

AULA MAGNA
REFORMA
DEL ESTADO

Capítulo 4

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

Conflictividad en el Perú: una lectura desde las políticas públicas

Carlos Alza Barco

Introducción

«El conflicto es una forma de socialización», escribía George Simmel en 1955¹. Para este clásico de los estudios sobre la conflictividad, la sociedad no puede entenderse como plenamente armoniosa, más bien el proceso y la estructura se construyen con la negociación, con el ajuste mutuo entre los diversos actores². La conflictividad, por tanto, forma parte esencial de la dinámica social.

Por otra parte, la noción de políticas públicas hace referencia precisamente al proceso complejo de interacciones múltiples que conduce a las decisiones públicas, vale decir, a las decisiones del Estado destinadas a resolver problemas socialmente relevantes para los ciudadanos. Esas interacciones se producen por la multiplicidad de actores, con visiones e intereses diferentes, que requieren negociación, ajustes y —en muchos casos— un continuo debate argumentativo. Visto así, la conflictividad y la formulación de las políticas públicas forman parte de un mismo proceso, se constituyen en un punto central para entender la dinámica social³ y los cursos de acción de la administración estatal.

¹ Simmel, George (1955), *Conflict*, traducción de Kurt H. Wolff, Glencoe, Ill.: The Free Press. Citado por Coser, Lewis (1961) en *Las funciones del Conflicto Social*. Mexico: FCE, p. 33.

² *Cfr.*: Coser, Lewis (1961), *Las funciones del Conflicto Social*. Mexico: FCE, p. 33-34.

³ Sobre conflictos sociales se sugiere revisar autores como Thomas Carver, Jessie Bernard, Talcott Parsons y Charles Tilly, quienes han desarrollado importante bibliografía sobre el tema. Para el Perú se sugiere revisar una reciente publicación:

Esta no es, sin embargo, una presentación sobre la conflictividad, pero la tomamos como referencia —dada su creciente tendencia en los últimos meses— para plantear algunas pistas para el debate sobre las políticas públicas en el Perú. En efecto, los conflictos, en estricto, no tendrían que ser asumidos como necesariamente negativos, con excepción obviamente de los violentos, sino más bien, como oportunidades para la negociación entre los diversos grupos que comparten una comunidad. En el marco de una institucionalidad democrática sólida, los conflictos tendrían que manejarse a través de canales estructurados para tal fin, tales como los partidos políticos, el Parlamento, los órganos ejecutivos a través de procedimientos administrativos o el gobierno local y regional en un Estado descentralizado. En ese sentido, el conflicto no solo se previene, sino que se maneja y hasta se transforma en un espacio para armonizar intereses y lograr mejores decisiones. Por tanto, la conflictividad nos evidencia un problema en las políticas públicas y en el manejo de la estructura institucional del Estado. Es esto lo que intentaremos abordar en las líneas siguientes de manera resumida y solo como pistas para el debate.

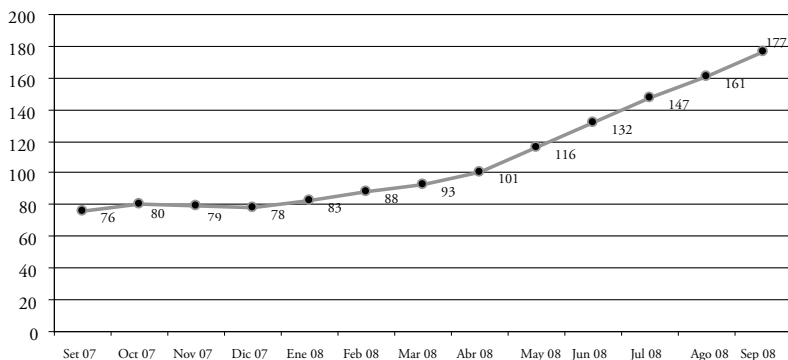
El conflicto como signo de una confianza deficitaria en el Estado

En setiembre del año 2007, la Defensoría del Pueblo registró 76 conflictos sociales⁴. Un año después, el número se había duplicado

