

## CAPÍTULO 1

### Generación de políticas públicas y su evaluación desde la perspectiva del gobierno abierto y la participación ciudadana

Generation of public policies and their evaluation from the perspective of open government and citizen participation

**Esperanza Marlene Zapata Carnaqué**

<https://orcid.org/0000-0002-2915-8712>

Docente Universitaria, Universidad César Vallejo, Perú

edeza01@ucvvirtual.edu.pe

### RESUMEN

Para generar y evaluar políticas públicas desde la perspectiva del gobierno abierto y la participación ciudadana, es crucial involucrar a los ciudadanos en la identificación de problemas, el diseño colaborativo de políticas, la implementación transparente con seguimiento continuo, evaluaciones periódicas con participación ciudadana y mecanismos de rendición de cuentas, asegurando así una gobernanza más efectiva, democrática y orientada al bienestar colectivo. Entendiendo que el abordaje de las políticas públicas bajo estos parámetros es crucial se ha realizado este trabajo de investigación bajo un enfoque netamente cualitativo que involucra una rigurosa revisión de bibliografía y normativa al respecto. El enfoque cualitativo en la investigación se centra en comprender y explorar fenómenos complejos y contextuales a través de la recolección y análisis de datos no numéricos, como entrevistas, observaciones y análisis de contenido. Como conclusiones se tiene que la integración del enfoque de gobierno abierto y la participación ciudadana en la generación y evaluación de políticas públicas promueve una mayor legitimidad, transparencia y eficacia en las decisiones gubernamentales al involucrar a los ciudadanos en todo el proceso, asegurando que las políticas sean más efectivas y respondan a las necesidades reales de la sociedad, fortaleciendo así la democracia participativa y contribuyendo a una sociedad más inclusiva, justa y comprometida con el bien común.

**Palabras clave:** Política pública, evaluación, gobierno abierto, participación ciudadana.

### ABSTRACT

To generate and evaluate public policies from the perspective of open government and citizen participation, it is crucial to involve citizens in problem identification, collaborative policy design, transparent implementation with continuous monitoring, periodic evaluations with citizen participation, and mechanisms for accountability, ensuring a more effective, democratic, and welfare-oriented governance. Understanding that addressing public policies under these parameters is crucial, this research work has been carried out under a purely qualitative approach that involves a rigorous review of literature and regulations in this regard. The qualitative approach in research focuses on understanding and exploring complex and contextual phenomena through the collection and analysis of non-numeric data, such as interviews, observations, and content analysis. As conclusions, the integration of the open government approach and citizen participation in the generation and evaluation of public policies promotes greater legitimacy, transparency, and effectiveness in governmental decisions by involving citizens throughout the process, ensuring that policies are more effective and responsive to the real needs of society, thus strengthening participatory democracy and contributing to a more inclusive, fair, and common-good-committed society.

**Keywords:** Public policy, evaluation, open government, citizen participation.

### INTRODUCCIÓN

Para comenzar a desarrollar esta ponencia, considero importante definir los conceptos básicos que abordaré, esto es Política Pública, gobierno abierto y participación ciudadana.

Siendo así, iniciaré definiendo política. Etimológicamente política proviene del latín *politikus*, y este a su vez del griego *politikós*. El Diccionario de la RAE la define como el arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. Es como lo explica la Enciclopedia Encarta (2003) la ciencia y el arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses.

Cuando hablamos de público (o pública) nos referimos a todo aquello que pertenece o se relaciona con el Estado y, si utilizamos ambas palabras juntas sería correcto decir que, son todas las acciones que desde el Estado se realizan para intervenir en una situación problemática o de carencia y solucionarla o al menos mejorarla. Y, en este sentido Aguilar (1993), aterriza el concepto definiéndola como una acción con sentido. Esto es que las políticas públicas deben ser propuestas

gubernamentales propositivas, intencionales, planificadas y no solo reactivas ni casuales.

La generación de políticas públicas va enlazada indubitablemente al Estado y por ende a la gestión pública y aunque el modelo de organización burocrática desarrollado por Max Weber caracterizado por su elevada capacidad de adecuación, rapidez de acción, precisión, fidelidad de normas y efectividad se desluciera si tomamos en cuenta las ideologías políticas cambiantes y la duplicidad de funciones por parte del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo imperantes en los años noventa en nuestro país, lentamente hemos ido encaminando sus acciones hacia un Estado de bienestar como el propuesto por John Maynard Keynes.

