



Las políticas públicas, retos y escenarios cambiantes hoy

Recibido: 04.05.18
Aprobado: 21.09.18

Luis Pacheco Romero
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
lpacheco2006@gmail.com

RESUMEN

El objetivo de este artículo es el de hacer una reflexión sobre las políticas públicas, su naturaleza, y el rol que con ellas desempeña el Estado. Presenta la idea de que las políticas públicas señalan un rumbo a la población. Dada la amplitud de la realidad social, económica y política a la que se dirige la acción del Estado, un tema central a discutir es la calidad en las políticas públicas. Discute el tema de los requerimientos metodológicos de las políticas públicas, así como la ejecución de las mismas. Señala que la realidad es cambiante, y que los procesos presentan giros sorprendentes. Hay contextos nuevos al darse transformaciones en el entorno internacional. La necesidad de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible presenta un reto complejo, ante el cual una herramienta idónea para las políticas públicas es la planificación del desarrollo.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas; Estado; elaboración y ejecución de las políticas; transformaciones en la realidad; planificación del desarrollo.

Public policies, current challenges and changing scenarios

ABSTRACT

The aim of this article is to think about public policies, their nature, and the role the State is to perform. Public policies show a way to people, and given the complex nature of social, economic and political reality, a topic to be studied is the quality of policies. Reality is in continuous change and processes can present surprising turns. International scene is under transformation. This and the need to achieve the Sustainable Development Goals add up to be a big challenge. In this context, an adequate tool for public policies is development planning.

KEYWORDS: Public policies; State; Policy making and implementation of policies; Changes in reality; Development planning.

1. Las políticas públicas

Las políticas, en general, expresan objetivos, finalidades, pautas de acción colectiva. Los integrantes de toda organización o agrupación social organizan su accionar en torno a políticas. En el caso de las *políticas públicas*, las medidas, la intencionalidad, las normas de acción están dirigidas todas a asuntos del colectivo social, de la población. Esta procura, con las políticas, un resultado en base de una intervención en la realidad social, en su dimensión ya sea social, económica, política, o cultural.

En las políticas públicas se expresa la relación innegable y persistente entre Estado y población en toda sociedad particular. El Estado es la organización más importante en el desenvolvimiento de cualquier sociedad, pues establece los parámetros según los cuales los grupos sociales organizan su quehacer en los espacios de acción relevantes, según criterios de riqueza, ingreso, actividad laboral y productiva u origen desde espacios distintos en el territorio nacional.

Con las políticas públicas el Estado señala un rumbo. Por las políticas públicas la población toma conciencia de la existencia de una determinada orientación, un «norte», en función del cual ella encuentra un marco en el cual puede organizar sus actividades en un específico lugar y tiempo y define en ese contexto el sentido de sus proyectos y acciones a futuro.

El actor individual o grupo social opera con el supuesto de que existe un orden, garantizado hasta un punto razonable por el Estado. Este, con su accionar, sus normas, su regulación, genera estabilidad, predictibilidad y condiciones de cambio, que son condiciones imprescindibles para la dinámica social en los escenarios de acción y en los territorios. Los sujetos sociales entienden sus decisiones como racionales cuando comprueban que existe un marco de supuestos que están vigentes, y que es razonable definir fines, tomar opciones y elegir caminos apropiados a recorrerse en el corto, mediano y largo plazo en un escenario de estabilidad y cambio.

Si bien el Estado toma acciones para garantizar un determinado orden y/o gradual cambio del sistema social en el tiempo en el que discurren los hechos dentro de un espacio territorial, subrayamos que el Estado orienta al conjunto social en términos de un determinado destino. El rasgo más importante de este actor central para cualquier sociedad que es el Estado, es la

dirección (más allá del momento y de la coyuntura de corto plazo) con que aquél individualiza su accionar en un horizonte temporal mayor. La población, la colectividad social en los distintos territorios, los formuladores de políticas públicas y los gestores de las políticas públicas, se informan y se posicionan a través de ellas, pues éstas expresan e indican un camino a seguir.

Este direccionamiento, con trascendencia en las acciones de política a emprender en el aquí y ahora, influye también en una escala mayor, de un alcance más amplio; esto ocurre al basarse las políticas públicas en perspectivas conceptuales definidas, e incluso en enfoques teóricos, los cuales se constituyen de este modo, concluyentemente, en marcos de orientación de la colectividad social en su quehacer en los distintos rangos temporales y dimensiones de acción.

Ciertamente, en la especificación del rumbo, intervienen factores que exponen la complejidad de toda sociedad. La definición de un rumbo para la sociedad, es una tarea densa, si nos percatamos que el accionar del Estado se da en una pluralidad de ámbitos de la realidad socioeconómica y política. Especificamos estos ámbitos como la dimensión política (su fenómeno central, el poder), la dimensión económica (fenómeno principal, la riqueza y el ingreso, con el mercado como espacio en el que se desenvuelven los procesos de producción y distribución), la dimensión social (elemento de base, la población, así como las relaciones entre grupos sociales en sus diferentes planos y horizontes temporales) y la dimensión cultural (elemento crucial, los valores y las pautas de comportamiento y sensibilidad social de los colectivos). Apreciamos, de esta suerte, el considerable y vasto campo de acción en el que debe actuar el Estado, adquiriendo una identidad propia en el despliegue de sus funciones en correspondencia con el rol sustancial que le compete desempeñar en situaciones concretas.

El Estado es el actor central. Es la autoridad pública. Desde esta posición ejerce poder. Tiene la capacidad de establecer, para conocimiento de todos, las finalidades, las prioridades, con lo que indubitablemente existe una direccionalidad. Su intencionalidad se dirige a atender lo que es de interés público. Lo que es de interés público es aquello que la población o colectividad social tiene la expectativa, en su mayoría, de que sea motivo de intervención por parte de la autoridad pública. Entran en juego las necesidades de la población o de la comunidad, los problemas por



resolver, los obstáculos que se presentan en la vida de las personas. El Estado es responsable de responder a las necesidades de un aumento de los puestos de trabajo, de un ingreso suficiente para cubrir el costo de la canasta familiar, de una vivienda decente, de luchar contra las enfermedades, la desnutrición crónica y la anemia, contra la inseguridad y la corrupción, males estos últimos que se han tornado crecientes tanto en las sociedades de alto ingreso per capita como en las de ingreso mediano y bajo.

Oportunidades existen para organizaciones, grupos y personas, recursos hay disponibles hasta una cierta escala en los varios territorios del país; lo que se necesita es que el quehacer de la autoridad pública se intersecte con el interés público, que su fuerza institucional se utilice para maximizar las oportunidades y optimizar el empleo de los recursos y potencialidades existentes.

Más allá de esta simultaneidad de dimensiones —cada una con peso y dinamismo propios— existe otro ángulo de observación a tener en consideración. Los países no están aislados uno del otro. Cada nación tiene relaciones con otras naciones en el mundo. En el plano internacional, el escenario se complejiza para cada país de manera considerable. La conciencia de una realidad externa se ha visto en la historia, desde tiempos antiguos. Ya sea en tiempos de reinados e imperios o en las sociedades contemporáneas, éste ha sido un tema recurrente y de preocupación para quienes están al mando. Por ello a las relaciones con otros pueblos se le prestó atención especial, desde ámbitos tan diversos como el del poder, el del comercio o el de la seguridad y defensa.

