

Participación ciudadana en políticas nacionales: situación actual y propuestas para su fortalecimiento



Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos

Participación ciudadana en políticas nacionales: situación actual y propuestas para su fortalecimiento

Giofianni Diglio Peirano Torriani

Presidente del Consejo Directivo del Ceplan
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Luis Enrique De La Flor Saenz

Director Ejecutivo del Ceplan

Jordy Vilayil Vilchez Astucuri

Director Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos

Equipo técnico:

Álvaro Miguel Gamboa Buendía y Rosa Emilia Milagros Arévalo León

Ilustración de portada, diseño y diagramación:

María Alejandro Alberco y Job Huaripata Huamán

Corrección de estilo:

Claudia Fernández Barreto

Editado por:

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Av. Canaval y Moreyra 480, piso 21
San Isidro, Lima, Perú
(51-1) 211-7800
webmaster@ceplan.gob.pe
www.ceplan.gob.pe
© Derechos reservados
Primera edición, enero de 2023

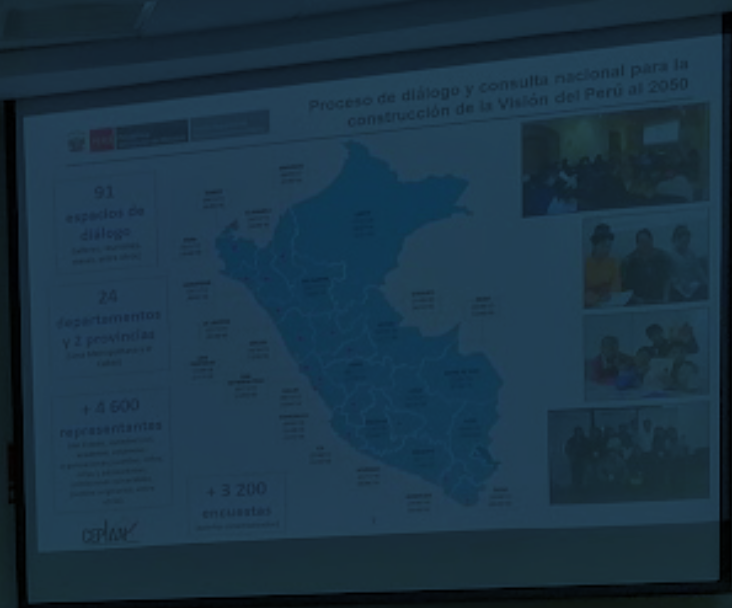
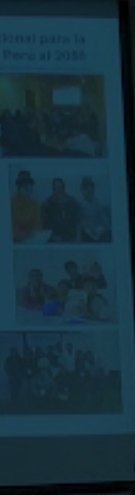


Tabla de contenido

Lista de Tablas	6
Lista de Figuras	7
Lista de Siglas	8
Resumen	10
Introducción	11
1. Marco conceptual de la participación ciudadana en políticas nacionales	13
1.1. Participación ciudadana	14
1.2. Tipos de participación ciudadana	15
1.3. Tipos de actores	16
1.4. Participación ciudadana en políticas nacionales	17
1.5. Criterios para analizar la situación actual de la participación ciudadana en las políticas nacionales	18
2. Antecedentes y evolución de la participación ciudadana en las políticas nacionales	21
2.1. Fase de formación del derecho: 80s y 90s	21
2.2. Fase de desarrollo de mecanismos específicos del derecho: 2002 - actualidad	22
3. Situación actual de la participación ciudadana en las políticas nacionales	25
3.1. Descripción de la situación	26
3.2. ¿Cuáles son los factores que explican la situación actual de la participación ciudadana en las políticas nacionales?	28
3.2.1. Persistencia de una sociedad desintegrada y desigual	28
3.2.2. Falta de articulación y precisión normativa que garantice la participación ciudadana	30
3.2.3. Múltiples e inefectivos espacios de participación ciudadana	32
3.2.4. Falta de voluntad política	33
3.2.5. Débil capacidad estatal para garantizar la participación ciudadana	34
4. Propuestas estratégicas para fortalecer la participación ciudadana en las políticas nacionales	37
4.1. Fortalecer la formación de una ciudadanía intercultural inclusiva	38
4.2. Articular y actualizar normativas que aseguren la participación ciudadana en las políticas nacionales	39
4.3. Evaluar la articulación e integración de los diferentes espacios de participación ciudadana	40
4.4. Sensibilizar y capacitar a las autoridades políticas, funcionarios y servidores públicos	41
4.5. Promover los enfoques de nueva gobernanza pública y gobierno abierto en la gestión de las políticas nacionales	41
Conclusiones	41
Referencias	42