Reátegui, Félix (Coord.) (2007). *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁴ La Defensoría del Pueblo define los conflictos sociales como «eventos en los que dos o más grupos sociales y el Estado perciben que sus objetivos, intereses o valores son mutuamente divergentes o antagónicos; la divergencia genera una confrontación pública entre actores que, en la búsqueda de satisfacer sus necesidades o alcanzar sus objetivos, intentan influir en algún elemento organizador de la vida social (normas, ejercicio del gobierno y la autoridad, diseño e implementación de políticas públicas, cultura). Los conflictos pueden enfrentar a particulares entre sí o a particulares con el Estado. Se trata de situaciones complejas por la materia que se ventila, el número de actores que

Gráfico 1
Frecuencia de conflictos
Setiembre 2007 – setiembre 2008



Fuente: *Reporte de Conflictos* N° 55, setiembre 2008 - Defensoría del Pueblo.

llegando a 177⁵. El incremento más crítico se produjo entre abril y setiembre del 2008.

Entre otras lecturas, el progresivo incremento de la conflictividad da cuenta de un problema de políticas públicas, vale decir, problemas en la definición de los temas que forman parte de la agenda gubernamental de decisiones, dificultades para concordar en objetivos o en alternativas de solución, y en la legitimidad de las decisiones dada la crisis de representación que atraviesa el país.

Ciertamente, se trata también de un problema de debilidad o ausencia de mecanismos de participación, diálogo y deliberación entre los actores políticos; así como de la aparición de lo que Tilly⁶

intervienen, la diversidad cultural, económica, social y política, y la debilidad institucional para darle un curso racional al conflicto». Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales y políticos de la Defensoría del Pueblo.

⁵ Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo 55, agosto de 2008.

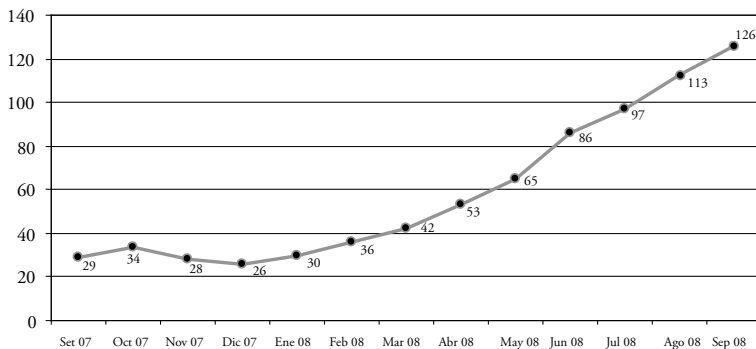
⁶ Cfr. Tilly, Charles (2003), *The politics of Collective Violence*. Nueva York: Cambridge University Press.

denomina los «especialistas de la violencia». A todo esto se suma un problema de gobernabilidad; en otras palabras, un problema para identificar y priorizar las preferencias públicas, así como para construir las capacidades para la atención de dichas preferencias. Y, sin duda, la conflictividad expresa también los problemas de gestión operativa que conducen a la ineficacia, el burocratismo o la corrupción, vicios todos que terminan afectando al ciudadano y sus derechos.

Así, mientras en un año los conflictos por todo tipo se duplicaron, los conflictos activos⁷ se han multiplicado por cuatro. Del total, 126 (71%) están activos y 51 (29%) se encuentran en estado latente. Un año antes, es decir, en el 2007, 29 conflictos estaban activos, y en el 2006, eran solo 13. Algo está fallando y parece claro que el problema va más allá de un grupo de «revoltosos», como se ha dicho desde el Ejecutivo, si bien —y hay que decirlo también— empieza a observarse en los últimos meses una mayor articulación entre los actores, en particular entre grupos belicosos o separatistas en el sur. Quizá son las redes antimineras las que se encuentran en mayor movilidad, allí donde también se observa que cada decisión pública (que van formando las políticas públicas en el sector minero ambiental) tiende a agudizar la conflictividad.

⁷ Un conflicto es activo cuando está expresado por alguna de las partes o por terceros a través de reclamaciones públicas formales o informales. Es latente cuando está oculto o aparentemente inactivo. El curso de los hechos se orienta a la colisión; sin embargo, no se manifiestan o habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable. Un conflicto se considera resuelto cuando, mediante acuerdos, emisión normativa, resolución judicial o administrativa, ha concluido, restableciéndose las relaciones entre las partes en condiciones de armonía. *Cf.*: Glosario de términos de la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo (documento interno).