Considerando las diversas dimensiones en los ámbitos nacional e internacional, es sencillo advertir la complejidad de las acciones del Estado. Con el posicionamiento que vayan adoptando quienes toman decisión en las distintas dimensiones, en el orden interno o externo, todo ello en conjunto va configurando una *orientación* y una *priorización* en el modo de definir las políticas públicas centrales. En este cometido están involucrados objetivos, marcos de referencia, estrategias. A su vez, estos propósitos expresan valores e ideas que vinculan al tomador de decisiones con el plano de las ideologías (políticas, filosóficas, culturales, étnicas).

Integrando los componentes de decisión que se ha venido mencionando, nos aproximamos a una

conceptualización de «políticas públicas». En primer término, toda política pública es una intervención. En la corriente de los hechos tiene lugar la intervención del Estado desde cualquier nivel de acción de la autoridad pública, que puede ser nacional, regional sub-nacional, o local. Esta intervención se hace objetiva a través de decisiones, medidas y actividades que la autoridad pública decide adoptar de cara al estado y desenvolvimiento del escenario en que realiza su actividad. Su accionar está impulsado por una intención específica. Las medidas adoptadas constituyen una reacción frente a un problema, una oportunidad o un obstáculo. El problema afecta a la población, ya sea a un sector de ella (por ejemplo, desórdenes de la naturaleza en una región) o a su totalidad (la desaceleración económica en Perú los años 2011-2014 y 2017). Las limitaciones son inevitables, se constituyen persistentemente en parte del escenario (insuficiente nivel de capacitación de los trabajadores, escasez de recursos financieros, bajo nivel tecnológico de las actividades productivas en el país). Las oportunidades no siempre se presentan, pero cuando surgen, el líder de calidad sabe aprovechar el momento para enfrentar mejor los obstáculos o peligros (lluvias en tierras frecuentemente áridas, alza de precios de productos exportados por Perú en el mercado internacional).

Las políticas públicas tienen un alcance local, regional sub-nacional o nacional. En todos los niveles, el denominador común es atender a la población para el logro de una mejora en su calidad de vida. Pero existen las restricciones, que pueden ser políticas (fuerzas políticas que no apoyan o incluso se contraponen a las instancias gubernamentales, configurándose un escenario adverso), culturales (grupos poblacionales que se oponen a proyectos de inversión pública -una carretera, por ejemplo- en defensa de su identidad cultural, de sus símbolos o creencias particulares sobre el mundo social o natural), ambientales (por ejemplo, el carácter disperso de la población en las montañas o la región amazónica, que hace difícil aplicar campañas de salud o los planes educativos), geográficas (dificultades para el cumplimiento de las políticas como la gran altitud sobre el nivel del mar o el carácter disperso de la población en zonas altoandinas y en la densidad del bosque amazónico).

En la dimensión histórica, es evidente que en un país como el Perú —a diferencia de otros países

latinoamericanos— una tarea aún por realizar es la culminación del proceso de construcción del Estado-nación. Este proceso exigiría la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas de largo plazo. Un ejemplo es la diversificación productiva (Ghezzi-Gallardo, 2013), planteada como estrategia en defensa de la economía peruana ante fuerzas desequilibrantes que emanan de la globalización de las economías con efectos de vasto alcance (Campodónico, 2017). Ciertamente, y con mayor razón desde la situación de Perú como país amazónico, políticas públicas deben ser impulsadas con enfoque de desarrollo sostenible. El mayor de todos los objetivos es lograr la sostenibilidad junto con avance sólido en la satisfacción de necesidades básicas (con reducción sustantiva de la pobreza multidimensional como vanguardia).

En la reflexión sobre las políticas públicas, no podemos dejar de aludir a la envergadura de los desafíos que ellas deben enfrentar. Especifiquemos algunos fuertes retos en nuestro país: desniveles en la población en su acceso a la ciudadanía y a los derechos y obligaciones que ésta implica; desigualdades de género; presencia de mercados oligopólicos en el sector dinámico de la economía; existencia de un extenso sector informal en la actividad productiva y en la realidad laboral en el país; desniveles de infraestructura productiva entre las diferentes áreas del territorio; insuficiente conectividad social entre los grupos poblacionales y los circuitos generadores de valor y de provisión de servicios financieros; en suma, heterogeneidad en el nivel de vida en distintos territorios del país, que origina persistentemente una débil integración en la sociedad, todo lo cual se transforma en un tenaz obstáculo para arribar a una situación-meta de país consistente en que nuestra sociedad logre convertirse en un Estado-nación, mayúscula meta de los planes de desarrollo de largo plazo de nuestro país.

2. Requerimientos metodológicos en la elaboración de una buena política pública

Es insostenible aceptar que el esfuerzo del gestor público se limite a impulsar acciones con la única finalidad de *conseguir resultados*. La visión alternativa consiste con toda nitidez en que la intervención sea buena en términos de *calidad*.

Queda planteada, así, la cuestión de cómo alcanzar esa calidad y de conocer las características de una buena política pública.

En primer término, la intervención ha de ser bien concebida y definida. Esto significa que la intervención tiene que sustentarse en un buen diagnóstico. Trátese de especialistas en planificación o de políticos, es imprescindible en uno y otro caso identificar los elementos sociales de importancia central a ser considerados por los diseñadores de las políticas públicas y los evaluadores de su ejecución.

El diagnóstico es un vínculo entre el elaborador de política y la realidad. Una relación apropiada entre gestor público y realidad social (comprendiéndose en el término «social» dimensiones, entre otras, como la política, la economía, lo propiamente social, lo ambiental) supone un diagnóstico formulado en base a un trabajo *desde el conjunto* de las ciencias sociales. Vincularse con la realidad de la mano con las varias ciencias sociales significa trabajar tanto con método científico como el empleo, como «marco teórico» de la política a aplicarse, de un conocimiento consistente obtenido desde las *distintas* ciencias sociales. El razonamiento es que todas ellas tienen un acervo de conocimientos arraigado en evidencia empírica, y que a lo largo del tiempo han ido consolidando un conjunto organizado de ideas, conceptos y teorías. De esta manera, como insumo se contaría con información teóricamente y metodológicamente consistente proveniente de distintos campos de análisis.

El diagnóstico resultante de ese esfuerzo sobre una base de conocimiento mayor tiene obviamente un alcance y envergadura mucho más valioso que el análisis que resulta de una sola disciplina, aislada. Un beneficio adicional del diagnóstico multidisciplinario es que el analista puede elevar su trabajo de la descripción de los fenómenos y procesos, a su comparación y, en un nivel mayor, a su explicación. Algunos investigadores dirían que aún a la predicción en ciertos casos.