Anexos

Anexo 1. La participación ciudadana en el marco normativo internacional	48
Anexo 2. Análisis de la participación ciudadana en las políticas nacionales	55

Lista de Tablas

Tabla 1.	Criterios y niveles para clasificar los tipos de participación ciudadana.	15
Tabla 2.	Participación ciudadana en políticas nacionales.	26
Tabla 3.	Instrumentos del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.	51
Tabla 4.	Instrumentos del Sistema Regional (Interamericano) de Protección de Derechos Humanos.	53

Lista de Figuras

Figura 1. Etapas y pasos de las políticas nacionales.

18

Lista de Siglas

CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Ceplan	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
DNI	Documento nacional de identidad
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Midis	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Mincul	Ministerio de Cultura
Mindef	Ministerio de Defensa
Minedu	Ministerio de Educación
Minem	Ministerio de Energía y Minas
Mininter	Ministerio del Interior
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Minsa	Ministerio de Salud
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SGP	Secretaría de Gestión Pública
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la gestión pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Produce	Ministerio de la Producción



Resumen

La presente investigación tiene por objetivo comprender la situación actual de la participación ciudadana en las políticas nacionales en el Perú, así como realizar propuestas estratégicas para su fortalecimiento; en ese sentido, se evidencia que ha sido limitada. Así, se identifica que, si bien el 94 % de las políticas nacionales ha tenido participación, esta ha sido, en su mayoría, solo informativa o consultiva, no ha tenido alcance en todo el territorio nacional (concentrándose en la capital y en las principales ciudades del país) y no ha asegurado el involucramiento efectivo de la población afectada por el problema público.

Las causas que explican esta situación se relacionan con la prevalencia estructural de una sociedad desintegrada y desigual; la falta de articulación y actualización de normas e instrumentos de gestión; los múltiples e inefectivos espacios que disipan la participación; la falta de voluntad política; y la débil capacidad del Estado para garantizar la participación de la población. Frente a ello se realizan propuestas estratégicas para fortalecer la participación. De este modo, se propone promover la formación ciudadana intercultural inclusiva; actualizar y articular la normativa e instrumentos de gestión relacionados con el tema; integrar los diferentes espacios de participación; sensibilizar y capacitar a actores políticos, funcionarios y servidores públicos; y promover los enfoques de nueva gobernanza y gobierno abierto en la gestión de las políticas nacionales.

Introducción

El mundo se encuentra en un periodo de crisis convergentes, es decir, de diferentes tipos de “fenómenos que se interceptan y agravan problemas sociales y ambientales preexistentes” (Sundberg, 2022). Desde la dimensión social se han identificado como grandes megatendencias, que enmarcan el escenario actual y futuro, la crisis del liberalismo y las crecientes desigualdades sociales (Ceplan, 2022a), las cuales pueden generar desorden, incertidumbre, desconfianza y gran ansiedad en la población. En América Latina el Estado no suele escuchar a la población para crear visiones o estrategias de largo plazo en el territorio; asimismo, la población siente que sus demandas son ignoradas (Vargas & Osorio, 2020). El Perú no es ajeno a estos fenómenos y megatendencias. De hecho, nuestro país está pasando por uno de los periodos más álgidos de crisis social y política de los últimos 20 años (Olmo, 2022; Dargent & Rousseau, 2021; Bubola & Glatky, 2022; Santaaulalia, 2022). La inestabilidad política y la efervescencia social han mostrado la grave fragmentación del país, una sociedad que desconfía de sus instituciones y una democracia muy débil que se sostiene por defecto¹ (Olmo, 2023; Barrenechea & Encinas, 2022). Si bien existen mecanismos formales para canalizar la voz de la población, estos no han sido suficientes; así también, se ha visto que la población ejerce su poder de expresión desde la calle, mediante movilizaciones y protestas (Ilizarbe, 2022)