Gráfico 2
Frecuencia de conflictos activos
setiembre 2007 – setiembre 2008



Fuente: *Reporte de Conflictos* N° 55, setiembre 2008 - Defensoría del Pueblo.

Decíamos antes que los conflictos evidencian un problema de políticas públicas, en particular en algunos temas que concentran más casos. Del total, el 48% (83) son socioambientales, principalmente referidos al sector minero. Le siguen los asuntos de gobierno local, que representan 16% (27), los laborales con 9% (15) y los asuntos de gobierno laboral con trece conflictos que representan un 7% del total.

Cuadro 1
Número total de conflictos por tipo (N = 177)
Setiembre 2007 – Setiembre 2008

Tipo	Nº de casos
Socioambientales	83
Asuntos de gobierno local	27
Laborales	15
Asuntos de gobierno nacional	13
Comunales	11
Demarcación territorial	8
Asuntos de gobierno regional	7
Electorales	6
Cultivo ilegal de coca	3
Otros	4
Total	177

Fuente: *Reporte de Conflictos* 55, Set. 2008 – Defensoría del Pueblo

El alto índice de conflictividad, en síntesis, da cuenta de un problema en «lo-que-hace-el-gobierno» (políticas públicas) que, a su vez, expresa y acentúa la desconexión entre Estado y ciudadanía.

Cuando hablamos de Estado no nos referimos a gobernantes y gobernados solamente, sino a la estructura institucional que soporta esa relación, sea que le llamemos gobernabilidad, institucionalidad democrática, estado de derecho, estado constitucional o democracia simplemente. El conflicto expresa un descontento que –en contextos democráticos- se canalizaría a través de mecanismos institucionalizados y no de manera violenta. En este sentido, el conflicto es un signo de una confianza deficitaria en el Estado para lograr eficazmente armonizar los intereses, constituyen el espacio para los ajustes mutuos y la negociación, que dé lugar a ese complejo proceso que llamamos políticas

públicas. Un problema de «capacidad gubernamental»⁸ que es posible resumir en tres tipos de Estado que el ciudadano parece percibir en estos conflictos:

El Estado ausente. Se trata de la administración estatal que no toma decisiones, que no dirime técnica ni políticamente las controversias, ni construye reglas y rutinas que así lo permitan. Este es el espacio de las políticas públicas que no existen, aquellas que Yves Meny⁹ llamaría la política pública de la no-decisión. Un ejemplo representativo lo constituye la gestión integrada del agua, situación que genera conflictos críticos entre comunidades y empresas, o inclusive entre autoridades públicas, y que no merece por parte del Estado decisión alguna. La decisión de no-decidir sobre el tema viene generando no solo impactos críticos en la gestión sostenible del recurso hídrico sino también una situación cada vez más tensa entre ciudadanos y Estado. También podríamos pensar en el caso de los servicios públicos domiciliarios, como el agua, la telefonía y la electricidad en zonas rurales. O también en las casi inexistentes políticas de salud ambiental en zonas en las que se realizan actividades extractivas (productivas, en general), presentándose serias vulneraciones de derechos fundamentales.

El Estado enemigo. Es aquel que toma mal las decisiones, pues amenaza o vulnera los derechos de la persona y la comunidad, o en otros casos no los protege ni los garantiza. Es ese Estado que en sus políticas, vale decir, en sus decisiones públicas, se aparta de los límites expresados en el marco constitucional y en las obligaciones y compromisos internacionales. Y allí donde el ordenamiento jurídico —pleno, cerrado, autopoietico—¹⁰ debería ofrecerle mecanismos de remedio y respuesta,

⁸ Tilly, obra citada.

⁹ Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, p. 138.