El diagnóstico debe ser idóneo y certero. Idóneo, en el sentido de que procure basarse en conocimiento consistente, algo que puede ser alcanzado al desarrollarse el esfuerzo de investigación con distintas ciencias sociales en conjunto. En este punto hay que subrayar con definitivo convencimiento que la realidad es multidimensional. Es por ello que este texto reitera que las convocadas son las ciencias sociales y no una sola ciencia social. La realidad, por su naturaleza, demanda un



enfoque pluridimensional, y además multisectorial, con el espacio y el tiempo como categorías de equivalente y capital importancia en el análisis.

El diagnóstico debe, además, ser certero. Nos referimos al conocimiento válido de la realidad que debe caracterizar al estudio que opere como fundamento del diagnóstico. Invocamos aquí la importancia que se debe asignar a la ciencia. Los formuladores del diagnóstico no debieran reducirse a trabajar con análisis generados años atrás o con información ya utilizada durante algunos años. La delicada labor del examen de la realidad debe efectuarse con método científico. El examen de la realidad social ha de plantearse como un «aquí y ahora» en expresiones objetivas a abordarse con apoyo de la ciencia. Quienes trabajan para formular el diagnóstico se supone, tengan un conocimiento cabal de la literatura académica sobre el fenómeno o proceso sujeto del estudio.

Por otra parte la política debe ser diseñada de manera apta. Esto supone poner sumo cuidado en la calidad tanto de los objetivos y la estrategia como de los instrumentos de intervención.

En lo que atañe a los objetivos, no es suficiente con enunciar finalidades consideradas plausibles y que puedan haber ganado un grado de aprobación por parte de la población. Hay que tener en cuenta varios aspectos en esto. En primer término, por cierto, está la idoneidad del objetivo, en el sentido de que éste concuerde con prioridades de la colectividad. Pero hay que estar vigilantes en que esas prioridades se ciñan a necesidades reales de las familias; no es el caso, por ejemplo, de gastos de gobierno local en objetos o servicios de cortísimo plazo sin claro valor para la comunidad. Entre las prioridades indiscutibles están la salud, la nutrición, la educación, la vivienda, el empleo. La idoneidad puede igualmente apreciarse desde el punto de vista de la velocidad de aplicación de la intervención. Si hubiere severos apremios (el caso de la epidemia de la del cólera a inicios de 1991), desórdenes climáticos (como el Niño Costero en 2017) o las recurrentes sequías y heladas, o la ocurrencia de un movimiento sísmico, la elaboración y puesta en marcha de la política pública nacional o regional sub-nacional debe ser en esos casos rápida, y adecuarse a la naturaleza del fenómeno y la escala de los daños.

En lo que concierne a *la estrategia* de la intervención, ésta debe ajustarse a la cantidad y calidad de los recursos disponibles, sean éstos humanos, institu-

cionales, financieros, la experiencia con que se cuente en la localidad, el conocimiento de la tecnología aplicable, y el nivel de capacidad de los funcionarios y personas que darán forma operativa a los objetivos. Si la estrategia se conceptualiza como el modo de alcanzar los objetivos, otros elementos igualmente importantes a considerar son la manera de emplear los recursos, la velocidad de operación, los espacios que se elegirá para la aplicación de la política, todo lo cual tendrá la mayor relevancia y gravitará sobre el grado de éxito que se obtendrá al final.

Aparece igualmente con toda claridad la imperiosa necesidad de incrementar los recursos con que cuenta nuestra sociedad. La población es un elemento decisivo en la evolución de las sociedades. La población es el sujeto del proceso de crecimiento y desarrollo; y la calidad de sus integrantes es crucial en tanto que son actores del movimiento social y político. Si nos centramos en el caso del número de habitantes en nuestro territorio, será sencillo colegir que no se puede depender del crecimiento vegetativo de la población. Más allá del dato cuantitativo, las políticas públicas deben apuntar a que las personas crezcan en sus capacidades relacionadas con la generación de bienes y servicios. Sus habilidades deben convertirse en acervo productivo del país, mediante la concretización del potencial físico e intelectual de cada una de las personas.

Otro requerimiento metodológico que condiciona la calidad de la política pública está constituido por la orientación central de ésta, lo cual nos lleva al plano axiológico, el mundo de los valores. Los instrumentos a seleccionarse en el propósito de alcanzar los objetivos y las estrategias de las políticas pueden ser idóneos, pero ellos por sí solos no alcanzan para imprimir un sentido; éste se define por la opción filosófica que de manera más o menos explícita se asume como marco. El conjunto de ideas privilegiadas en la visión axiológica singulariza las prioridades de las principales políticas públicas, que se hace de conocimiento a la colectividad como camino a seguir. En las siguientes líneas nos referiremos a la política social y a la política económica, con las alternativas conceptuales que para cada una se asoman.

A la política social le corresponde impulsar la mejora de la calidad de vida. Este objetivo es de una gran envergadura y naturaleza muy compleja. Las vertientes centrales, sin embargo, están relacionadas

con lineamientos orientados a una distribución del ingreso más equitativa, al aumento de la proporción de empleo adecuado en lucha contra las elevadas tasas de subempleo, el incremento del salario mínimo vital, así como transferencias monetarias para sectores específicos de la población.

En la misma orientación, son políticas apuntando a la democracia y el combate contra la desigualdad, la construcción de escuelas de modo descentralizado según regiones, la reducción del analfabetismo; la mejora de la infraestructura de los hospitales, la ubicación estratégica y equipamiento de postas médicas y de centros de salud, las campañas de salud para reducir la mortalidad infantil y materna, así como la batalla contra la desnutrición y la anemia; los programas de vivienda social, agua y alcantarillado, o la provisión de luz eléctrica a los centros poblados. Como lineamientos de política que cooperan con los objetivos de la política social están el fomento de la ciencia y la tecnología para el desarrollo productivo del país, la democratización digital —una vía vertebral en la reducción de la «brecha digital»— y el aumento de la conectividad social (CEPAL, 2015) en tiempos de transformaciones tecnológicas en el mundo; la construcción de carreteras y puertos posibilitando una mayor conexión entre poblaciones en el territorio nacional. Por último, pero no menos importante, es de gran valor el fomento de las artes y humanidades para el enriquecimiento no material de los ciudadanos de nuestro país, entre otros esfuerzos que corresponde a la población emprender y sostener, pues ello no es de interés particular de las fuerzas del mercado, y el Estado será agente social dinámico a nivel macro-social solo si la voluntad política de la población se traduce en esa dirección en procesos electorales nacionales y regionales.

En la *política económica* son de relevancia central una política fiscal que no sea ni irracionalmente expansiva ni exageradamente contractiva, un punto de equilibrio que deberá lograrse con instrumentos como el presupuesto, la recaudación tributaria, la emisión de bonos, entre otros. En lo que concierne a la política monetaria, se utilizará estrategias expansivas o contractivas según sea la situación, incidiendo el formulador de políticas en el incremento o disminución de la base monetaria, de la tasa de interés o de la tasa de encaje.