En este contexto, la participación ciudadana adecuadamente canalizada es relevante para fortalecer la democracia, la gobernanza y la gobernabilidad en sociedades complejas como las actuales (Álamo & Pérez, 2019; Castillo, 2017). Además, esta se vuelve un elemento indispensable para que la ciudadanía interactúe en la esfera pública haciendo valer sus demandas y necesidades (Attili, 2004). Así también, es uno de los componentes principales de las nuevas formas de gestión pública, como el gobierno abierto² o la nueva gobernanza pública³. De esta manera, es importante que desde el Estado se identifiquen los mecanismos institucionales para orientar las demandas, necesidades y problemas de la población. Por lo que, las políticas nacionales y los planes de desarrollo podrían ser los instrumentos de gestión que mejoren la gobernabilidad de nuestra sociedad y sirvan como un instrumento ex ante para la gestión de los conflictos sociales. Por el contrario, no tomar en cuenta la importancia de la participación podría traer consigo escenarios de crisis social para el país⁴.

En ese sentido, la participación ciudadana es entendida como un derecho humano fundamental de involucramiento individual o colectivo de las personas en el proceso de toma de decisiones públicas, en el contexto de un régimen democrático. Así, la participación ciudadana le da sostenibilidad y legitimidad a la gestión de las políticas públicas. Por otra parte, los instrumentos de gestión que son desarrollados sin el involucramiento de la sociedad civil, del sector privado y de la academia no son útiles para resolver los problemas públicos del país. Estos documentos desconectados de la población muchas veces solo quedan en el papel, no son implementados y son susceptibles a estancarse debido a los cambios políticos o gerenciales en el sector público.

El objetivo del presente estudio es entender la situación actual de la participación ciudadana en las políticas nacionales y, en base a ella, elaborar propuestas estratégicas que la fortalezcan. Para ello se analizan las políticas nacionales aprobadas desde marzo de 2018⁵ hasta diciembre de 2022, las cuales hacen un total de

1 Una democracia por defecto es una democracia que se sostiene en el empate entre actores débiles, incapaces de destruirse unos a otros (Barrenechea & Encinas, 2022).

2 El gobierno abierto es una forma diferente de hacer gestión pública, que busca fortalecer la relación Estado-ciudadano y generar espacios colaborativos con las personas en los procesos de creación y de toma de decisiones (SGP, 2021).

3 Enfoque orientador de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (PNMGP 2030).

4 Ver escenario de crisis social (Ceplan, 2022b).

5 El 19 de marzo de 2018 se emitió el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM que aprueba el reglamento de que regula las políticas nacionales.

34; dicha información se triangula con información recogida mediante entrevistas a funcionarios y servidores públicos, expertos nacionales e internacionales y actores de la sociedad civil.

Para ello, en primer lugar, se analiza el marco conceptual. Luego se identifican los diferentes tipos de participación ciudadana y de actores. Asimismo, en base al marco conceptual analizado, se propone un conjunto de criterios para analizar la situación actual. Estos criterios permiten identificar la participación de actores de la sociedad civil y de la población afectada directamente por el problema público, así como el alcance territorial y el tipo de participación.