¹⁰ Confróntese Alchourrón, Carlos (1974), *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. Buenos Aires: Astrea de R. Depalma y Hnos. y Teubner, Gunther (2005), *El derecho como sistema autopoietico de las sociedad global*. Lima: ARA.

arreglos institucionales formales, más bien le ofrece sistemas clientelares o que impiden la activación de dichos mecanismos, si existieran. El caso de la superposición de lotes petroleros con las áreas naturales protegidas y las reservas indígenas para pueblos en aislamiento y en contacto inicial grafica bien este tipo de Estado¹¹. La desesperada promoción de la inversión en hidrocarburos condujo a una aparentemente deliberada falta de coordinación de Perupetro con las autoridades encargadas de la protección de las áreas naturales y de los pueblos indígenas en aislamiento. La acción del Estado fue percibida en este caso como una afrenta a los principios constitucionales destinados a la defensa de los bosques y la Amazonía, y, por supuesto, a la amenaza o vulneración — en su caso— de los derechos de los pueblos indígenas. Estos casos parecen ser los más. El ciudadano percibe al Estado como excesivamente apegado a las industrias extractivas, inclusive en contra de la salud o la vida de la población. Tal situación ocurre con la actividad minera en La Oroya, la actividad petrolera en Loreto —que afectaba los derechos del pueblo Achuar— o los conflictos suscitados por Tambogrande y Majaz en Piura en torno al sector minero, allí donde la debilidad de los mecanismos de participación, las malas decisiones públicas y las pésimas relaciones comunitarias establecidas por las empresas han convergido plenamente.

El Estado inconexo. Se trata de la administración estatal que no toma bien las decisiones, no identifica bien las preferencias públicas¹², aquel que resuelve aquello que no es relevante, o que resuelve aquellas cosas relevantes para algunos en perjuicio de otros, o aquel que no sigue los procedimientos, reglas ni rutinas que establece el propio sistema.

¹¹ Véase Alza Barco, Carlos & César Ipenza Peralta (2007), *La gestión pública inconexa: el caso de la política ambiental a propósito de la superposición de lotes petroleros a áreas naturales protegidas*. Lima: APECO, con el apoyo del DFID, WWF.

¹² Para una aproximación al proceso de identificación de preferencias públicas para la creación de valor público véase Moore, Mark (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Un Estado que no coordina entre sí. En síntesis, un Estado que funciona mal. El ejemplo por excelencia estaría dado por el proceso de aprobación del Decreto Legislativo 1015, referido al quórum para la disposición de la propiedad de la tierra de los pueblos indígenas, teñido de evidente inconstitucionalidad por la falta de consulta a los pueblos indígenas, tal como lo exige el Convenio 169 de la OIT. También está el nivel intermedio de gobierno, los gobiernos regionales y locales que por ineficacia, falta de coordinación o debilidad en sus capacidades de gestión no ejecutan los recursos del canon o no cumplen con hacer efectivos los procesos del presupuesto participativo.

En cualquiera de sus formas, a veces ausente, otras veces enemigo, y otras inconexo, este es el Estado que toma decisiones cotidianamente, decisiones que inciden directamente en las distintas esferas de la vida del ciudadano. Sea por ausencia de mecanismos, debilidad institucional o mala praxis, el ciudadano reconduce la natural conflictividad social producto de su insatisfacción hacia espacios violentos, quebrando aún más la deficitaria confianza con el Estado.

Algunas pistas para el debate

El escenario descrito nos exige como universidad, como espacio académico, pero también como ciudadanos, iniciar un debate serio y profundo sobre las políticas públicas. Pero un debate que supere las evaluaciones que se fijan solo en el resultado, así como los intentos muchas veces vanos de quedarse en la buena voluntad de los diseños¹³. Hemos sido convocados para sintetizar la necesidad de un enfoque más integral pero a la vez más operativo de las mismas. La conflictividad, como he mencionado anteriormente, nos permite evocar brevemente algunas pistas para el debate académico y político sobre las políticas públicas.

¹³ Véase Alza Barco, Carlos (2008), «¿Y después de la ley qué?: la exigibilidad del cumplimiento de la regulación». *Derecho & sociedad*. Año 19, No. 30, p. 250-256.

Las políticas públicas como proceso de decisión complejo

La experiencia en el sector público y en la cátedra universitaria me permite observar que se suele confundir las políticas públicas con sus instrumentos. Se habla de políticas públicas como leyes, planes o cursos de acción. Hay también quienes —pensando en la evaluación de indicadores y resultados— ven a los presupuestos como políticas públicas.