La importancia a destacar aquí es que la política expansiva tiene una preocupación que busca aten-

der, cual es la necesidad de promover más puestos de trabajo; de otro lado, la estrategia restrictiva, si bien apunta a un resultado —muy importante— de reequilibrio de las variables macroeconómicas, sin embargo, asigna un lugar secundario a la prioridad de generar más puestos de trabajo. Además, una estrategia expansiva, al cultivar una mayor actividad económica, posibilitará un mayor ingreso fiscal vía recaudación tributaria, lo que permitiría ir más allá de la estabilización macroeconómica y prestar atención a no reducir sino, más bien, mantener o expandir una vigorosa implementación de programas sociales.

3. Propiedades de las políticas públicas para la realización de sus fines

Corresponde examinar, en este punto, la cuestión de la calidad de las políticas. Pues uno puede arribar a buen puerto si sabe remontar dificultades y problemas y si es capaz de aprovechar las oportunidades en medio de una realidad que nunca deja de presentar restricciones. Esto supone no solo la aplicación de apropiado razonamiento lógico sino también de amplio conocimiento de experiencias previas o de «lecciones aprendidas» de otros países, en que se presentaron similares escollos y estos se pusieron bajo control mediante aplicación de conocimiento científico-social, de un procedimiento de ensayo y error, así como de experiencias vividas en otros casos. Se trata de enfrentar a la realidad tal como ésta se expresa. La experiencia en la implementación de políticas es válida, no en el sentido de emplear mecanismos ya aplicados y con resultado positivo, sino en contar con una aprehensión de la realidad que se adapte a la situación específica y a los procesos que se percibe se están desarrollando en el tiempo y espacio concretos.

Dicho esto, no se trata solamente de la capacidad del formulador de políticas que utiliza su experiencia y conocimiento ganado en la práctica, habida cuenta de las potencialidades y dificultades presentadas por la realidad en sus vertientes económica, social, política o cultural. Hay que considerar, además, que esta realidad multidimensional está en constante movimiento, lo cual, obliga al formulador a tomar conciencia de que lo que aparece y es visible puede ser manifestación solo externa de procesos que de modo



subyacente, discurren en niveles de mayor profundidad. Esto naturalmente hace más grande el desafío de comprender debidamente la realidad y sus elementos.

Si nos ubicamos en los tiempos y circunstancias en que vive la sociedad peruana y latinoamericana en la actualidad, nos podemos plantear la pregunta: ¿qué condiciones aseguran una calidad de las políticas públicas que esté a la altura adecuada para lograr el cumplimiento de su misión, dados escenario y contexto complejos?

Unos especialistas pondrán el énfasis en que los formuladores se hayan equipado de *un adecuado marco conceptual* al momento de elaborarse la política pública. Para muchos no habrá preocupación si es que la política pública es congruente con planteamientos aceptados por la *academia*, o si ella concuerda con la *teoría vigente* en materia de política social. No habrá tampoco rechazo a la política pública que presente consonancia con los hallazgos de las *investigaciones* sociales en circulación y las evidencias empíricas aportadas en las evaluaciones de los planes y programas.

Sin embargo, puede haber otros puntos de vista, que preferan poner de relieve la *metodología de formulación de las políticas públicas*. Esta metodología establece determinados etapas en el planteamiento de las estrategias y lineamientos de política a implementarse en función de objetivos y metas de visible importancia para la colectividad. Si se cumple con la secuencia prescrita de pasos de manera diligente, se acepta que se está formulando una buena política pública.

Otros especialistas preferirán reconocer como buenas políticas públicas las que concuerden con las aspiraciones del colectivo social o las que se configuren directamente desde la «base social». En otras palabras, si su enunciado no sólo refleja lo que interesa a la colectividad social, sino que los postulados son propuestos directamente por los líderes o voceros de las preferencias de la población, ellos sentencian que se trata de una política pública buena.

Otra cuestión que despierta discusión es la relativa a quién es el agente que debiera dirigir la implementación de las políticas públicas. En verdad, de las respuestas a esto surge otra interrogante, acerca de cuál es la etapa más determinante en el campo de las políticas públicas: si es la elaboración de las políticas públicas o la implementación de las mismas. Ambas

posiciones plantean argumentos en defensa de sus respectivos puntos de vista. Pero primeramente discutiremos sobre los complejos desafíos de una buena elaboración. Los siguientes dos acápites presentan las complejidades de la elaboración de las políticas, las cuales suponen una adecuada comprensión de la realidad social.

4. La elaboración de las políticas públicas de cara a la realidad social

Es innegable la importancia de plantearse interrogantes sobre la elaboración de las políticas públicas. A todas luces, el diseño está a cargo de expertos en la problemática de las políticas públicas, ya sea desde un punto de vista multisectorial o uno sectorial. En cualesquiera de estas dos vertientes, los formuladores de las políticas son profesionales formados y forjados en la aplicación o elaboración de políticas y planes, lo que normalmente supone años de experiencia en el campo de las políticas públicas (los llamaremos «los técnicos»); o son personas que han participado en alguna ocasión en el proceso de elaboración de las directrices a nivel nacional, sin necesariamente contar con una formación especializada previa ni con una participación duradera de años en las actividades pertinentes. A estas personas del segundo caso podemos denominarlos «los políticos». Ellos pertenecen a los círculos de confianza de la fuerza política ganadora en las elecciones nacionales o regionales sub-nacionales.

En el caso de Perú en los últimos 25 años, la situación es muy particular. Las decisiones sobre elaboración de las políticas públicas parecen concentrarse en los círculos cercanos del grupo político ganador de las elecciones presidenciales o de las elecciones a nivel de Gobierno Regional o de Gobierno Local, y como consecuencia de ello la formulación de las políticas puede no estar en manos de los técnicos.

¿Qué es lo que debiera darse en una situación óptima? Las políticas públicas debieran en su mayor parte y con mayor fuerza provenir del organismo nacional de planificación que exista en el país, o del organismo regional o local, según el caso. A nivel nacional, este organismo técnico es el encargado de elaborar las políticas públicas a tener vigencia en todo el territorio nacional por un período determinado. En otros países latinoamericanos, el Estado cuenta con un or-

ganismo que permanentemente cumple ese rol. Son hoy en día los casos de México (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), Brasil (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), Colombia (Departamento Nacional de Planeación), Ecuador (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), Chile (Ministerio de Planificación y Cooperación), Argentina (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios), Costa Rica (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) y El Salvador (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, con una Dirección Nacional de Planificación del Desarrollo).

En contraste, en el Perú no existe un organismo de planificación que asesore de cerca a la Presidencia de la República en la conducción de los asuntos del país. Esta ausencia viene desde 1991, cuando fue desactivado el Instituto Nacional de Planificación (INP), que operaba como el organismo conductor del Sistema Nacional de Planificación, con lo que se daba fuerza política a una entidad gubernamental-técnica y voz en el gabinete ministerial con el enfoque metodológico de multidimensionalidad y multitemporalidad.