En este punto importante es tener en cuenta lo suscrito por Corredor (2018), quien sostiene que, para la gobernanza de los países existen dos tipos de políticas: las políticas de Estado, que son políticas concebidas para el largo plazo y que responden a un objetivo nacional claramente identificado y definido y políticas de Gobierno, que tienen que ver con la manera como el gobierno de turno cumple con sus obligaciones para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en salud, educación, alimentación, vivienda, en el ejercicio pacífico de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes. Es decir, la política de Estado tiene que ver con la supervivencia misma de la nación a largo plazo y no cambia con cada gobierno, sino que se mantiene a lo largo del tiempo.

Por otro lado, gobernar proviene del latín *gubernāre*, y este del griego *kybernân*; y significa específicamente “pilotar una nave” y si a este término le agregamos la palabra abierto, estamos hablando entonces de pilotar una nave con la participación de todos, cada uno realizando funciones específicas y decidiendo por su futuro como persona y como sociedad. Al respecto, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú conceptualiza Gobierno Abierto como un modelo de gobernanza que promueve la transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas e integridad, buscando incluir las necesidades y expectativas de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de la administración pública, la formulación e implementación de políticas públicas y la mejora de la calidad de la provisión de bienes, servicios y regulaciones, para fortalecer la democracia, legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

Generar políticas públicas acertadas, participativas y desde la perspectiva del gobierno abierto es un proceso que con el pasar del tiempo ha ido evolucionando, desde el Estado de bienestar keynesiano hasta la actualidad donde las personas, clientes o usuarios ya no son sujetos pasivos en busca de servicios y se acomodan a lo que se les da. Han pasado a ser ciudadanos exigentes, interesados no solo en recibir sino en participar activamente la formulación, mantenimiento y evaluación de políticas públicas teniendo como base la información transparente, los presupuestos participativos y el fortalecimiento de la gobernanza para el desarrollo común.

Finalmente, cuando hablamos de participación, esta se define como tomar parte en algo y proviene del latín *participatio* y, si nos referimos específicamente a participación ciudadana esta se logra cuando los ciudadanos se involucran activa y organizadamente en los procesos estatales que repercuten de forma directa en sus vidas y su futuro.

Como bien lo sostiene Medellín (1997) en su relación con las estructuras políticas, las políticas públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, con una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado. Y en su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación.

“Generación de políticas públicas y su evaluación desde la perspectiva del gobierno abierto y la participación ciudadana” busca analizar los beneficios de generar políticas bajo un enfoque coordinado gobierno – ciudadanía, demostrar que es posible hacerlo e identificar los beneficios tanto desde el punto de vista del Estado como del ciudadano; el primero que busca hacer más eficientes sus limitados presupuestos y el segundo que busca tener acceso a información, bienes y servicios de calidad.

### **Políticas Públicas**

Bazúa y Valenti (1995) señalan que el concepto de Políticas Públicas define estrategias de acciones encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos sociales afectados; el cambio, el concepto de Políticas Gubernamentales tiene un sentido más amplio e impreciso pues comprende en general a todas las acciones de gobierno. Y es justamente este carácter público de las políticas que no equivale a gubernamental donde se presenta un espacio institucionalizado en el que lo ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir necesidades comunes y trabajar en objetivos y estrategias para satisfacerlas.

Ahora bien, debido a la multitud de demandas sociales y a la limitación de presupuesto, tecnología, normatividad e incluso capacidad del gobierno es necesario seleccionar y priorizar aquellas más viables, las cuales solo serán consideradas como solución por la población si en un ambiente de comunicación son construidas coordinadamente y no impuestas.

Partiendo desde el concepto propio de Políticas Públicas (En inglés *public policies*), estas son alternativas de solución

a problemas públicos, a problemas sociales cuya finalización es competencia exclusiva de un órgano gubernamental y que se plantea cuando la necesidad ciudadana –que puede haber existido desde hace mucho tiempo atrás– resulta impostergable y debe ser atendida para evitar conflictos sociales.

Para Delgado (2009), las Políticas Públicas se generan normalmente para: (1) Desregular, legalizar, privatizar, crear y simular mercados, (2) Incentivar con subsidios e impuestos, bonos y deducciones el comportamiento en los actores privados, (3) Regular directamente el comportamiento ciudadano, (4) Producir directamente servicios básicos, (5) Contratar externamente y, (6) Atender emergencias, proporcionar apoyo o ayuda ante la adversidad.

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental: Subirats (1992). Pero no todos los problemas sociales generan respuestas gubernamentales en forma de políticas públicas, aunque la falta de respuesta o inacción también podría considerarse como una política pública teniendo en cuenta que para Dye (1972) “Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.