La ciencia política ha sido el seno de este debate. Se entiende hoy que las políticas públicas son procesos complejos de decisión, con actores múltiples; una red compleja de fuerzas que conducen a la autoridad a la toma de decisiones¹⁴. Se trata, por tanto, de decisiones adoptadas con la fuerza de la autoridad pública, y destinadas a generar resultados valiosos¹⁵ para el ciudadano y la comunidad.

En suma, no son políticas públicas ni las leyes, ni los planes, ni las directivas, ni las actas de acuerdos, ni los presupuestos. Estos son solo instrumentos en los que se expresan las políticas públicas, vale decir, las decisiones del poder institucionalizado, del Estado que gobierna en sus diferentes niveles. Dado que es un proceso complejo y de actores múltiples, esta noción de políticas públicas tampoco niega la participación ciudadana; por el contrario, la reconoce expresamente junto a los grupos de interés, expertos, técnicos, organizaciones sociales, iglesias, emprendedores de política¹⁶, entre otros. En este esquema, los instrumentos podrían ser de tipo aspiracional, operacional u organizativo. Es decir, expresan respectivamente y de manera formal una decisión sobre el qué hacer, cómo hacerlo y quién lo hará.

Vale preguntarse cuántos planes se han aprobado y, sin embargo, queda claro que no existe una «política pública» en el tema. ¿Cuántas

¹⁴ Confrontar Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: MAP, pp. 12-16 y Subirats, Joan, «El Análisis de las políticas públicas». *Gaceta Sanitaria*, 1991.

¹⁵ Véase la obra citada de Moore.

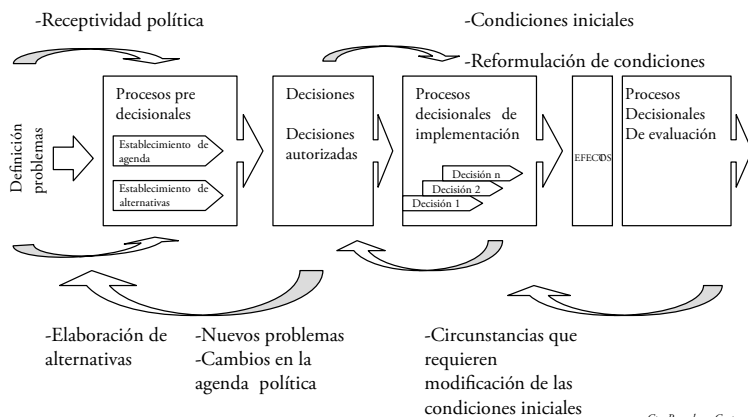
¹⁶ Para el concepto de *policy entrepreneur* véase Kingdon, John (1995), *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Addison-Wesley Educational Publisher.

leyes se han aprobado sin que se conozca o se recuerde muchas veces siquiera su existencia? Pensemos, por ejemplo, en la Ley de Gestión de Intereses conocida como la Ley de *Lobbies*. También cabe preguntarse ¿cuántas veces hemos tenido políticas gubernamentales que no tienen asidero alguno en la ley o peor aún, que han sido abiertamente ilegales o inconstitucionales? Ese es el caso de la anticoncepción quirúrgica no voluntaria implementada durante el gobierno de Fujimori y que ha merecido decisiones de tribunales internacionales al ser reconocida como una política pública atentatoria contra los derechos fundamentales de las mujeres. Las políticas públicas son procesos de decisión y es preciso identificarlas como unidad de análisis a partir de los instrumentos de política.

Por otro lado, las políticas públicas tampoco son siempre producto de un proceso racional en el que ordenadamente se fijan objetivos, se implementan los programas y se evalúan los resultados. No es un proceso de fases delimitadas claramente en el que se diseña, se implementa y luego se evalúa. Pensarlo así, en nuestra opinión, es sobre simplificar el proceso de formulación de políticas públicas. Pensar que las políticas públicas se arman en un gabinete, pensadas por técnicos y luego aprobadas por los políticos es no solo una ilusión, sino también un despropósito para los fines académicos. Impide —en nuestra opinión— leer el proceso complejo y entender los difíciles caminos de su mejora. Reconocemos, sin embargo, que para fines metodológicos es útil pensar el proceso de formulación de políticas públicas en subprocesos. Precisamente, el analista de políticas públicas descompone o reconstruye —según sea el caso— la complejidad de esa red de fuerzas que van dando lugar a la decisión pública. Y para hacerlo, elige y define la política pública como su unidad de análisis. Así, el proceso de formulación de políticas públicas incluye la agendación, el diseño, la implementación y la evaluación. El gráfico 4 da cuenta de esta perspectiva metodológica en la que la descomposición racional no debe entenderse como real.

