

AULA MAGNA REFORMA DEL ESTADO

Capítulo 3

HENRY PEASE GARCÍA / LUIS VILLAFRANCA

EDITORES



**AULA
MAGNA**



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

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

La política general de gobierno, perspectiva de conjunto

Javier Abugattás

Introducción

Para lograr un verdadero desarrollo, armonioso y sostenible, las políticas públicas requieren esfuerzos de concertación que permitan lidiar con una complejidad e incertidumbre crecientes. ¿Es posible lograr un desarrollo armonioso si aún no podemos acordar políticas nacionales serias?, ¿qué elementos mínimos debería incluir la política general de gobierno para darnos orientaciones de conjunto?

Debemos poner a prueba nuestras propuestas acerca de políticas públicas al servicio de toda la población partiendo de las realidades locales. Por ejemplo, si observamos los inaceptables logros de aprendizaje en una escuela rural multigrado o la falta de acciones para adaptarnos al cambio climático, vemos que estamos muy lejos de contar con políticas públicas que aseguren de manera sostenible el pleno desarrollo de nuestra población actual y futura. Observamos entonces diversos déficits que requieren esfuerzos del Estado y de toda la sociedad que persisten en el tiempo; esto a su vez exige claridad en objetivos prioritarios y continuidad hasta obtener resultados.

Lamentablemente, somos una sociedad con resistencia a aprender de experiencias recientes y antiguas. No basta con diagnosticar: se requiere un seguimiento y mejora continua del conjunto de políticas nacionales (ver un primer intento en el anexo al final del capítulo).

Estos breves comentarios plantean, a manera de ejemplo, objetivos de políticas que permitan explorar la necesidad, factibilidad e

integración de políticas de rango nacional. Esto exige un intento de visión de conjunto de aspectos principalmente económicos, sociales, ambientales o institucionales.

Finalmente, se sintetizan conclusiones y recomendaciones centradas en lograr una vida plena, en un ambiente armonioso, para todos los habitantes de nuestro país.

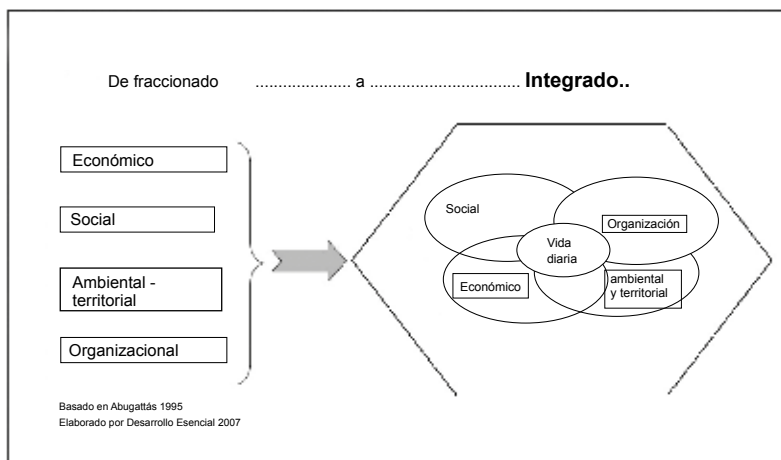
Procesos de toma de decisiones en políticas públicas. Necesidad de integración

Cuando un alumno de una escuela unidocente o multigrado cuya lengua materna no es el castellano escucha al maestro explicar algo en ese idioma, es evidente que los logros en diversos campos serán deficitarios. Si se observa con atención, se concluye que son múltiples los factores que afectan el desarrollo de capacidades de un ser humano en cualquier ámbito. Cuando nos enfocamos en la nutrición o la prevención, en cualquier sector, la complejidad es aún mayor.

Lidiar con una complejidad e incertidumbre creciente es un nuevo reto. Desde hace muchos años sabemos que los procesos de toma de decisiones fraccionan lo económico, lo social, lo ambiental o lo institucional como si fueran aspectos independientes; esto es una distorsión evitable de la necesaria especialización sectorial. El balance entre la consistencia del conjunto y el conocimiento especializado es difícil, pero es más dañino no establecer las relaciones entre los diversos aspectos y trabajar de manera aislada.

El gráfico siguiente intenta esquematizar la situación actual (fraccionada) y una situación deseada en la que la vida diaria de las personas y su ambiente son una sola cosa en la que se mezclan aspectos que llamamos usualmente económicos, sociales, ambientales, o institucionales.

En la situación fraccionada actual estamos acostumbrados a manejar aisladamente decenas de «sectores» teóricamente independientes.



No se pretende tener todo unificado en una institución o entidad, pero sí que exista la conciencia de la complejidad y de la necesidad de seguimiento por los ciudadanos y funcionarios. En la práctica esto se debe expresar en flujos de información de calidad, oportunos y abiertos.

La política general de gobierno es una oportunidad de contar con una visión de conjunto de las políticas nacionales y lograr las sinergias que se derivan de un manejo armonioso. Sería ideal que los ciudadanos y los funcionarios tuvieran a disposición explicaciones simples pero serias de lo que se requiere hacer en aspectos fundamentales como el logro de aprendizaje básico, la adaptación al cambio climático o el ejercicio de la ciudadanía. Documentos como el informe preelectoral, la exposición inicial de cada presidente del Consejo de Ministros y los documentos de plan de gobierno de cada partido permitirían profundizar el conocimiento ciudadano y académico acerca de la política y las políticas aplicadas.