Dicho esto, es posible considerar que según lo establecido por la autora, los principales tipos de Políticas Públicas son las sustantivas y procedimentales, las distributivas, regulatorias, autorregulatorias y redistributivas y las materiales y simbólicas.

Las Políticas Públicas sustantivas y procedimentales son aquellas que directamente proporcionan a los ciudadanos ventajas y desventajas con relación a algo. Ejemplos de estas políticas son la construcción de un hospital, la prohibición de alcohol a menores de edad, o la entrega de bonos a familias en extrema pobreza.

Las políticas distributivas, regulatorias, antirregulatorias y redistributivas son las más características de los gobiernos, un ejemplo típico son los sistemas de seguridad social. Finalmente, las políticas materiales y simbólicas son aquellas destinadas para grupos específicos de población, por ejemplo becas para estudiantes sobresalientes, educación inclusiva y en lenguas originarias o lucha contra el racismo y la xenofobia.

Oszlak (1980), plantea dos modelos para la formulación e implementación de las políticas públicas. En el primero, las organizaciones piensan la acción como un plan preconcebido, lo que conduce a la implementación de políticas aplicando criterios establecidos de racionalidad técnica y en el segundo, el punto de partida es el intercambio; esto implica conflictos, negociaciones y transacciones políticas. Por lo tanto, según el autor, es posible afirmar que: (1) En el aparato del Estado se reproducen procesos de negociación y compromisos, y de alianzas y enfrentamientos de manifestación intrasocietario, (2) Los ajustes internos se toman superficialmente como desviaciones del modelo ideal, (3) No se pueden pensar las políticas públicas asimilando solo las experiencias históricas, pero tampoco es aconsejable encerrarse en cuestiones exclusivamente técnicas, despreciando el pasado y el contexto de aplicación. Ruiz (2013) por su parte, establece que la implementación de Políticas Públicas debe regirse al menos por estos 5 pasos: (1) Identificación y definición de problemas, (2) Percepción de problemática actual o futura tanto por parte del político como del técnico, (3) Selección de soluciones, (4) Establecimiento de objetivos y metas preliminares y, (5) Preselección de medios inmediatos.

Bajo este modelo que ha logrado gran consenso entre diversos autores especialmente en lo referente a las etapas de implementación y evaluación de Políticas Públicas, las ventajas de tener claro el ciclo de formulación de Políticas Públicas tal como lo señala Del Castillo (2006) radica en que: (1) Proporciona una visión de conjunto del proceso al tiempo que, (2) Reduce su complejidad y permite en cada etapa (3) Identificar actores, (4) Clarificar distribución de funciones y responsabilidades, (5) Identificar retos, (6) Emplear una variedad de herramientas analíticas y (7) Enfoques disciplinarios, así como (8) Detectar errores y lagunas y; finalmente, (9) Facilitar la retroalimentación.

Entonces, de la bibliografía revisada considero que por un tema de estudio y más fácil comprensión; el ciclo de las políticas públicas podría dividirse en:

(1) Identificación y definición de la situación problemática: Un problema público es aquel propio del ciudadano en áreas que inciden directamente sobre su calidad de vida, así tenemos por ejemplo áreas como la educación, la seguridad, la economía y la salud. Asimismo, son problemas públicos aquellos directamente relacionados con la organización y el funcionamiento del Estado tales como una burocracia lenta, entorpecedora, ineficiente y corrupta.

Cada día los ciudadanos descubren que tienen falencias, sin embargo, muchas veces el Estado no se da cuenta de estas hasta que es muy tarde y se ha iniciado un conflicto social por la tardanza en la atención, es por eso por lo que los gobiernos deben conocer bien a la población, monitorear de forma permanente y trabajar técnicamente para mejorar los servicios que éste ofrece en bien de su población.

Importante es no quedarnos solo en la identificación de los problemas, sino que es necesario tener conocimiento de ellos, recopilar y analizar información, entender la idiosincrasia de la población afectada, conocer el historial de las acciones pasadas de los gobiernos de turno, pues normalmente cuando la insatisfacción popular se hace evidente es porque en anteriores oportunidades han recibido promesas o se han realizado estudios sobre la situación pero no se ha concretado

nada. En este punto resulta vital el liderazgo del Estado que debe estar preparado para comunicar, informar a la población si se puede o no intervenir y cuáles son las propuestas de soluciones alternativas para lograr el desarrollo comunitario. El tema de la agenda política también debe ser comunicado, más aún si es el resultado de una evaluación racional y no de la presión popular, se trata entonces de un proceso de diálogo fluido y negociación con todos los stakeholders involucrados.