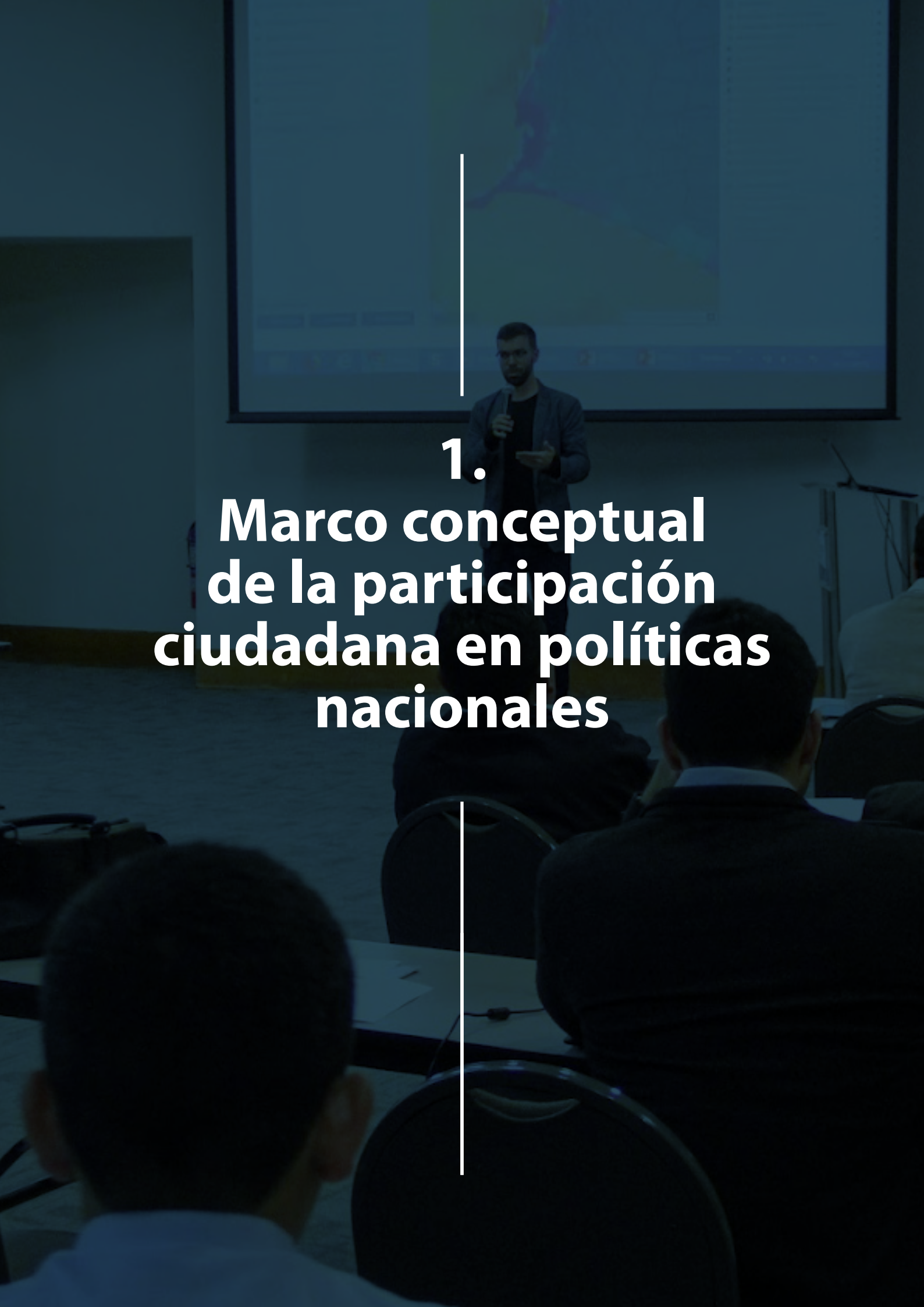
La segunda parte presenta los antecedentes y evolución de la participación ciudadana en las políticas nacionales. Este tipo de participación enfocada en la gestión para el desarrollo comienza a formarse en los años ochenta y noventa en el Perú. Luego, se afianza en los primeros años del siglo XXI, dando paso a otra etapa que dura hasta hoy y en la que se han desarrollado mecanismos específicos de participación.

