

AULA MAGNA
REFORMA
DEL ESTADO

Capítulo 1

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

Régimen democrático y políticas públicas

Henry Pease García

La democracia como régimen político

La democracia no es solo un método para elegir gobernantes, es una manera de gobernar o una forma de gobierno en la cual el poder nunca se concentra en una sola mano y la participación ciudadana es un elemento central. A ella se llega, evidentemente, a través de los partidos políticos, pero también —conforme avanza el tiempo y gracias a los cambios tecnológicos— se llega directamente a través de una serie de medios que permiten al ciudadano cuestionar, reclamar, proponer actos y políticas de gobierno y en algunos momentos decidirlos.

Cuando hablamos del régimen democrático, la participación ciudadana se convierte en exigencia, no es una dádiva del gobernante. Es condición de legitimidad y a su vez es condición de gobernabilidad, porque los seres humanos no nos dejamos manejar como si fuéramos cosas o seres no pensantes. Necesitamos estar convencidos para patear juntos en una misma dirección y no se puede meter gol si no se hace ese esfuerzo.

En su larga historia, la democracia política ha evolucionado. C. B. Macpherson construyó cuatro modelos que sirven para ver esta evolución: 1) La democracia como protección; 2) la democracia como desarrollo; 3) la democracia como equilibrio y 4) la democracia como participación. En su libro, recurriendo a los clásicos del pensamiento liberal, muestra las distintas dimensiones de la democracia, que van desde la elección de representantes, y del gobierno, hasta la manera

de gobernar, es decir, desde la clásica división de poderes hasta la *accountability*, esa palabra complicada de la jerga inglesa que expresa que hoy día, por definición, el poder no se concentra, sino que tiene partes separadas que se controlan mutuamente, tanto en su dimensión horizontal como en su relación democrática; es decir, entre ciudadanos y gobierno¹.

La política y las políticas públicas

Las exigencias que hace un régimen democrático a las políticas públicas son entonces, básicamente, exigencias de participación ciudadana, de circulación de la información (transparencia), de conocimiento de los objetivos y también de los cursos de acción. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver básicamente con el ejercicio del poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio relativo al poder en general, las políticas públicas son soluciones específicas sobre cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*².

El análisis puede centrarse en la política como campo, concepto amplio, o en las políticas específicas como cursos de acción, que corresponden a objetivos democráticamente establecidos y a su desarrollo. Intervienen el sector público, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y cualquier ciudadano que tome la iniciativa. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones y modificaciones institucionales y la previsión de resultados. Necesitará elaborar indicadores que permitan evaluar sus resultados³.

¹ Macpherson, C.B. (1982), *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

² Lahera, Eugenio (2004), *Política y políticas públicas*. Serie Políticas Sociales No. 95 CEPAL.

³ Lahera, obra citada.

Las políticas públicas son, entonces, cursos de acción y flujos de información que van y vienen entre ciudadanos y gobiernos, y no son propiedad de gobernantes, de burócratas o de tecnócratas. Todos los ciudadanos tenemos derecho y también deber, de tomar la iniciativa y de participar en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Muchas veces se ha visto el tema de las políticas públicas como una tarea básicamente tecnocrática y algunos piensan que es suficiente con poner buenos técnicos que tengan buenas ideas para que salgan buenas políticas. Sin embargo en la sociedad actual, que es mucho más densa que las anteriores, hay que sumar muchas voluntades para alcanzar un objetivo.

Esa idea tradicional de que el Poder Ejecutivo es el que hace las cosas a nombre de los demás funciona cada vez menos. Si hoy se quiere plantear un objetivo como levantar la calidad de la educación, tienen que actuar articuladamente un gobierno nacional, un gobierno regional, un gobierno local o varios. Tienen que actuar sector público y sector privado; tienen que actuar maestros, investigadores de la educación, y tienen que participar los padres de familia y una serie de actores vinculados al escenario donde los muchachos estudian y donde van a trabajar después. Si todos ellos no hacen las cosas en la misma dirección no se logra el objetivo. Sabemos muy bien que cuando prendemos la televisión lo que estamos viendo allí educa o deseduca y cuando estamos en el aula solamente hemos estado en una parte de la jornada que va formando a los jóvenes.

El ejemplo de la educación se puede aplicar a cualquier campo, porque en todos los campos se necesita sincronizar acciones. Por lo tanto, cuando hablamos de políticas públicas lo primero que los ciudadanos tenemos que decir es que necesitamos un Estado transparente, capaz de mostrar el proceso en que se formula la política pública. Aun cuando existan intereses, perspectivas y opiniones distintas, es indispensable que el Estado capacidad sea capaz de articular y sumar estos intereses.

La política de las políticas públicas

En materia democrática nos queda todavía mucho por aprender, sobre en cuanto a lo que significa concertar y gobernar como tarea de conducir a seres pensantes que actúan en diálogo entre lo que piensa y lo que le interesa a cada uno y lo que va generándose como voluntad colectiva.

El valor de una política pública no está solamente en que esté bien concebida o sea «la mejor», sino en el proceso de formulación de la política, porque para que una política se cumpla es indispensable que sea resultado de una amplia cooperación. Actores diferentes con intereses diferentes tienen que estar convencidos de que la ruta planteada les es conveniente. Por tanto, no se trata solamente de tener la mejor idea, sino de que esa idea sea además aceptada mayoritariamente y de que en el camino vaya recibiendo instrumentos que le permitan desarrollarse. Por eso insistimos en que hay que centrar la atención de las políticas públicas en su proceso de formulación desde las instituciones democráticas. El parlamento debe debatir las políticas públicas y los consejos regionales y municipales deben también hacerlo a su nivel. La deliberación pública sobre las políticas y sus resultados es el punto de partida para la participación ciudadana directa en ellas y le da contenido a las instituciones democráticas.

Esperamos que algún día los parlamentos se centren en la propuesta y en la evaluación de políticas públicas. Por ejemplo, que en una comisión de educación o de salud o de vivienda se discuta cómo está la educación de la gente, qué demanda la gente sobre educación, cuál es el problema nacional de salud, qué acceso tenemos todos a esa salud y cuáles son los peligros en cada campo. Esa es la tarea tanto para la fijación de objetivos como para las evaluaciones. Esperemos que llegue el momento en que cada comisión del parlamento sirva para evaluar una vez al año el avance de las políticas públicas y para que lo que se cuestione al gobierno, más que el simple cumplimiento de la Ley o el simple cumplimiento de los procedimientos, sean sus resultados en

cada política pública. De este modo, la atención ciudadana servirá para obtener resultados cada vez mejores.

Hablar entonces de las políticas públicas es dar contenido a las instituciones, es hacer que el sistema electoral, el sistema de partidos y las instituciones del sistema de gobierno funcionen en base a lo que le interesa a la gente y a lo que sirve a su desarrollo.