**FONDO  
EDITORIAL**

*Aula Magna 2008 - Reforma del Estado*

*El papel de las políticas públicas*

Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

© Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición, noviembre de 2009

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores

ISBN: 978-9972-42-911-8

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-14729

Registro de Proyecto Editorial: 11501360900745

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## De las políticas públicas a la gestión pública: una visión sistémica

*Flavio Ausejo*

El propósito del presente ensayo es mostrar la forma en que operan las políticas públicas y cómo se gestionan en el contexto peruano, en contraposición a la dinámica que deberían tener de acuerdo a lo establecido en la literatura relevante. Las reflexiones que desarrollo a continuación tienen un carácter exploratorio y aspiran a promover un mayor debate sobre la dinámica de las políticas públicas en el Perú, a partir de una mirada sistémica que incorpore los diferentes elementos del proceso, con miras a lograr una mejor comprensión del mismo.

Uno de los retos centrales en la comprensión de la dinámica de las políticas públicas es lograr una mirada de conjunto de dicho proceso, considerando los diferentes procesos que están presentes y entremezclados en la relación entre el Estado y la sociedad. Las dificultades para una visión de conjunto están en la complejidad de la relación entre ambas partes, lo que hace difícil identificar la vinculación entre los elementos que operan en dicha relación.

La literatura sobre políticas públicas, que busca explicar desde diferentes aproximaciones el proceso de las políticas públicas y la gestión de las mismas, identifica vinculaciones entre los diferentes elementos que están interactuando en dicho proceso de forma que sea posible mirar el conjunto. Sin embargo, lo que las diferentes aproximaciones al proceso de políticas públicas establecen debe ocurrir no está presente en la realidad, si observamos los hechos. En ese caso, el analista —y el ciudadano— se pregunta cuál es la razón que explica esta divergencia entre lo que propone la literatura y lo que muestra la realidad. A fin de

tener algunos elementos adicionales para esbozar una respuesta tentativa, la reflexión está orientada a hacer énfasis en la necesidad de tener una mirada sistémica a la dinámica de las políticas públicas. La mirada sistémica (o pensamiento sistémico) considera observar a la organización —en este caso el Estado— y sus diferentes partes o componentes en el contexto del entorno en el cual opera y entender el papel que tiene esta organización respecto de su entorno. La mirada sistémica implica aplicar una dosis importante de abstracción a fin de incorporar la mayor cantidad de elementos presentes en el contexto e identificar las interacciones entre estos elementos.

En el caso de las políticas públicas, desde la perspectiva del ciudadano, en nuestra realidad, el Estado representa la organización que es responsable de proveer de diferentes bienes y servicios que cubren necesidades insatisfechas que atienden expectativas de calidad de vida. De esta manera, el Estado representa para el ciudadano la posibilidad de contar con servicios de saneamiento (agua potable y alcantarillado sanitario), con servicios de educación y de salud, con infraestructura (carreteras, por ejemplo), entre otros. El ciudadano demanda este tipo de bienes y servicios como resultado de la acción del Estado, de manera que espera que las acciones que los responsables ejecuten para obtener estos resultados sean consecuentes con ello. El ciudadano evalúa la acción del Estado a partir de los resultados y del impacto en su mejora en la calidad de vida, de forma que si la construcción de la carretera reduce las distancias entre las ciudades, entonces la acción estatal recibe la aprobación del ciudadano. El ciudadano, sin embargo, no está tan interesado en el proceso para el logro del resultado, dado que en términos prácticos el proceso no significa una solución a la demanda insatisfecha. Para el ciudadano la forma como el Estado hace realidad los bienes y servicios es una suerte de «caja negra» donde al interior no existe una idea muy precisa de lo que ocurre, dado que la evaluación de la acción estatal se da a partir del resultado, no de la forma que fue logrado dicho resultado. No obstante, es claro que tanto el proceso como el resultado

son aspectos relevantes para la acción estatal, y estos elementos deben ser asociados al entorno en el que se producen, en donde encontramos elementos de tipo económico, político y social que determinan e influyen en el proceso y en el resultado de la acción estatal. La visión y análisis de estos elementos desde una perspectiva sistémica permitirá lograr su cabal comprensión, de manera que le sea posible al mismo Estado intervenir en aquellos ámbitos que están bajo su control para tratar de incidir de forma que las acciones estén orientadas hacia una mejor atención a las demandas de los ciudadanos.