(2) Formulación de la Política Pública: Una vez conocida y entendida la situación problemática, el Estado puede actuar de dos formas, la primera ignorándola; lo que siempre es contraproducente y la segunda, actuando sobre esta para modificarla o solucionarla.

En esta etapa es importante establecer metas y objetivos medibles y alcanzables (Smart), detectar todas las posibles alternativas que pudieran existir, valorar y comparar estas alternativas de solución en base al presupuesto que pudiera destinarse y a la experiencia previa y por supuesto decidir cómo se intervendrá. Esta intervención podrá realizarse poniendo en marcha una Política Pública o con un mix de estas.

(3) Adopción de una decisión y legitimización de acuerdo con los procesos internos del Estado: Esta es una etapa que le compete directa y exclusivamente al gobierno, ya que es éste el único que puede autorizar una Política Pública a fin de que los gestores públicos relacionados la pongan en marcha.

(4) Implementación de la Política Pública seleccionada: Barret y Fudge (1981) consideran la implementación como la continuación de la elaboración de la Política Pública y la acción en la cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción.

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas



**Nota.** Alba, Carlos y Navarro, Carmen (2004). Análisis y Evaluación de Políticas Públicas. UNED, Madrid.

La implementación de una Política Pública es un proceso secuencial y programado de actividades donde intervienen muchos actores quienes buscan producir los resultados esperados y planificados. Esta etapa es compleja pues la participación de muchos actores cada uno con expectativas, intereses, perspectivas, compromisos e incluso agendas propias podría frenar la implementación por discrepancias sin solución. La implementación puede darse en forma descendente y ascendente, siendo esta última la mejor opción pues se ajusta mejor a los requerimientos de la población.

Evaluación de la efectividad de la Política Pública implementada: Es la última etapa de todo el ciclo. Una buena forma de evaluarla es a través de los programas. La evaluación permite entender si los beneficios son los esperados y si la inversión ha cumplido su objetivo, asimismo permite darnos cuenta si debemos continuarla, redimensionarla, fortalecerla, mejorarla, modificarla o sustituirla. La evaluación de Políticas Públicas se puede realizar utilizando indicadores de gestión, de recursos, de actividades y de resultados. Hogwood y Gunn (1984) plantean que, en la evaluación de la efectividad de la Política Pública, debe tenerse en cuenta los problemas que pudieran presentarse tales como la identificación de los fines, la utilización de los instrumentos de medida de rendimiento de la Política Pública y sobre todo la eficacia y efectividad de lo que como Estado se

ha implementado.

### **Perú ¿dónde estamos?**

El Índice de Desarrollo Humano del año 2020 que contiene información del año 2019, ubica al Perú en el puesto 79 de un total de 189 países con un IDH de 0,777; este índice cataloga al Perú como un país con desarrollo alto, es decir tenemos una esperanza de vida alta al nacer y una vida larga y saludable, altos niveles de tasa de alfabetización de adultos, altas tasas de matriculación en escuelas primarias, secundarias y terciarias y un nivel de vida decoroso.

El PNUD señala que en el 2019 la expectativa de vida aumentó en 10.6 años, los años de escolarización crecieron en 3.1, y el PBI per cápita ha aumentado en 147.9% en relación con la data del año 2006. Con esto, se estimaba que el IDH del Perú era más alto que el promedio del grupo de países con IDH alto (0.753) y otros países de América Latina, pero; debido a la desigualdad el Perú perdía un 19.2%, una cifra más baja que el promedio de la región. Por otro lado, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, en su Informe Nacional: Perú a mayo 2020 ha establecido que el Perú cuenta con el 12,2% de niños menores de 5 años que sufren desnutrición crónica, 40,1% de niños menores de 36 meses con anemia, 20,2% de población en pobreza y 2,9% de población en pobreza extrema. Entonces surge el cuestionamiento: Como Estado ¿estamos estructurando correctamente las políticas públicas que necesita nuestro país? Y como es obvio ¿Qué estamos haciendo mal?