Este enfoque en las políticas públicas nos permite quebrar la vieja discusión de cuál ejerce influencia sobre la otra, la política o las políticas públicas. Porque ambas terminan siendo las dos caras de la misma moneda. Y, también, quiebra esta irreal disociación entre decisiones técnicas y políticas. Las políticas públicas, vistas como procesos, repolitizan el debate sobre su formulación y no son solo el resultado de interacciones técnicas y racionales. Por tanto, su análisis ya no se centra solo en los resultados, no termina en una mera evaluación de la relación medios-fines, sino que se focaliza en las prácticas decisionales, es decir, en los procesos y argumentaciones que conducen a que dicha decisión sea tomada¹⁷. Lo ha expresado bien el informe del BID resumiendo esta visión como «la política de las políticas públicas»¹⁸, desde un enfoque institucionalista.

Gráfico 3
Las políticas públicas como proceso decisional complejo¹⁹



¹⁷ Majone, Giandomenico (1997), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: FCE.

¹⁸ Stein, Ernesto (Coord.), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. Washington, D.C.: BID.

¹⁹ Este gráfico se lo debo a Juan Carlos Cortazar y Michael Barzelay, quienes lo usan en sus presentaciones sobre nueva gestión pública. The London School of Economics and Political Science.

Un conflicto social puede ser una oportunidad para la formulación de políticas públicas, pues pueden permitir transformar la confrontación en un proceso de interacciones para la definición de problemas, alternativas y diseño e implementación de programas. Por ejemplo, el conflicto social entre el pueblo Achuar, el Estado y una empresa petrolera permitió definir los problemas socialmente relevantes para una población indígena (sin que esto signifique que justifiquemos la violencia de manera alguna). El conflicto permitió iniciar los procesos decisionales incorporando temas en la agenda de decisión y empezar a especificar alternativas para la solución. Acuerdos, actas y resoluciones ministeriales exigidas a la autoridad fueron formalizando los acuerdos, constituyendo el diseño de las decisiones que vendrían luego.

El proceso de implementación se llevó a cabo a partir del seguimiento de los acuerdos y en el camino se fueron rediseñando aspectos programáticos y de planificación, plazos y responsables. Se reformulan las condiciones iniciales, por ejemplo, tal y como va ocurriendo con los acuerdos respecto de los alimentos que debería dar el PRONAA en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES. Y al año se evaluaron los avances, dando cuenta de que el Gobierno Regional de Loreto no está cumpliendo con el plan de desarrollo al que se había comprometido. Esto exige nuevos cambios en la agenda, modificación de condiciones iniciales y —eventualmente— el reinicio de la conflictividad que no será violenta en tanto el canal institucional se encuentre abierto para la negociación y el ajuste mutuo.

Similar situación podría observarse en los procesos destinados a las políticas redistributivas del canon minero a propósito del conflicto en Moquegua en el segundo semestre del 2008. O también con los conflictos surgidos a partir de una agresiva política pública de promoción de la inversión que dio lugar a un Decreto Legislativo como el 1015 referido a las tierras indígenas, que abre la ventana de oportunidad para la definición de una política pública orientada a garantizar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el Perú, y el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.

Arreglos institucionales para los procesos de decisión

El análisis de la conflictividad en el Perú nos conduce a evidenciar en los conflictos un problema de políticas públicas pero también de la política en sí misma. Por omisión, agresión o impericia, las políticas públicas son, naturalmente, tanto parte de la solución como del problema. En un Estado democrático de derecho —hemos sugerido— los conflictos se resuelven a través de los canales institucionalizados, en el espacio de la deliberación pública, a través de los representantes. El conflicto podría ser, en muchos casos, la manifestación e impulso de la decisión pública y no tendría por qué tornarse violento. No tendría que serlo si el Estado, antes o a partir de él, pusiera a andar su maquinaria para la toma de decisiones a fin de resolver problemas sobre asuntos considerados valiosos por la comunidad a la que sirve. Las políticas públicas serían también así, un instrumento de prevención de los conflictos, un instrumento para lograr la paz social.