Para lograr la visión sistémica hay que conocer el proceso de la política pública, que puede ser dividido en las etapas de diseño, ejecución y evaluación, y la gestión de la misma. Debe considerarse que si bien por motivos metodológicos el proceso de políticas públicas es analizado de manera independiente del proceso de gestión pública, en la realidad estos procesos se dan manera simultánea, donde uno se entrecruza con el otro, y ambos se retroalimentan entre sí. Cada una de las etapas señaladas para la política pública requiere de un conjunto de decisiones y acciones que forman parte de la dinámica de la gestión pública, por lo que en términos prácticos la separación es compleja, y es una de las razones por las que su análisis es complicado, dado que resulta difícil mirar estos procesos de manera aislada. Para incrementar la complejidad, ambos procesos se producen en un contexto que es determinado por los sistemas económico, político y social presentes en la sociedad, que tienen su propia dinámica y actores, que interactúan con el Estado, y que en su conjunto determinan la institucionalidad de la sociedad. Los sistemas a su vez presentan subsistemas que determinan aspectos particulares, como por ejemplo, el sistema electoral que permite a los ciudadanos acceder a posiciones de autoridad y con ello ejercer el gobierno, recibiendo la facultad de decidir sobre aspectos que van a tener un impacto en los ciudadanos en general. Estos subsistemas tienen sus propias reglas, que interactúan con las demás, y que no siempre guardan coherencia.

La literatura sobre este tema plantea que son los ciudadanos quienes, a partir de elementos formales como la Constitución Política, e informales como la cultura ciudadana, tienen deberes y derechos que están claramente definidos. Estos deberes y derechos están reflejados en dos sistemas: el económico y el político.

En el caso del sistema económico, lo que el ciudadano aspira es a que la respuesta del sistema sea lograr una condición de bienestar económico para él y su familia. No es necesario para los fines de la reflexión precisar el tipo de régimen que debe estar presente en la sociedad, pero lo que el ciudadano sí va a buscar es, al menos, que sus necesidades básicas estén satisfechas, y que aquellas que corresponden a bienes públicos (salud, educación, seguridad, justicia) sean entregadas por el Estado de manera oportuna y en las condiciones esperadas.

En el caso del sistema político, el ciudadano espera estar adecuadamente representado. Ciertamente, esta representación va a estar en función del grado de desarrollo que tenga la sociedad en estos términos, y que se refleja en su sistema de partidos. Por lo tanto son los partidos políticos los que aglutinan las ideas prevalecientes en la sociedad y en los ciudadanos, las mismas que están reflejadas en la agenda pública.

De la interacción del sistema de partidos con el sistema electoral es como los ciudadanos, estén o no en un partido político, pueden elegir qué ciudadanos, que forman parte de los partidos políticos, los van a representar en posiciones dentro del Estado, ya sea en el Legislativo o en el Ejecutivo. En esta línea, lo que el partido político pone en consideración cuando entra al sistema electoral es su Plan de Gobierno. El conjunto de iniciativas y propuestas, que son las aspiraciones que tienen los ciudadanos, son las que serán llevadas para su discusión al Congreso.

La contrastación de las diferentes propuestas se produce en el Congreso, donde pueden existir representaciones de diferentes partidos. El punto a resaltar es la importancia que tiene este espacio como lugar en el cual se produce la discusión y evaluación de los distintos

aportes y visiones con respecto a cuáles son los caminos que deben seguirse para atender las expectativas de los ciudadanos. En este espacio democrático es definida la política pública, que establece los fines de la acción gubernamental a partir de las aspiraciones de los ciudadanos. Estas aspiraciones son canalizadas por los partidos políticos y discutidas en el Congreso.

El Congreso convierte las políticas públicas en leyes que establecen las prioridades para la acción del Ejecutivo y fiscaliza el cumplimiento de las mismas. El mandato del Congreso se traduce en el plan de gobierno del Ejecutivo, y es este poder el que se encargará de dar las orientaciones a los funcionarios designados por voto popular o de dar las orientaciones a las autoridades elegidas a través del voto democrático,.

Los responsables de la gestión pública son los que deben hacer realidad las visiones y aspiraciones que están en las políticas públicas, estableciendo los reglamentos y directivas que permiten actuar a los funcionarios estatales, que son designados a través del voto popular o por delegación de funciones.

La literatura establece que el proceso de políticas públicas y la gestión de las mismas deberían operar de esta manera. Al trasladar esta visión a la realidad peruana encontramos que el proceso presenta diferencias importantes, que son necesarias de identificar a fin de lograr una comprensión que permita tomar decisiones y realizar acciones que arrojen los resultados esperados.

En la realidad peruana, el concepto de ciudadano está en formación. Existe investigación que muestra la existencia de diferencias en cuanto a la concepción de ciudadanía que existe en la población. Las diferencias son producto de diversos elementos, como ubicación geográfica, nivel socioeconómico, beneficios recibidos por las actividades estatales, entre otros, que determinan que no exista una visión preponderante de ciudadanía. La vigencia de los deberes y derechos ciudadanos en el país es declarativa en algunos casos, y aspectos como el bienestar económico están lejos de un porcentaje importante de la

población, dados los problemas de equidad e inclusión presentes en el modelo económico que viene siendo aplicado por el Estado desde inicios de los años noventa.