En el siguiente apartado se describe la situación actual de la participación ciudadana en las políticas nacionales. Así, se identifica que el 6 % de las políticas nacionales no tuvo participación, solo el 3% tuvo participación efectiva y el 91 % restante tuvo participación limitada. Luego de ello se explican los principales factores que determinan la limitada participación ciudadana; se identifica que son factores relacionados con la persistencia de una sociedad desintegrada y desigual, así como con la falta de articulación normativa y de instrumentos de gestión, los múltiples e inefectivos espacios de participación, la falta de voluntad política y la débil capacidad del Estado para garantizar la participación ciudadana.

El último acápite aborda las propuestas estratégicas para fortalecer la participación ciudadana. Un primer grupo se relaciona con fomentar la construcción de una ciudadanía intercultural inclusiva. También se proponen actualizaciones de normas, procesos y guías de participación ciudadana y políticas nacionales. Asimismo, se recomienda evaluar la integración de los diferentes espacios de participación ciudadana. Otro planteamiento es sensibilizar y capacitar a los actores políticos, funcionarios y servidores públicos en materias relacionadas a participación ciudadana y políticas nacionales. Finalmente, se sugiere promover los enfoques de nueva gobernanza pública y gobierno abierto en la gestión de las políticas nacionales.

Por último, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) agradece inmensamente a los siguientes funcionarios y servidores públicos, expertos nacionales e internacionales y representantes de organizaciones sociales, quienes fueron entrevistados para este estudio: Alberto Del Aguila, Aldo Lázaro, Andrea Sanhueza, Ángela Mera, Candy Aguirre, Carlos Huarcaya, Carmen Bahamonde, Claudia Bernazza, Diego Burgos, Eduardo Ballón, Eduardo Sobrino, Erika Celiz, Federico Arnillas, Fernando Rodríguez, Francisco Roña, Freddy de la Cruz, Freddy Gonzales, Geovana Campos, Guillermo Dulanto, Hans Stehli, Harold Mosquera, Javier Azpur, Javier Valentino, José Luis Alarcón, José Luis Vásquez, José Pajuelo, José Talavera, Josue Luna, Juan Flores, Karin Cuba, Leonell Jamanca, María Isabel Remy, Marco Francisco, Martín Cornejo, Martín Tanaka, Mercedes Gálvez, Milagros Estrada, Milagros Suito, Mónica Guerra, Oriana Vogt, Patricia Jave, Paul Durand, Percy Medina, Rafael Saldaña, Rosa Vallejos, Silvia Quinteros, Thalía Gavino, Yamilet Amanqui y Yiem Ataucusi.

La generosidad y la experiencia de todos y cada uno de ellos han mejorado este estudio de innumerables maneras.

A man in a grey jacket and black shirt stands at the front of a lecture hall, holding a microphone and a small device. Behind him is a large projection screen displaying a diagram. The audience is seen from behind, seated at tables. The scene is dimly lit, with a blue tint.

1.
**Marco conceptual
de la participación
ciudadana en políticas
nacionales**

1. Marco conceptual de la participación ciudadana en políticas nacionales

El presente apartado tiene por objetivo construir el marco conceptual de este estudio, dirigido a comprender la situación actual de la participación ciudadana en las políticas nacionales en el Perú. Para ello se describe su significado y sus principales características.

1.1 Participación ciudadana

Se entiende por participación ciudadana al derecho humano fundamental de involucramiento individual y/o colectivo de las personas en el proceso de toma de decisiones públicas, en el contexto de un régimen democrático. A continuación, se analiza este concepto, para explicar y desarrollar cada uno de sus componentes. En este sentido la participación ciudadana se reconoce como un derecho humano fundamental que se encuentra normado a nivel internacional⁶ y nacional. Este derecho otorga capacidad a las personas y organizaciones para influir en las decisiones que se dan en la esfera pública (Shack & Arbulú, 2021; JNE, 2012). Por su parte los estados tienen la obligación de garantizarlo mediante el desarrollo de mecanismos y procesos orientados a que la población participe de manera activa y efectiva (Shack & Arbulú, 2021); sin embargo, no necesariamente puede estar regulado o instaurado por el mismo Estado per se. Asimismo, es un derecho activo y una responsabilidad cívica para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan tomar acción a través de los mecanismos institucionalmente establecidos (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2009).