Una aproximación sería la teoría de Medellín (2004) quien sostiene que la Política Pública en países con problemas de baja autonomía gubernativa como el Perú se caracteriza por:

- (1) Una resistencia institucional a la planeación y la evaluación de las políticas públicas;
- (2) La desconexión entre los procesos de planeación y los de presupuestación;
- (3) La prevalencia de rígidos sistemas de control que obstaculizan la acción gubernamental;
- (4) Una excesiva concentración del poder y la usurpación de funciones en determinadas entidades y organismos públicos;
- (5) Inestabilidad en los altos cargos ministeriales, la que se expresa en alta inestabilidad de las políticas públicas;
- (6) Una tendencia a elaborar las agendas públicas en función de los deseos de quien gobierna. A todo ello, habría que agregarle;
- (7) Falta de conocimiento técnico y de la realidad nacional de los funcionarios públicos, pues se encuentran en puestos clave personas de confianza escogidos por cualquier razón menos por meritocracia;
- (8) Centralismo excesivo y agobiante que con un pensamiento retrógrado creen que desde un escritorio en la capital pueden mover, ordenar y solucionar los problemas del país con un dedo;
- (9) Corrupción enquistada en el más alto nivel de poder, prueba de ello es que en los últimos 15 años todos los gobernantes de nuestro país han sido investigados, están o han estado en prisión, son prófugos de la justicia o se han suicidado para no enfrentarla.

En este punto resulta importante analizar que si bien cada vez menos, en el Perú, los gobiernos de turno electos tienden a cuestionar todo lo que hizo su predecesor catalogando de poco útiles políticas públicas adecuadas implementadas por sus rivales políticos, aún persiste la predisposición gubernamental de formular políticas nuevas propias de su agenda, muchas veces revestidas de populismo; en vez de mejorar y fortalecer las ya existentes pues prima la rivalidad política al interés y desarrollo de la nación.

Sin embargo, es importante precisar que, si bien los gobiernos cambian periódicamente, el Estado permanece igual, en todo caso mejora por el trabajo acertado de los gobiernos de turno y si existiera cambios estructurales estos responden a cambios en la Constitución Política. Aguilar (1997) reflexiona que el enfoque moderno de las Políticas Públicas sugiere que las elecciones democráticas no deben ser carta blanca para las decisiones de gobierno, sino que su misma realización implica un proceso de discusión racional entre los actores sociales y gubernamentales.

Otro término que estamos analizando en este trabajo es Gobierno Abierto. Al respecto, la Secretaría de Gestión Pública adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) define Gobierno Abierto como un modelo de gobernanza que promueve la transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas e integridad, buscando incluir las necesidades y expectativas de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de la administración pública, la formulación e implementación de políticas públicas y la mejora de la calidad de la provisión de bienes, servicios y regulaciones (el subrayado es mío), para fortalecer la democracia, legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

**Cuadro 1.** Administración pública, gestión pública y gobernanza

	Administración Pública	Administración Pública	Administración Pública
<b>Fundamentos teóricos y epistemológicos</b>	Teoría política	Teoría económica	Teoría social
<b>Racionalidad prevalente y modelos de comportamiento humano</b>	Racionalidad esquemática: Hombre administrativo	Racionalidad técnica y económica: Hombre económico	Racionalidad social y de servicio: Hombre social
<b>Concepción del interés público</b>	El interés público es definido políticamente y expresado en la Ley	El interés público representa la agregación de los intereses individuales	El interés público está diferenciado e individualizado
<b>Ante quién son responsables los servidores públicos</b>	Electores	Clientes o usuarios	Ciudadanos
<b>Papel del Gobierno</b>	Designa e implementa políticas orientadas a un objetivo simple y políticamente definido	Actúa como catalizador de las fuerzas libres del mercado	Actúa horizontalmente, promueve la negociación
<b>Mecanismos para alcanzar los objetivos de las políticas</b>	Administrando programas a través de las agencias gubernamentales existentes	Creando mecanismos y estructuras de incentivo para alcanzar los objetivos de las políticas a través de agencias privadas y no lucrativas	Creando espacios de participación ciudadana, apertura de datos, información transparente y control ciudadano
<b>Aproximación a la responsabilidad</b>	Es jerárquica: Los administradores son responsables ante los líderes políticos	Está orientada al mercado: La acumulación de interés propios producirá los resultados deseados para amplios grupos de ciudadanos o de clientes	Orientada a la población. El liderazgo se consolida en la satisfacción del ciudadano
<b>Discrecionalidad administrativa</b>	Se permite una discrecionalidad limitada a los responsables administrativos	Amplitud para encontrar las metas empresariales	Enfoque en la gobernabilidad, participación ciudadana y gobierno abierto
<b>Estructura organizativa asumida</b>	Organizaciones burocráticas marcadas por una autoridad de arriba abajo dentro de los organismos y control o regulación de los clientes.	Organizaciones públicas descentralizadas con un control primario situado dentro de la agencia	Organizaciones públicas donde se involucra procesos y reglas, que garantizan los valores, el bienestar y el avance en el conocimiento y la calidad
<b>Base motivacional asumida de los empleados públicos y de los dirigentes</b>	Salario y beneficios, protecciones de la administración	Espíritu empresarial, voluntad ideológica de reducir el tamaño del gobierno	Interés en el ciudadano, la innovación y el buen servicio