Necesidad de revisar...		
Sistema de representación política (sistema de partidos, sistema electoral)	El papel de la institucionalidad intermedia (gobierno local, regional)	<i>Check and balances</i> y tutela jurisdiccional efectiva
Participación ciudadana	Coordinación y colaboración interinstitucional	<i>Accountability</i> , Transparencia y prevención de la corrupción

Por tanto, no se trata solamente de un problema de contenidos, sino de las formas y estructuras institucionales sobre las que se toman decisiones sobre dichos contenidos, y cómo se definen estos últimos. Estamos hablando específicamente de la necesidad de revisar el sistema de representación en el Congreso de la República. Claramente, el sistema de partidos y el sistema electoral constituyen dos temas centrales por repensar, allí donde el ciudadano no tiene espacio para canalizar su voz hasta las esferas de decisión. Recientemente, una publicación del Banco Mundial planteaba la importancia que podía tener un espacio

como el Parlamento, dado que se trata de un espacio democrático, que representa la pluralidad, y sus miembros son más accesibles al público que las oficinas del poder ejecutivo o judicial. Los parlamentos tendrían más variedad geográfica, cultural, ideológica, lo que los hace instituciones únicas para la deliberación sobre asuntos contenciosos y relaciones conflictivas en la sociedad. De algún modo, podríamos decir que en espacios democráticos el parlamento es el espacio de institucionalización del conflicto social; el espacio institucional en el que se resuelven políticamente los conflictos en el Estado²⁰. Obviamente, hoy en día estamos lejos de hacer realidad esta propuesta.

También se requiere revisar el papel que juega la institucionalidad intermedia, fundamentalmente a través de los gobiernos regionales y locales. El proceso de descentralización exige que estos desarrollen las capacidades para responder rápidamente ante la insatisfacción social antes de que ocurra un conflicto social violento. En este campo, no solo es necesario aprender a manejar adecuadamente el conflicto para transformarlo en un espacio de ajuste mutuo y de negociación, sino también para que el gobierno local o regional se constituya en un espacio de prevención a fin de que el conflicto no escale hasta un punto violento. Esta es —en síntesis— la noción de gobernabilidad que manejamos, «la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y capacidades de un sistema sociopolítico, es decir, de sus capacidades de autoreforzarse»²¹. Es decir, se trata de la capacidad de transformar la demanda de necesidades y preferencias en políticas públicas efectivas que las atiendan²². Por eso podemos afirmar que una lectura de la alta

²⁰ O'Brien, Mitchell, Rick Staphenurst & Niall Johnston (ed.) (2008). *Parliaments as Peacebuilders in Conflict-Affected Countries*. Washington DC: Banco Mundial.

²¹ Prats, Joan Oriol. «El concepto y el análisis de la gobernabilidad». *Revista de Instituciones y Desarrollo No. 14-15*, dic. 2003.

²² Alza Barco, Carlos y Kantuta Vallenar Rojas. «Gobernabilidad, desarrollo y democracia : un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas». *Revista Derecho & Sociedad*, Año 15, No. 22, 2004, pp.60-69.

conflictividad desde las políticas públicas expresa también un problema serio de gobernabilidad.

Un punto clave en este proceso, especialmente en un contexto descentralizado, lo representa la coordinación y colaboración intersectorial y de los distintos niveles de gobierno. La inconexión de la gestión que se observa, por ejemplo, en el caso de la superposición de los lotes petroleros y las áreas naturales protegidas, no solo no ayuda a construir políticas públicas destinadas a cumplir su misión de resolver problemas socialmente relevantes, sino que en muchos casos puede generar o agudizar los conflictos sociales existentes. Coordinar y colaborar entre órganos estatales no es sencillo, pero aprender a identificar metodologías, técnicas, formas y criterios para llevarlo a cabo es indispensable en un Estado grande y descentralizado.