V. Un marco de comprensión filosófica de la realidad en la elaboración de las políticas públicas

Creemos necesario subrayar la importancia de identificar cuál deba ser la perspectiva desde la que se perciba la realidad. Las políticas públicas tienen como fuente y como escenario de realización la realidad social. Al respecto, ponemos nuevamente énfasis en la percepción de índole filosófica que en nuestro modo de ver no pueden ser obviadas en la discusión sobre la realidad social:

De un lado, es imperioso subrayar que la realidad no es estática. El cambio es elemento sustantivo de la realidad social, ya sea en su dimensión política, económica, sociológica, cultural o psicológico-social. En la misma línea de análisis, tampoco son estáticos los contextos de los escenarios en el que se aplican las políticas.

La realidad social en que actúan los grupos sociales tiene múltiples horizontes de tiempo (corto, mediano, largo plazo) y varias dimensiones simultáneas

-política, económica, social, cultural- en su despliegue en un tiempo y lugar concretos.

Ahora bien, para comprender la dinámica de los escenarios en que se aplican e implementan las políticas públicas, traemos a consideración los factores endógenos y factores exógenos.

Entendemos por factores endógenos aquellos que son autogenerados por la dinámica social y sus elementos concomitantes; no hay intervención de fuerzas ajenas a la sociedad en sus dimensiones administrativas, políticas o territoriales. Se dan variaciones en los escenarios pero se da por fuerzas en el cuerpo social, mediante modificaciones graduales, a veces imperceptibles, con lo que el cambio se origina desde el interior de la sociedad nacional.

Entre los factores exógenos están las modas de comportamiento social de otras latitudes, las corrientes ideológicas de origen foráneo, los casos de influencia externa en los patrones de comportamiento de la población en un nivel macro. Lo son igualmente, en el plano cotidiano, contenidos de películas de argumento, series de televisión por cable, juegos en formato digital producidos en Japón o en Estados Unidos para los jóvenes y los niños, publicaciones internacionales de modas de vestir, las contenidos de tipo político, de implicancias sociológicas divulgadas por Twitter, los ítems más vistos en los videos propalados por Youtube en su amplio y variado rango temático. Todo ello pasa a constituir en forma imperceptible o poco visible un factor que influye en los criterios de percepción de las personas y los grupos. Con esta suma de influencias varias los comportamientos adoptados gradualmente se convierten en «lo normal» en espacios sociales nacionales en América Latina. Es pertinente anotar que la mayor parte de pautas de organización social incorporadas en Perú provienen de sociedades con pautas «occidentales» en su organización social. Nuestra sociedad es, sin duda alguna, de raíces andinas. Pero, a partir de la expansión y predominio de las áreas urbanas desde mediados del siglo xx, las políticas públicas en nuestro país, en donde debieran expresarse rasgos culturales provenientes de nuestro originario pasado andino, en vez evidencian la innegable fuerza de los rasgos «occidentales», fenómeno que confirma en nuestras latitudes el proceso de occidentalización que se da a nivel mundial.



6. Un hecho incuestionable: la variabilidad de los contextos

En 1980, el neoliberalismo irrumpió en Gran Bretaña, desde donde se propagó con fuerza en Europa Occidental y Estados Unidos. Esta expansión llegó a América Latina y Perú donde ese enfoque de políticas —y filosofía— se divulgó a partir de la difusión del denominado «Consenso de Washington» en 1990. Los postulados del Consenso fueron incorporados en los programas de estabilización y «ajuste estructural» que se aplicaron para enfrentar la hiperinflación y aguda recesión de fines de los 80s e inicios de los 90s. Este conjunto de preceptos en materia de política económica fue aplicado con mucha energía. A raíz de ello, entre los 1990 y el inicio del siglo XXI, las políticas públicas de democracia social que habían caracterizado los años 1970 y 1980 fueron desplazadas. Las políticas económicas de las naciones latinoamericanas sufrieron cambios drásticos en su orientación. Quedó de lado el rol conductor del Estado, la gran mayoría de empresas estatales fueron privatizadas, se liberalizó los mercados de bienes y servicios, así como el mercado laboral, la política social fue debilitada. Se fomentó el aperturismo en el comercio exterior y se autorizó la inversión extranjera, entre otras reformas de envergadura, lo cual significó un claro giro político e ideológico que ciertamente se expresaría en la nueva orientación de las políticas públicas.

Luego de un período de fuertes programas de estabilización y ajuste en los 1980s y 1990s en los distintos países latinoamericanos y en Perú, las autoridades económicas de la región lograron superar las situaciones de recesión e hiperinflación. Ese fue también el caso del Perú: en donde quedaron atrás las tasas hiperinflacionarias de 1988 (1,722.3%), 1989 (2,775.3%) y 1990 (7,649.6%), y las situaciones recesivas con tasas de crecimiento del PIB negativas (-8.4% en 1988, -11.9% en 1989 y -4.6% en 1990). Al tiempo que las Reservas Internacionales Netas aumentaban sustantivamente (2,925 millones de US\$ en 1993), se pasaba a tener bajo control el déficit fiscal y el déficit de la balanza de pagos.

Ahora bien, ¿se logró desde inicios de los 1990s prolongar esta situación positiva? No fue así. En 1997 estalló una crisis económica global a partir de una crisis bursátil en Tailandia, que se expandió al mundo entero. Y se produjeron crisis globales sucesivas en

los años siguientes, una originada en Rusia (1998, con fuerte devaluación del rublo y situación impaga de la deuda externa) y otra originada en Brasil (1998-1999, deuda externa y fragilidad de la economía).

Algo similar ocurrió una década después, cuando ya se percibía en distintos continentes una situación de crecimiento continuo. En ese sentido, la tasa de crecimiento del PBI de Perú en 2007 fue 8.5% y en 2008 fue 9.1%. Pero sucedió lo imprevisible: estalló en el año 2008 una crisis financiera global, originada en Estados Unidos. Esta implicó la llegada de duros retos para las economías europeas —muchas de las cuales aún no logran alcanzar los niveles de crecimiento previos al 2000— y para la propia economía norteamericana, que recién inicia su recuperación después de 2015. La crisis alcanzó a los países de América Latina y Perú, pero, si bien en nuestro país fue rápidamente puesta bajo control, el contexto internacional se convirtió en uno desfavorable para los esfuerzos de los países de menor desarrollo relativo.