**Nota.** Denhardt, Janet y Denhardt, Robert (2003). The New Public Service: Serving, not Steering. Adaptada por la autora.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) establece que la participación ciudadana en la gestión pública implica un proceso de construcción social de las políticas públicas, siendo un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política. Este concepto es reforzado por Ziccardi (1998) quien clasifica la participación ciudadana en institucionalizada o autónoma. La institucionalizada está contenida en el marco legal y normativo mientras que la autónoma se organiza desde la propia sociedad. Finalmente, Cunill (1991) distingue además de la participación ciudadana, la participación social, comunitaria, política y pública.

La participación ciudadana está siendo considerada cada vez más por los gobiernos como uno de los pilares fundamentales para la democracia. Mariñez (2009) afirma que para consolidar instituciones democráticas de calidad, estas deben construir espacios públicos que posibiliten la participación ciudadana en la confección de las decisiones públicas. En este punto habría que preguntarnos y ¿cómo elaboramos y más aún priorizamos las Políticas Públicas?

En el Perú las políticas nacionales se enmarcan en las políticas de Estado y responden a la identificación de problemas o necesidades que enfrenta la población que son priorizados en la agenda pública. Los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales bajo su rectoría, las cuales aplican a todos los niveles de gobierno. El Art. 4°, numeral 1, de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), establece que el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva de "diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno".

Además, la citada Ley establece que, 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.

Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades

regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política. El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por Decreto Supremo, con el voto del Consejo de Ministros.

Tal como lo sostiene Ruiz (2013) estar atentos a la calendarización para conocer qué orden tiene el problema o la necesidad social en la agenda gubernamental, así como la magnitud y trascendencia de la implementación de la Política Pública, el nivel de vulnerabilidad de la población beneficiaria, la coherencia con la agenda del gobierno, así como la factibilidad y la viabilidad de implementarla son factores claves en la cogeneración (Estado y ciudadanía) de Políticas Públicas. Como complemento, el OCDE manifiesta que detenerse en el análisis exhaustivo de las Políticas Públicas permite brindar información a los funcionarios públicos con el fin de ayudarlos a mejorar las políticas y a establecer más opciones de programas.

En Latinoamérica ya se han implementado experiencias exitosas al respecto, así tenemos por ejemplo en Ecuador, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa posibilita y garantiza la participación social en las diferentes etapas del proceso de planificación y gestión de las políticas públicas, a través la activación del Consejo Nacional de Planificación y de los respectivos Consejos de Planificación en los niveles subnacionales: SENPLADES (2009). Chile también ha venido implementando procesos de inclusión y participación así tenemos la Política de Participación Ciudadana en el marco de la corresponsabilidad, la promulgación de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana o el Instructivo Presidencial N° 002, de 2011 para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

**Cuadro 2.** Criterios de evaluación de las Políticas Públicas

Ámbito analítico	Criterio	Definición
Efectos de las Políticas Públicas	Efectividad	Analiza si los impactos se producen de la manera prevista. Mide el grado de adecuación entre los objetivos normativos de una política y el comportamiento real de los grupos objetivo. Evalúa la probabilidad de alcanzar los objetivos de la política.
	Eficacia	Se refiere a la relación entre los efectos esperados de una política y los que efectivamente se dan en la realidad social
	Eficiencia (Recursos)	Se refiere a la relación entre los recursos invertidos en una política y los efectos obtenidos. Describe la relación entre los costes y los beneficios de una política pública.
Aspectos Suplementarios	Pertinencia	Se refiere al nexo que debería existir entre los objetivos definidos inicialmente y la naturaleza y gravedad del problema público a resolver.
	Eficiencia productiva	Relaciona los outputs producidos y los recursos invertidos. Permite juzgar la eficiencia de los procesos administrativos de implementación.
	Equidad	Se refiere a la justicia en la distribución de los costos, beneficios y riesgos de la política a través de los subgrupos de la población.
	Libertad	Mide cómo la política extiende o restringe la privacidad y derechos individuales.
	Aceptabilidad social	Mide cómo el público aceptará y apoyará una política propuesta.
	Viabilidad política	La medida en que un funcionario electo acepta y apoya una política pública propuesta.
	Viabilidad administrativa	Probabilidad de que un departamento o agencia pueda implementar bien la política.
Viabilidad técnica	La disponibilidad y fiabilidad de la tecnología necesaria para la implementación de la política.	