Comentarios iniciales acerca de políticas públicas para realidades complejas

A pesar de las diversas posiciones personales e institucionales, es indispensable buscar un conjunto de objetivos comunes esenciales para la vida en sociedad en entornos crecientemente complejos.

La relativamente nueva Ley del Poder Ejecutivo puede servir como referencia para recordar que los objetivos comunes deben relacionarse en las políticas de Estado, tanto las nacionales como las sectoriales y las aplicables a territorios más pequeños.

El siguiente cuadro presenta una lista no priorizada de asuntos de interés que pueden ser ejemplos iniciales de posibles objetivos para ensayar el ciclo de políticas públicas:

Algunos objetivos principales del conjunto de políticas nacionales

- Mantener los grandes equilibrios, eliminando los déficits dañinos (déficit fiscal, de empleo, de ciudadanía, etcétera).
- Pleno empleo adecuado y las condiciones, de parte de la sociedad y del Estado, para que se genere.
- Servicios universales que aseguren condiciones materiales mínimas para el pleno desarrollo de los 28 millones de habitantes del país. Incluye logros en educación y atención adecuada toda la vida con énfasis en la etapa temprana (42.000 neonatos por mes).
- Atención oportuna y adecuada de condiciones adversas transitorias de todo origen.
- Recuperación de niveles de vida y servicios ante desastres.
- Adaptación adecuada al cambio climático.
- Integración armoniosa del territorio y su población.

¿Cómo calificaríamos estos asuntos? ¿Son exclusivamente económicos, sociales, ambientales o institucionales, para no hablar de «sectoriales»? La vida diaria en la que influyen los mezcla y hace que no se puedan tratar de manera separada.

El no contar con empleo adecuado, ¿es un problema exclusivamente económico o social o se trata de algo causado por aspectos institucionales o de deterioro ambiental?

Los hechos, sin embargo, nos muestran procesos de decisiones aislados unos de otros, más aún cuando entramos en políticas sectoriales en un país que, como el nuestro, tiene una tendencia antigua al centralismo y al fraccionamiento.

En cuanto al contenido de las políticas públicas, estas deberían partir de un mejor conocimiento de la realidad local en nuestro heterogéneo país a fin de llegar a acuerdos que puedan ser comprendidos por la gran mayoría de los ciudadanos. Recordemos un extracto breve de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE):

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno (LOPE, art. 4).

Ojalá el estándar de una actividad estuviese descrito de manera comprensible en castellano, quechua, aymara, asháninka y otras lenguas, de manera que el ciudadano pueda saber qué esperar de los servicios fundamentales que brinda el Estado.

Se mencionó antes la importancia de recordar que la vida diaria de la gente debe tratarse de manera integral y teniendo en mente a todas las personas para poder enfrentar el difícil reto de diseñar, implementar, seguir, evaluar y mejorar continuamente lo que representan las políticas públicas en sus vidas cotidianas. Esto es de por sí un desafío

enorme para todos los miembros de la sociedad. En el Perú contamos con información y herramientas que los ciudadanos no utilizamos para promover y provocar la integración, hasta donde sea posible, de las políticas públicas y sus resultados. No es posible mencionar todas; escojo preguntar: ¿hemos leído el Informe Preelectoral 2006? Esto puede ser una referencia del uso que hacemos los ciudadanos de información a la que tenemos derecho gracias a normas como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El informe preelectoral mencionado permite reflexionar acerca de hechos principales de cinco años atrás y cinco adelante, en el momento de cada elección general, con todo lo que eso puede significar para el ejercicio de la ciudadanía y la toma de decisiones.

Además de déficits como el de empleo o de calidad de servicios como educación y salud, es necesario poner en relieve el déficit de ciudadanía. Hay trabajos disponibles acerca de cómo existe una disparidad dañina que impide una real igualdad de oportunidades¹; estas desigualdades son profundas y de largo plazo, y cuesta mucho empezar a enfrentarlas.

Los primeros pasos pueden partir, entre otros elementos, de un ejercicio persistente de seguimiento de aspectos principales como los mencionados en el cuadro, hasta lograr resultados en servicios como salud, educación o preparación para desastres y adaptación al cambio climático. Este seguimiento debería hacerse con una periodicidad mensual.

Conclusiones iniciales

En la práctica, se observan enormes déficits en los resultados de las políticas. Esto plantea la exigencia de una mejora sustancial de las políticas desde lo local (la realidad) a políticas municipales, regionales, sectoria-

¹ Ver los estudios de Adolfo Figueroa sobre el tema.

les, nacionales, políticas de estado y los acuerdos internacionales, a fin de que el conjunto sirva de orientación de largo plazo a la sociedad y el Estado nacional, regional y local.

Para ello, se deben elaborar políticas nacionales con conocimiento de las realidades locales y con participación de la población, y estas deben ser expresadas de manera que sean entendidas por la gran mayoría de los ciudadanos.

Cuando menos, se debería contar con declaraciones revisadas anualmente de las políticas principalmente económicas, sociales, ambientales e institucionales (en un sentido amplio de cada término), junto con una evaluación de la política general de gobierno.

Recomendaciones preliminares para el diálogo

Las políticas nacionales deben integrarse alrededor del logro del bienestar de toda la población.

Deben actualizarse cada año, en lo económico, lo social, lo ambiental y lo institucional, de manera que integren diversos aspectos de la compleja realidad y sean expresadas de manera entendible por la mayoría de ciudadanos.