En lo que respecta a los partidos políticos, existe investigación que muestra la ausencia de un sistema de partidos en el Perú. En su lugar, el sistema político muestra partidos sin sistema y en todo caso con agendas privadas o agendas particulares. Esto provoca que no necesariamente en los procesos electorales los ciudadanos elijan a personas que están representando sus intereses y expectativas, y por lo tanto no se sienten representados por estos ciudadanos elegidos.

En este punto podemos detectar una primera diferencia importante frente al proceso ideal que debe seguir la política pública: los representantes elegidos dentro del sistema político no están llevando al Congreso las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos en términos de Plan de Gobierno, que es lo que debería ocurrir (lo que debería ser), sino por el contrario, el Congreso deja de lado la actividad legislativa y se concentra en la labor de fiscalización. Esto se constata cuando encontramos que para el caso de normas que tienen trascendencia en las relaciones entre el Estado y la sociedad, como decisiones de carácter tributario o acuerdos comerciales, el Congreso delega las facultades de legislar al Ejecutivo.

En este marco, el Ejecutivo define la política pública y la pone en práctica a partir del diseño y ejecución de las acciones correspondientes. Con ello, el Legislativo abdica de su capacidad de legislar y el Ejecutivo asume ese papel, junto con la capacidad para desarrollar las gestiones que hacen realidad la política pública. Esta realidad provoca que puedan presentarse problemas conocidos como «fallas de gobierno», donde la decisión sobre las acciones que va a desarrollar el Ejecutivo son tomadas por funcionarios públicos que realizan su propio análisis basado en elementos que pueden recoger de manera inadecuada la realidad existente, o peor aún, sin ningún tipo de conocimiento del problema que está tratándose de solucionar. De esta manera, las decisiones que



afectan a un conjunto grande de ciudadanos podrían ser tomadas y ejecutadas sin ningún tipo de consulta.

Bajo este esquema, lo que establece la literatura no se da en la realidad peruana. Sin embargo, en el imaginario de los ciudadanos, y esto puede constatarse en los medios de comunicación, existe la creencia de que las decisiones de gobierno son tomadas a partir del pleno conocimiento del problema y de las posibilidades de solución existentes y del análisis correspondiente, teniendo como elemento central buscar atender las expectativas de los ciudadanos. Lo cierto, sin embargo, es que el proceso de política pública opera de manera diferente, siendo el Ejecutivo el que, a partir de su capacidad y recursos, tiene la posibilidad y la fuerza para establecer los fines de la política pública y tomar las acciones que correspondan para hacerlos realidad, a veces sin necesidad de realizar ningún tipo de consulta con los que están directamente afectados.

A modo de reflexiones finales, el escenario presentado es un esfuerzo por lograr una mirada sistémica al proceso de política pública que ocurre en el Perú. Para ello es necesario entender primero cómo funciona dicho proceso, identificando los diferentes elementos que están interactuando y las interrelaciones entre ellos. Ciertamente, este es un proceso bastante complejo, pero uno de los retos que enfrentan los investigadores vinculados a estos temas es tratar de colocar estos procesos complejos en términos sencillos.

Una segunda reflexión está referida a la posibilidad de incidir en el proceso. Los esfuerzos de ajustes o reformas institucionales en el Estado, llamados reforma del Estado, pasan por buscar incidir en las interrelaciones de los diferentes elementos involucrados, de modo que los resultados estén orientados a que los ciudadanos incrementen el valor público. Para que ello ocurra es necesario definir fines y estrategias que reconozcan y atiendan las diferentes relaciones identificadas. Simultáneamente, los responsables dentro del Estado, en los diferentes niveles, deben aprender a modificar sus acciones dentro de

la institucionalidad vigente, de manera que sea posible ir realizando, de manera incremental, los ajustes correspondientes.

Los espacios en la actual institucionalidad para modificar los procesos dentro del Estado para orientarlo hacia el ciudadano y la generación de valor público son reducidos, pero existen. Estos espacios pueden ser utilizados por los funcionarios públicos, pero va a depender de la voluntad de los mismos, del altruismo, de la vocación de servicio que tengan o de aquel ciudadano que decida asumir una representación asumiendo una posición producto de la elección popular (regidor, alcalde, congresista).

Las ideas expresadas en este ensayo buscan plantear líneas de reflexión que permitan tener una cabal comprensión del sistema sobre el cual se desarrolla el proceso de políticas públicas y la gestión de las mismas. Existen diferentes interacciones dentro de este sistema cuya dinámica no ha recibido suficiente atención o no ha sido suficientemente comprendida. Esta es una tarea pendiente en la búsqueda de un mejor funcionamiento del Estado, de manera que pueda cumplir a cabalidad con su razón de ser: el ciudadano.