7. La intervención: la elección entre alternativas

Establecer una dirección, elegir una estrategia y definir los instrumentos que se considere los más aptos para la implementación de la intervención pública sistemática supone prescindir de elementos alternativos, propios de otras estrategias y técnicas aunque ellos fueren elementos positivos. Hacer algo o dejar de hacerlo tiene ineludibles consecuencias en el primer caso pero también en el segundo. Hay grupos beneficiados con la alternativa empleada y serían otros los grupos beneficiados de haberse adoptado la opción alternativa. En la vida política se suceden elecciones entre alternativas, una tras otra. Las opciones elegidas son una consecuencia de la lucha entre grupos de poder. El criterio a aplicar no es función solo de la valoración de los beneficios y costos considerados en la elección entre alternativas. Está siempre presente la lucha de intereses de los distintos grupos de la sociedad, pero sobre todo desde los grupos que más poder tienen en la sociedad. Al final ellos inclinan la balanza. La política, en este sentido, va discutiendo según se impone uno u otro de los grupos de poder. Si nos posicionáramos en un nivel de escala más macro e incluimos la variable del tiempo, se delinearía una historia de decisiones que ganan sobre otras y podría

delinearse fases o períodos en los que tienden a primar las decisiones de uno de los grupos de poder en desmedro de las de los otros. Las suyas, las del grupo con más poder —según la coyuntura— son las alternativas que tienden a ganar, siendo el autoritarismo o la vía democrática las modalidades en que en nuestra época van concretándose las decisiones del más alto nivel político adoptadas en el tiempo en una sociedad dada. Hay ganadores y perdedores. El resultado de las tomas de decisión entre alternativas en el tiempo no solo genera el que se visibilicen determinados estilos de políticas, sino también de tipos y de contenidos de decisión gubernamental. Esto da pie a etapas políticas en una región o en un país. Una ilustración es la etapa oligárquica que vivieron Perú y las restantes naciones latinoamericanas en las primeras décadas del siglo xx. El que se siga un determinado enfoque político significa la elección de determinadas opciones y la no preferencia por caminos alternativos. En Perú la elite de poder en los 1930s -la etapa del Estado oligárquico- no permitió que el Perú se modernizara; el gamonalismo y los terratenientes impusieron sus intereses. Esto dio lugar a que la vigencia de la estructura productiva de entonces se prolongara en nuestro país, de suerte que la estructura económica y social tal como venía presentándose desde principios de siglo, se mantuviera incluso hasta después de la mitad del siglo xx. Esa fue la alternativa que políticamente predominó en el Perú, de una larga duración. Las implicancias de ello fue que se truncó el que la sociedad peruana se modernizara en el momento en que sí lo hicieron otras naciones latinoamericanas (Brasil, Uruguay, México, Colombia, Argentina y Chile). A diferencia de Perú, esas naciones sí iniciaron entre 1930 y 1943 esa decisión que consistió en colocar a la industrialización como la columna vertebral de un proceso histórico-social de cambio productivo y avance social. Estas decisiones de cambio de largo plazo o alternativamente de políticas conservadoras también de largo plazo han dado lugar a resultados dispares entre países de la región, en una dinámica de la economía y la sociedad en que se fueron alternando períodos de auges y períodos de lento crecimiento, según como fueron desenvolviéndose hechos o situaciones fuera de la región latinoamericana, tales como los precios de las materias primas. En el caso de Perú, es claro que se produjo un desfase negativo al ser victoriosa la alternativa conservadora en la primera mitad del siglo xx, en detrimento

de la visión progresista, que hubiera marcado el inicio y puesta en marcha de la modernización basada en la industria con diversificación productiva, que sí fue la que ganó la batalla política en países como Brasil, Argentina o Colombia. De haber triunfado la alternativa de políticas modernizantes, otra sería la sociedad peruana hoy. El costo de adoptar las alternativas que prevalecieron en el largo período de dominación de la oligarquía dio lugar a una sociedad que no se transformó (período 1930 en adelante). En el Perú, la sociedad se ha modernizado gradualmente a lo largo de décadas, más por impulsos externos (llegada al país de flujos de inversión de capital extranjero, imitación por nuestras clases sociales altas y medias de pautas de vida de sociedades ricas con niveles de desarrollo más altos como las europeas) que por factores endógenos (estrategias de largo plazo, estructura productiva diversificada, mayor calidad del empleo y una mejora de las condiciones de vida, mejor educación y mayor crecimiento de clases medias). Las estrategias de desarrollo toman vida según la adopción de decisiones entre alternativas. En Perú la que prevaleció por décadas fue —a lo largo del siglo xx e inicios del XXI— la que menos modernización irradiaba pues sus políticas no se inclinaban hacia ello. Las elites de la sociedad peruana se han caracterizado por desarrollar su vida y actividades en un estilo en que vivieron distanciadas de la población, desinteresadas en la construcción de una colectividad nacional en base a la cohesión, proceso necesario en las sociedades para recorrer un camino hacia metas mayores. (CEPAL, Ottone: 9). Así, Perú resulta ser un país que no lidera en su entorno geográfico en América del Sur. Esto resume el costo de la alternativa adoptada en Perú a lo largo de varios regímenes políticos y administraciones gubernamentales en el siglo xx.

En función de lo reseñado anteriormente, los tomadores de decisión han de valorar todo el tiempo que su opción tiene un basamento técnico pero hacer también una evaluación de tipo político que considere los efectos de adoptar una línea de acción en desmedro de las otras. El impacto económico y social puede ser de una gran magnitud y si se esto se prolonga sin mayor variación (por ejemplo, el modelo de crecimiento sobre la base de una estructura primario-exportadora por períodos de tiempo largos) las barreras a una modernización integral se convierten en obstáculos estructurales. Ese sería el caso peruano.



8. En la ejecución de las políticas públicas, ¿«técnicos» o «políticos»?

En el ciclo de las políticas públicas, luego de la formulación viene la etapa de la ejecución.

La discusión se centra en qué tipo de funcionarios deben ser los responsables de la buena conducción y ejecución de la acción del Estado. Recordemos que en ocasión del ascenso de Pedro Pablo Kuczynski al gobierno peruano (28 de julio de 2016) los votantes comprobaron que la mayoría de los integrantes del Gabinete Ministerial pertenecía al mundo de los denominados «técnicos», quedando en minoría los «políticos». La aprobación del Gobierno por parte de la opinión pública en las encuestas fue disminuyendo paulatinamente, hasta situarse en menos del 20% al iniciarse el año 2017. Luego de decisiones políticas que no contaron con el consenso mayoritario de la población, en marzo de 2018, el Presidente Kuczynski renunció al cargo. ¿Son políticos o técnicos quienes deben impulsar la acción del Poder Ejecutivo? El debilitamiento del Gobierno, ¿se debió a la aparición en la agenda política del «caso Odebrecht»? ¿O fue por la lentitud en la reconstrucción que se percibió ante los destrozos luego de los fenómenos naturales que la costa, centro y norte de Perú vivieron en marzo del 2017 (el «Niño costero»)? ¿O fue la dureza que caracteriza a la oposición fujimorista al Gobierno desde el Parlamento, a pesar de la acumulación de los problemas del país. Es entonces donde emergen preguntas que son formuladas a nivel público: ¿«técnicos» o «políticos»? ¿qué tipo de líderes debe predominar en el manejo de los asuntos públicos desde el gobierno? El nivel más alto de la gestión pública, ¿debe estar compuesto mayoritariamente por «los técnicos» o por personas con experiencia de la política?

El punto de vista que se adopta en estas líneas es que el manejo del gobierno, la implementación de las políticas públicas, constituye un asunto tanto de naturaleza política como de naturaleza técnica.