Asimismo, es indispensable fortalecer los mecanismos que pretenden incorporar la voz del ciudadano, como son aquellos que sirven para realizar la tan mentada participación ciudadana. Más allá del típico etiquetado «participativo», que se ha convertido en una neurótica moda en los últimos años, es preciso construir estrategias para pasar de la terapia y la catarsis que hoy representan los mecanismos existentes, a la construcción de una participación de calidad en el Perú. Medir la participación de calidad cambiará radicalmente nuestra lectura de este proceso que hoy empieza a tonarse más importante allí donde la población se encuentra más informada de las decisiones del Estado que la afectan.

Y, finalmente, están los remedios para toda desviación del poder institucionalizado, los denominados *check and balances*, cuyo proceso más claro estuvo dado con el control parlamentario de los decretos legislativos dictados al amparo de la autorización congresal para el TLC. El Congreso derogó el Decreto Legislativo 1015, que afectaba el derecho a la consulta y el derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas al flexibilizar los procedimientos de decisión sobre sus tierras.

El otro aspecto fundamental es el fortalecimiento del sistema de justicia como garantía de la tutela jurisdiccional. No abundaré en esto pues se ha explicado *in extenso* en numerosas publicaciones. En estos temas, el marco constitucional tiene que ser firme en los principios y flexible y amplio en los procedimientos.

Plantear la necesidad de revisar estos procesos e instituciones políticas en torno a la formulación de las políticas públicas no deberá entenderse en ningún caso como una vuelta a enfoques estructuralistas. De eso también ya tuvimos bastante y con una pingüe producción desde nuestra Universidad. Más bien planteamos la necesidad de aplicar un enfoque gerencial y estratégico al análisis de las políticas públicas que complemente el análisis de las estructuras. Esto permitiría identificar y comprender las «prácticas» que conducen a la decisión pública, tanto como generar herramientas para planificar, programar y contar con una visión estratégica en las políticas públicas.

Construcción de criterios para la decisión pública: el enfoque de derechos y la Constitución como marco y límite de la decisión pública

En este proceso, por tanto, es menester definir también los principios básicos que deben guiar la decisión pública. Aquí se requiere una posición de principios, que en nuestra opinión se refiere a los derechos y libertades contenidos en la Constitución y los instrumentos internacionales.

Se trata —como se puede traslucir— de un enfoque de derechos, discurso que se ha convertido en parte del lenguaje del desarrollo y las agencias de cooperación en los últimos años. Sin embargo, este enfoque de derechos —a veces mal entendido por teóricos y operadores de las políticas en nuestro país— está lejos de ser más de lo mismo (reivindicación de derechos, teoría constitucional o derecho internacional de los derechos humanos), más bien se constituye como un instrumento ético

y metodológico para la decisión pública²³ pues pone a la gente primero como se ha insistido recientemente²⁴.

En síntesis, se trata de repolitizar el debate y sacarlo de la mera exposición técnica reducida al análisis costo-beneficio o a la eficiencia en el uso de los recursos. La exigibilidad de los derechos o su realización no tiene que ser necesariamente seguida ante tribunales jurisdiccionales —nacionales o supranacionales— o a través de procedimientos judicializados formales. Más bien el enfoque de derechos permite —en particular con los derechos económicos, sociales y culturales— que el Estado actúe a través de sus políticas públicas y la regulación estatal, con igualdad y participación ciudadana, y que los medios sean finalmente eso, frente a los fines que son las personas y sus derechos.

Ciertamente, estos temas solo dibujan posibles —y en nuestra opinión necesarias— líneas de trabajo para el mundo académico. Las políticas públicas están en el centro de nuestra relación Estado-ciudadano y merecen un tratamiento profundo de análisis, pero antes, de generación de evidencia y conocimiento sobre los procesos que lo constituyen.

²³ Alza Barco, Carlos, «Enfoque de derechos en los servicios públicos: La Defensoría del Pueblo y el Derecho Humano al agua». *Debate Defensorial*, dic. 2005; Nyamu-Musembi, Celestine y Andrea Cornwall, «What is the 'rights-based approach' all about. Perspectives from international development agencies». *IDS Working Paper 234*, Brighton.

²⁴ Kliksberg, Bernardo y Amartya Sen (2008). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Deusto.