El involucramiento de la ciudadanía significa que los actores sociales toman acción y actúan (se expresan, deliberan, crean espacios de organización, disponen de recursos, entre otros) en torno a asuntos públicos que les afectan, competen o son de su interés (Espinoza, 2009). La ciudadanía, según Sandoval (2015, p. 15), tiene cuatro elementos que la constituyen: a) es el núcleo de la sociedad y de la comunidad política, siendo el único ente que tiene la legitimidad de elegir a sus gobernantes; b) reconoce a los ciudadanos como iguales ante la ley, recibiendo el mismo trato, independiente de su condición económica, social, cultural, territorial, entre otras; c) remite a la calidad de sujetos de derecho frente al Estado, es decir, los derechos de la ciudadanía se constituyen en obligaciones para el Estado, procurando los recursos para la satisfacción de los mismos; y d) se relaciona con el de participación.

Por otra parte, el proceso de toma de decisiones implica que el Estado brinde los mecanismos y procedimientos para aplicar de manera práctica el ejercicio del derecho a participar en la esfera pública. Este proceso genera espacios de inteligencia colectiva para tomar decisiones que respondan a la complejidad de los problemas sociales; el diálogo permite canalizar las diferentes perspectivas de dicha problemática para

⁶ Ver Anexo 1.

llegar a una conclusión en conjunto (Álamo & Pérez, 2019). De este modo, para dialogar las personas tienen que informarse, escuchar con respeto las ideas de los demás, y aceptar finalmente una conclusión que no necesariamente responda a una sola posición de unos o de otros (Álamo & Pérez, 2019).

1.2 Tipos de participación ciudadana

Los tipos de participación ciudadana se pueden categorizar dependiendo del involucramiento de la población, de la finalidad de la participación, del alcance territorial y del mecanismo.

Tabla 1. *Criterios y niveles para clasificar los tipos de participación ciudadana.*

Criterio	Nivel
<i>Involucramiento de la población</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informativo 2. Consultivo 3. Decisorio 4. Cogestión
<i>Finalidad de la participación</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Control público y político 2. Gestión del desarrollo
<i>Alcance territorial</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centralizado 2. Descentralizado
<i>Mecanismo</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formal o estructurado 2. Informal o desestructurado

Nota. Elaboración Ceplan.

Según el involucramiento de la población, se pueden distinguir cuatro niveles de participación ciudadana (Sandoval, 2015). El primer nivel es informativo y consiste en la entrega de información sin involucramiento activo en la toma de decisiones. El segundo es consultivo y tiene como objetivo recoger opiniones, propuestas e intereses de las personas y grupos que participan, expresando cierto nivel de influencia de los participantes en la toma de decisiones, pero a un nivel básico, ya que la consulta no implica necesariamente que sea vinculante para la autoridad. En este nivel se espera que la autoridad incluya aquellas propuestas ciudadanas que tengan viabilidad técnica, económica y política o, en su defecto, comunique su decisión final y fundamente por qué incluyó algunas propuestas y otras no. El tercer nivel es el decisorio y en él los participantes tienen una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión; esto podría darse mediante un proceso de consulta cuyo resultado es vinculante o mediante un plebiscito o referéndum con carácter vinculante. Finalmente, el cuarto nivel es la cogestión, que se refiere a una gestión conjunta entre ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil, que junto con los hacedores de políticas y tomadores de decisión se involucran en su diseño, implementación, seguimiento y evaluación para asegurar que la política se lleve a cabo en forma adecuada.