**Nota.** Kraft y Furlong (2010, 154) y Subirats et al. (2012, 218)

En el caso específico del Perú, si bien la Constitución Política define derechos de participación como el de los vecinos a participar en el gobierno municipal (artículo 2), el de los padres de familia a participar en el proceso educativo (artículo 13); el de los trabajadores, a través de sus organizaciones, a participar en la regulación de las remuneraciones mínimas (artículo 24); el de todos los ciudadanos a participar en el nombramiento de magistrados del Poder Judicial (artículo 139, inciso 17) y elegir a los Jueces de Paz (artículo 152); no establece con claridad los ámbitos de participación popular en la generación y evaluación de las Políticas Públicas, sin embargo; el ir promoviendo poco a poco la participación ciudadana permitirá que contemos con Políticas Públicas de mejor calidad, favoreciendo el aprendizaje de todo el Estado en cuanto a las necesidades,

requerimientos y preferencias del ciudadano, favoreciendo la implementación eficaz de estas al ser de conocimiento previo y comprensión de la ciudadanía.

Como bien lo indica la PCM, la participación también fundamenta la gestión pública al convertirse en un mecanismo que reduce las tensiones propias de los procesos de toma de decisión e implementación de las Políticas Públicas ya que los gobiernos, al crear espacios y mecanismos institucionalizados que canalicen dichas tensiones, atienden los requerimientos ciudadanos de mayor transparencia y rendición de cuentas, de mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos y de mayor atención a sus demandas.

En esta misma línea, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658 contempla un capítulo denominado "De las relaciones del Estado con el ciudadano", que establece pautas para la apertura de las entidades administrativas a la participación de los ciudadanos. Así, en su artículo 8° se proclama que el Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación.

Uno de los ámbitos en que se ejerce el derecho a la participación ciudadana es la participación política, que se encuentra desarrollada por la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Esta ley regula no solo las diversas formas de participación ciudadana (aplicables también a los gobiernos regionales y los gobiernos locales) sino también los procedimientos para el ejercicio de este derecho. Asimismo, en su artículo 2 se reconocen como derechos de participación: (1) Iniciativa de reforma constitucional, (2) Iniciativa en la formación de las leyes, (3) Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales y, (4) Referéndum.

También debo mencionar que la Ley N° 26300 establece en su artículo 3, que los ciudadanos pueden ejercer derechos de control tales como revocatoria de autoridades, remoción de autoridades y demanda de rendición de cuentas, esto definitivamente acrecienta la confianza en las instituciones públicas y produce democracias más fuertes.

## MÉTODOS UTILIZADOS

Para la elaboración de la investigación sobre la generación de políticas públicas y su evaluación desde la perspectiva del gobierno abierto y la participación ciudadana, se ha empleado una metodología cualitativa. La metodología cualitativa es un enfoque de investigación que se centra en comprender fenómenos complejos y contextuales a través de la recolección y análisis de datos no numéricos, busca captar la riqueza y la profundidad entre otros, de la revisión bibliográfica, revisión normativa y el análisis de contenido para luego analizar estos datos de manera interpretativa que permitan generar conocimiento detallado y contextualizado.

La revisión bibliográfica es una parte fundamental de la metodología cualitativa, ya que permite a los investigadores comprender el estado actual del conocimiento en el área de estudio. Al examinar la literatura académica y las publicaciones relevantes, los investigadores pueden identificar las tendencias, los debates y las lagunas en la investigación existente. Esto proporciona un contexto crítico para el estudio y ayuda a los investigadores a formular preguntas de investigación significativas.

La revisión normativa es otra técnica importante en la metodología cualitativa. Al analizar las leyes, políticas y regulaciones pertinentes, los investigadores pueden evaluar el marco legal y político en el que se desarrollan las políticas públicas. Esto ayuda a identificar las restricciones y oportunidades para la acción gubernamental, así como los valores y principios que guían la formulación de políticas.

El análisis de contenido es una técnica de recolección y análisis de datos que se utiliza ampliamente en la metodología cualitativa. Al examinar documentos, discursos, entrevistas u otros materiales textuales, los investigadores pueden identificar patrones, temas y perspectivas clave. Esto proporciona una comprensión profunda de los discursos y prácticas relacionadas con la generación de políticas públicas y la participación ciudadana.