Lo político necesita de lo técnico, pero es igualmente claro que lo técnico requiere de una orientación política sagaz y profunda en materia de gestión de los asuntos públicos. Es un requerimiento mutuo, dada la complejidad de la acción gubernamental *per se*. De un lado, se requiere de un basamento técnico, para lo cual el país requiere de profesionales especializados, formados en buenos centros académicos

en el país y en el exterior; de otro lado, se precisa tomar debidamente en consideración el *métier* político. Sin uno o lo otro, se presentaría un «vacío» que menoscabaría las posibilidades de atención de las expectativas populares. Sin sensibilidad política ni técnica no se dará el necesario acercamiento a la población, y se carecerá del conocimiento de las características particulares y los niveles «profundos» de la realidad en movimiento a la que se pretende aplicar las ideas, los programas y los proyectos de la instancia gubernamental.

En orden a contar con una orientación sagaz, en este sentido, precisa conocer con propiedad de qué se trata la gestión pública y entender su espíritu.

La gestión pública debe orientarse a identificar con precisión las aspiraciones y requerimientos de la colectividad, y una vez identificadas las necesidades, el gestor público ha de comprometerse en el marco de la política pertinente a lograr resultados positivos en plazos adecuados en materia de generación de aquellos bienes y servicios que coadyuven con claridad a que esas necesidades sean cubiertas. Por cierto, más allá de un conocimiento técnico de cómo se puede lograr los resultados buscados, debe existir una orientación adecuada de la gestión. No hay que olvidar lo que señala con referencia a este punto de discusión Edgar Ortegón: «las políticas públicas son una directriz de pensamiento que guía la acción» (Ortegón, 2012, p. 17).

Al conceptualizar este especialista a la política pública como una directriz, está subrayando su condición de ser una orientación, un rumbo. Con la política pública se pone de manifiesto un camino a seguir, respecto del cual la ciudadanía debe responsabilizarse en las circunstancias en que vive para trazar sus esfuerzos hacia determinados fines. Por ello, con el uso del término «directriz»; no se alude meramente a un conjunto ordenado de acciones. La política pública debe indicar qué dirección se está prescribiendo en el emprendimiento de los asuntos.

Dos actores primordiales en la «acción a emprender» son: a) los encargados, al interior del aparato de administración pública, de la ejecución de la política en el área, sector y territorio en que se propugna la acción; b) la población a la que va dirigida la intervención, con lo cual los potencialmente beneficiarios perciben que se está emprendiendo una acción favorable a ellos.

Hay que agregar que la orientación arriba referida no debe entenderse como un conjunto de acciones que deviene de una resolución formal gubernamental. Se trata, en vez, de una dirección que se sitúa con un mayor o menor grado de base desde una corriente de pensamiento.

Al hacerlo, definir una política pública supone asumir una posición en el mundo de los fundamentos, valores y las proposiciones afiliadas a una corriente teórica y conceptual de cara a los problemas de la sociedad. Es en este sentido que se trasluce el carácter *político* de la directiva gubernamental. Pues no se trata solamente de cómo hacer algo sino desde qué punto de vista hacerlo, con qué enfoque o corriente conceptual en la historia del pensamiento económico y social intervenir [enfoque de «modernización» (Lewis), escuela de la CEPAL (Prebisch), neoliberalismo (von Hayek, Friedman), «desarrollo humano» (Sen), neodesarrollismo (Sunkel), desarrollo sostenible u otros].

9. En el nivel de la acción, lo decisivo: la fortaleza o debilidad del Estado

El Estado es el mecanismo de la sociedad a cargo de las políticas públicas. Es imperioso percatarse que en las situaciones reales específicas, los Estados tienen —unos más que otros— capacidad para elaborar y para implementar las políticas, es decir, para enfrentar los problemas. El grado de manejo que el Estado tenga para desarrollar estas responsabilidades depende de muchos factores, entre ellos la trayectoria histórica que haya recorrido la sociedad específica de que se trate, de lo que resultará una mayor o menor capacidad de la sociedad y sus instituciones para impulsar las fuerzas generadoras de crecimiento económico sostenido y la democratización del poder.

Las visiones sobre la temática de este acápite son muy variadas y algunas bastante alejadas de lo sugerido en el párrafo anterior. No es sencillo hallar congruencia entre las interpretaciones que se propone y la realidad empírica. Como ilustración, algunos autores ponen énfasis en la región geográfica en que esté ubicado el país. Si se tratara el caso de países latinoamericanos, según la postura de algunos autores, aquellos países que pertenecen al área del denominado «Cono Sur», estarían en una mejor posición para

lidiar con los problemas del subdesarrollo que países de la región centroamericana, debido a que su población cuenta con un mayor nivel educativo, mejores estándares de salud pública, mayor influencia de las áreas urbanas, una clase media proporcionalmente más grande que la de otros países, una red de actividad científica natural y en el campo de las ciencias sociales, mayores capacidades ingenieriles, entre otras. Es fácil comprobar que, en efecto, los países de esa sub-región sur-oriental de América del Sur presentan mejores indicadores sociales y económicos que los de otros países. Sin embargo, según estimados y proyecciones del crecimiento del PBI (variable que sintetiza muchas condiciones favorables al avance social) hay un fenómeno que requiere ser explicado, pues esos países del Cono Sur muestran desempeños bastante menos exitosos que, por ejemplo, los que tuvieron, en el mismo período, las naciones de otra región de América Latina, Centroamérica, que no cuentan —con una excepción, Costa Rica— con los niveles de desarrollo de los países del «Cono Sur». ¿Cómo se explica esto? Veamos las contrastantes performances en términos de crecimiento del PBI de ambos grupos de países para los tres últimos años.

Como se puede apreciar, el rendimiento productivo de economías grandes de Sudamérica ha sido bastante modesto en los últimos tres años, incluso con tasas de crecimiento negativas. Con ello se aprecia que no es una garantía de éxito el hecho de contar con las condiciones sociales y económicas mencionadas en la página anterior, una creencia que hace unos 15 años hubiera sido incuestionable.

Algunos autores dan otras explicaciones. Una de ellas es el tipo de instituciones configuradas en el país. Hay una preponderancia de Instituciones extractivas, por encima de instituciones inclusivas (Acemoglu, D.-Robinson, J., 2011); la historia económica de la región nos ilustra que las segundas favorecen el cambio social. Otras explicaciones difundidas se centran en la calidad y extensión del sistema educativo que el país haya podido alcanzar; o la posesión o no de algún tipo de riqueza natural que permita financiar el desarrollo (recursos mineros, agrícolas, energéticos, pecuarios, pesqueros, para el comercio exterior). En este texto consideramos necesario añadir otros elementos intervinientes, como la relación económica y política con la sociedad global, los valores y la calidad de las elites políticas y empresariales, el tamaño y ta-

CUADRO 1
Centroamérica y la República Dominicana, y Países
del Cono Sur: crecimiento del PIB, 2015-2017
(En porcentajes)

País	2015	2016*	2017*
Países centroamericanos			
Costa Rica	3,6	4,5	3,9
El Salvador	2,3	2,4	2,4
Guatemala	4,1	3,1	3,2
Honduras	3,6	3,6	3,9
Nicaragua	4,9	4,7	4,9
Panamá	5,8	4,9	5,3
República Dominicana	7,0	6,6	4,9
Países del «Cono Sur»			
Brasil	-3,5	-3,5	0,9
Argentina	2,6	-2,2	2,9
Chile	2,3	1,6	1,5
Uruguay	0,4	1,5	3,0
Perú	3,3	4,0	2,5

* Cifras preliminares

Fuente: CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017*, Santiago de Chile, 2018.

lentos en la clase media, las facilidades y el apoyo del Estado a los esfuerzos por el avance de la ciencia y el desarrollo tecnológico.