Dependiendo de la finalidad, la participación ciudadana puede ser una herramienta para la gestión del desarrollo o para el control de la gestión. En este sentido la participación ciudadana puede tener como

finalidad participar en la gestión del desarrollo. De este modo permite que los gobiernos democráticos sean eficaces y eficientes, logrando realmente el desarrollo o el bienestar general de la población en condiciones de equidad. Permite compartir responsabilidades mutuas entre autoridades y pobladores, sobre todo en los ámbitos locales de mayor proximidad, frente a la resolución de problemáticas concretas y el aprovechamiento de las potencialidades. Se busca que las diversas organizaciones e instituciones de la población o sociedad civil dialoguen en diversas reuniones con sus autoridades para definir los objetivos de desarrollo de su distrito, provincia o región (JNE, 2008, p. 50).

Como ejemplos de participación de la población en la gestión del desarrollo se pueden reconocer los siguientes mecanismos: el referéndum, el proceso de planeamiento nacional, el proceso de planeamiento de desarrollo concertado territorial, el proceso de presupuesto participativo, los estudios de impacto ambiental y la consulta previa, así como los núcleos ejecutores, las juntas vecinales, entre otros (Shack y Arbulú, 2021, p. 62).

Por otro lado, la participación de control público y político permite el acercamiento y el mejoramiento de la credibilidad, así como de las relaciones de confianza entre la población y sus autoridades. Los conceptos de vigilancia y control social elevan doblemente la participación ciudadana, porque motivan cambios y nuevas capacidades tanto en las autoridades y servidores públicos como en los diversos sectores de la población (JNE, 2008, p. 64). Como ejemplos de participación de la población en el control de la gestión pública y política se pueden reconocer los siguientes mecanismos: revocatoria a autoridades, remoción de autoridades, demanda de rendición de cuentas, monitores ciudadanos de control (MCC), entre otros (Shack y Arbulú, 2021, p. 79).

Según el alcance territorial, es decir, el espacio geográfico físico en el cual se relacionan diversos tipos de actores en el que realizan diferente dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales (Albuquerque y Pérez, 2013; Galarza, 2002). En este espacio y conjunto de relaciones se produce la participación, la cual se puede distinguir en dos niveles: centralizado y urbano en el que se produce la participación en la capital del país o en las principales ciudades; y descentralizado, en el que la participación también se da en departamentos, provincias o distritos y en el ámbito rural.

Finalmente, según el tipo de mecanismo, se pueden distinguir dos canales: el formal o estructurado, esto es, el previsto en el aparato normativo y estructuras formales de participación; y el informal o desestructurado, es decir, que se da en movilizaciones sociales con agendas o demandas específicas, en escenarios coyunturales.

1.3 Tipos de actores

Se pueden identificar cuatro tipos de actores que forman parte del desarrollo de la participación ciudadana a través de los mecanismos institucionalizados o en espacios de participación desestructurados y coyunturales, con agendas específicas y concretas. Estos son los siguientes: i) sector público; ii) sociedad civil organizada; iii) ciudadanía no organizada; iv) sector privado.

El sector público está compuesto por el aparato estatal, desde el Ejecutivo central hasta los gobiernos regionales y municipales, además de los organismos que regulan el sistema electoral y procesan mecanismos específicos (la elección de autoridades, el referéndum o la revocatoria), como el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales; asimismo, organismos autónomos en general, el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

La sociedad civil organizada está compuesta por los partidos políticos, organismos no gubernamentales, asociaciones civiles sin fines de lucro, colegios profesionales, universidades públicas y privadas, gremios estudiantiles y de trabajadores, organizaciones sociales de base, entre otros.

La ciudadanía no organizada se refiere a los ciudadanos que acuden libremente a acciones colectivas de protesta, con demandas específicas y coyunturas determinadas, como plantones ante embajadas, reclamos ante una entidad particular o reclamos ante el gobierno de turno. Dichas movilizaciones se gestan de manera espontánea, no orgánica, a través de la convocatoria de algunos agentes colectivos ciudadanos que surgen de manera esporádica utilizando medios de difusión masivos, como redes sociales, acudiendo la ciudadanía en masa como respuesta a la demanda global. Finalmente, el sector privado, se constituye de organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades económicas con ánimo de lucro como empresas, pymes, asociaciones y gremios empresariales.