## CONSIDERACIONES FINALES

La participación ciudadana es un elemento fundamental para el éxito del gobierno abierto y la generación de políticas públicas efectivas. La inclusión de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones no solo aumenta la legitimidad de las políticas, sino que también garantiza una mayor representatividad y relevancia en las soluciones propuestas.

El gobierno abierto, entendido como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, es esencial para la generación de políticas públicas que respondan a las necesidades reales de la población. La apertura y la



colaboración entre los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales son clave para identificar problemas, diseñar soluciones y evaluar su impacto.

La evaluación de políticas públicas desde la perspectiva del gobierno abierto y la participación ciudadana debe ser un proceso continuo y sistemático. No basta con diseñar políticas inclusivas; es necesario monitorear y evaluar constantemente su implementación y resultados para garantizar su efectividad y ajustarlas según sea necesario.

La generación de políticas públicas desde la perspectiva del gobierno abierto y la participación ciudadana requiere un cambio cultural en las instituciones gubernamentales. Es necesario promover una cultura de apertura, colaboración y participación en todos los niveles de gobierno, lo que implica capacitar a los funcionarios públicos en habilidades de comunicación, negociación y facilitación de procesos participativos.

La evaluación de políticas públicas desde la perspectiva del gobierno abierto y la participación ciudadana debe considerar múltiples dimensiones, incluyendo la equidad, la sostenibilidad y el respeto a los derechos humanos. Es importante no solo evaluar los resultados cuantitativos, sino también los impactos cualitativos y las percepciones de los diferentes grupos de interés.

La generación de políticas públicas desde la perspectiva del gobierno abierto y la participación ciudadana es un proceso complejo y multifacético que requiere la colaboración y el compromiso de todos los actores involucrados. Es esencial construir alianzas y redes de colaboración entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la academia para lograr políticas públicas más inclusivas y efectivas.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villalueva, L. (1997), Estudio Introductorio y Edición en *La Hechura de las Políticas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Barret, S. (1981), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, Colin Fudge (eds.), Editora Meuthen.
- Bazúa, F. y Valenti, G. (1995), Políticas Públicas y Desarrollo en *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (Coords.), El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 51 – 82.
- Corredor Pereira, C. (2018), Política de Estado vs. política de gobierno, en *Diario La Opinión, versión digital*, <https://www.laopinion.com.co/columnistas/politica-de-estado-vs-politica-de-gobierno>, 02-07-2021.
- Cunill Grau, N. (1991), *Participación Ciudadana: Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Del Castillo, G. y Méndez Hoyos, I. (2006), Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas. Guía del Curso, FLACSO.
- Delgado Godoy, L. (2009), Documentación sobre gerencia pública del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico especialidad de Gestión Administrativa Comunidad Castilla – La Mancha, [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/12FA59A3CDFDB93805257E3500720A92/\\$FILE/A2T3.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/12FA59A3CDFDB93805257E3500720A92/$FILE/A2T3.pdf), 05-07-2021.
- Denhardt, J. y Denhardt, R. (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Editora M. E. Sharpe.
- Dye, T. (1972), *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall.
- Hogwood, B. (1984), Policy Analysis for the Real World en *Journal of Social Policy*, L. Gunn, (eds.), Oxford University Press.
- Kraft, M. (2010), *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*, Furlong, Scott (eds.), CQ Press.
- Mariñez Navarro, F. (2009), Introducción: ¿para qué sirve la participación ciudadana?, en *Compromiso ciudadano*. Participación y gestión pública en Nuevo León. Monterrey, agosto, pp. 17-31.
- Medellín Torres, P. (1997), Inestabilidad, Incertidumbre y Autonomía Restringida: Elementos para una Teoría de la Estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 8, mayo, pp. 39-102.
- Medellín Torres, P. (2004), La Política de Las Políticas Públicas: Propuesta Teórica y Metodológica para el Estudio de las Políticas Públicas en Países de Frágil Institucionalidad en *Políticas Sociales N° 93*, julio, pp. 1-56.
- Oszlak, Ó. (1980), Políticas Públicas y Regímenes Políticos, Reflexiones a partir de algunas Experiencias Latinoamericanas, en *Estudios CEDES*, 3(2), pp. 30-33.
- Ruiz, C. (2013), Manual para la Elaboración de Políticas Públicas, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 1 – 21.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2009), Manual de Formulación de Políticas Públicas Sectoriales, SENPLADES.
- Subirats Humet, J. (1992): Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, Fondo Editorial INAP.
- Subirats Humet, J. (2012), Análisis y gestión de políticas públicas, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (eds.), Ariel.
- Ziccardi, A. (1998), Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México, UAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.