Sin embargo, todo lo anterior queda empujado si la mirada busca conocer si el Estado es la herramienta con todas las facultades y todas las potencialidades de los que creemos que dispone.

En primer término, el Estado presenta dificultades y limitaciones que generan —incluso ya desde hace décadas— la percepción de que debiera emprenderse transformaciones en la organización del Estado. El término conocido en la ciencia de la administración y la ciencia política es el de la Reforma del Estado. Desde los años 1990 se sostiene la necesidad de llevar adelante una Reforma integral del Estado, en su estructura, en sus funciones, en el reclutamiento de su personal, en sus normas de funcionamiento. El argumento que sostenía la recomendación —aceptada por la población y los encargados técnicamente de las funciones estatales— era que había llegado a su fin el período 1950-1980 en que se vivió un período histórico de crucial participación del Estado en la vida política y económica del país. Concluido este período, se difundió la percepción de que el Estado había ya cumplido sus fines cuando fue necesario. El período de los años 1990 significó el cambio de modelo económico. Pero no se observó un crecimiento

económico sostenido. Tampoco se apreció una adaptación de Estado al nuevo contexto, con lo cual políticas públicas sin cambio de perspectiva más bien generaban problemas como el lento crecimiento económico (o tendencia a la recesión). Se hizo más claro que el propio Estado necesitaba de ser reformado.

El tiempo pasó y no se llevó a cabo tal Reforma. La sociedad continúa en movimiento. El contexto internacional del país continúa igualmente presentando nuevas situaciones. Los ciclos políticos en Perú van avanzando. Ha habido desde 1990 cinco períodos presidenciales (1990-1995; 1995-2000; 2002-2006; 2006-2011; 2011-2016), un período interrumpido (2016-2018); y el inicio de un nuevo período 2018-...). En este panorama, sin embargo, no se percibe un ajuste en la acción del Estado. Los contextos son nuevos; las tareas de la política pública deben cambiar.

10. ¿De qué depende la política pública para que cuente con la aprobación de la población?

La población no razona en función de estrategias de desarrollo a largo plazo. Esta es temática de la que se preocupan los especialistas en la sociología y la economía del desarrollo. A la población le interesa, en vez, lo que pueda a corto plazo conllevar hacia una mejora en las condiciones en que vive. Pero no es que se trate de una actitud que en términos de racionalidad de decisiones se percibiría como una reacción pragmática. Lo sustantivo es, en términos simples, de que lo que interesa con claridad a los estratos sociales de menores ingresos y a los estratos medios es obtener los productos que consideran necesarios para posesión y consumo. Cada estrato en el área urbana o rural tiene como aspiración contar con una canasta de bienes y servicios que sea factible, disponible, para ellos. La situación social para cada estrato, en una mínima situación evaluativa, será aceptable si lo que está obteniendo o disponiendo para sí se acerca a la canasta con la que aspira a contar. Se desprende de ello que no está en su horizonte cercano la reflexión sobre categorías estructurales o los procesos de largo alcance. Sus necesidades tienden a colocar los desvelos y tribulaciones en sus vidas en un presente con el corto plazo como horizonte predominante.

11. La herramienta principal en la elaboración y en la implementación

Como idea conclusiva, cabe afirmar que los formuladores de políticas públicas no solamente tienen desde el punto de partida un conjunto de dimensiones de la realidad, varios horizontes temporales, múltiples ámbitos territoriales y escalas de la realidad, sino que junto con todo ello, como acaba de verse, el tiempo desbroza situaciones críticas, o auges, y -de seguros imprevistos.

De cara a toda esa multiplicidad de caminos, situaciones, enfoques por aplicar, de incertidumbre casi constante, el mecanismo que puede ayudar al formulador de políticas y al gestor es la planificación con una perspectiva de desarrollo. Se conoce las ventajas que comporta la previsión, la lógica racional, la sistematización y el orden apoyado en la coordinación que aporta el mecanismo planificador. Pero además de lo conocido desde la teoría de la administración, de la política y de la planificación, hay otro elemento adicional que es la percepción del presente como un efecto de la historia y como un componente en la construcción del futuro. Para que las políticas públicas se lleven a la práctica con esta visión, la intervención exige tener en cuenta un conjunto amplio de métodos, técnicas y de herramientas. La planificación con una perspectiva de desarrollo permite articular los diferentes horizontes temporales, las diversas dimensiones de la sociedad y los territorios en sus diferentes escalas, procurando la generación de condiciones que tornen viable apuntar con perspectiva racional hacia un rumbo deseable para la colectividad social.

Bibliografía

- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James (2011). *Why nations fail? The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Publishers.
- AGUILAR F., Luis (2007). *El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza*. En: Revista del CLAD «Reforma y Democracia», No. 39. Caracas: octubre.
- BANCO MUNDIAL (2017). *Perspectivas económicas mundiales – Una recuperación frágil*. Washington, D.C.: Pronósticos de junio de 2017.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (2016). *Models of developmental state*. Sao Paulo: Getulio Vargas Foundation Sao Paulo School of Economics (FGV-EESP). Working paper 426, Setembro de 2016.
- COHEN, Ernesto et al. (2001). *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*. Santiago de Chile: Serie «Políticas Sociales» No. 45, enero.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2017). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2017: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento*. Santiago de Chile: septiembre de 2017.
- CRABTREE, John y FRANCISCO DURAND (2017). *Perú: elites del poder y captura política*. Lima: Red Para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú (Pontificia Universidad Católica del Perú, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos). Corresponde al vol. 54 de la Colección Ideología y Política del instituto de Estudios Peruanos.
- FILGUEIRA, Carlos (2014). *Hacia un modelo de protección social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie «Políticas Sociales» No. 188, marzo.
- GHEZZI, Piero y GALLARDO, José (2013). *Qué se puede hacer con el Perú – Ideas para sostener el crecimiento económico a largo plazo*. Lima: Universidad del Pacífico y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- LAHERA P., Eugenio (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social. Serie «Políticas Sociales», No. 95.
- LAHERA P., Eugenio (2003). *Introducción a las políticas públicas*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios No. 538.
- MEDELLIN TORRES, Pedro (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: Serie «Políticas Sociales», No. 93, julio.
- ORTEGON, Edgar (2012). *Fundamentos de planificación y política pública*. Lima: Centro Guamán Poma de Ayala - Universidad de Alcalá-Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT).
- OTTONE, Ernesto (2012). *Cohesión social – sentido de pertenencia en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social, enero.