1.4 Participación ciudadana en políticas nacionales

La participación ciudadana se ejerce en diversas fases del proceso de la política pública (Shack y Arbulú, 2021, p. 62) y con distintos niveles de involucramiento de la ciudadanía, acorde al grado de influencia que tienen las opiniones y propuestas ciudadanas en la toma de decisión respecto del asunto público que se trate (Sandoval, 2015, p. 18). En este sentido, en el Perú las políticas nacionales son un tipo de políticas públicas que se encuentran reguladas por el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan) (PNMGP al 2030, 2022)

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través del Ceplan, facilita el seguimiento a las políticas de Estado. El Ceplan, además, brinda asistencia técnica a los ministerios en el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, brindando opinión técnica sobre la correcta aplicación de la metodología y la adecuada articulación con las políticas de Estado y con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.

Según el Ceplan (2018), las políticas nacionales tienen cuatro etapas y doce pasos. En la primera etapa, llamada de diseño, hay cuatro pasos. El primero es la delimitación del problema público, en el que se identifica y describe la magnitud del problema; el segundo enuncia y estructura de manera lógica y formal el problema identificado; el tercero aborda la situación futura a la que se desea llegar con la política; y el cuarto propone posibles alternativas de solución al problema público.

Después viene la segunda etapa, denominada de formulación, que tiene otros cuatro pasos. Siguiendo la continuidad de los pasos de la primera etapa, el quinto elabora los objetivos prioritarios y los indicadores que los miden, los cuales se encuentran a nivel de resultado intermedio o final dentro de la cadena de valor. El sexto plantea los lineamientos o estrategias necesarios para llegar a los objetivos formulados. El séptimo identifica los servicios públicos que debe tener la política y la manera de medirlos mediante indicadores y estándares de cumplimiento. El octavo se refiere al análisis de las políticas relacionadas, de tal modo que si bien las políticas se encuentran focalizadas en un problema público específico, también se relacionan con otras políticas de manera directa o indirecta en la solución del problema.

Luego de ello, la política nacional se aprueba mediante decreto supremo y se pasa a la tercera etapa, denominada de implementación, en la cual la política tiene que ejecutarse. En esta etapa hay dos pasos:

siguiendo el orden secuencial y número, el noveno paso es la identificación de los niveles de intervención existentes y en el décimo se articula la política con los planes del Sinaplan relacionados con las entidades que tienen que implementar la política.

Finalmente, la cuarta etapa es la del seguimiento y la evaluación, la cual tiene dos pasos: el undécimo es el seguimiento y el doceavo es la evaluación. Si bien es la última etapa, el proceso de mejora continua sigue su curso, ya que brinda toda la información y conocimientos necesarios para mejorar la política en cada una de sus etapas.



Figura 1. Etapas y pasos de las políticas nacionales.

Nota. Elaboración Ceplan (2018).

En este sentido, de manera específica la participación ciudadana en las políticas nacionales es un mecanismo formal de participación para la gestión del desarrollo del país. Asimismo, como se mencionó líneas arriba, es un derecho humano de involucramiento de actores individuales y colectivos para la toma de decisiones en las diferentes etapas que tiene una política nacional. De este modo, hay etapas y pasos en las que se requiere de mayor participación y hay otras que tienen un componente más técnico burocrático.

1.5 Criterios para analizar la situación actual de la participación ciudadana en las políticas nacionales

A continuación, se proponen un conjunto de criterios mínimos para analizar la participación de los actores de la sociedad civil en las políticas nacionales.

Un primer criterio para analizar las políticas es que en el documento de la política nacional, se señale la participación de al menos un actor de la sociedad civil. Este es el criterio mínimo para poder señalar que ha habido participación ciudadana. Esta participación puede ser de la sociedad civil, sector privado o ciudadanía en general. Si bien este es el primer criterio que marca el hito principal de sí hubo participación o no, es necesario comprender de manera más detallada en que consiste dicha participación.

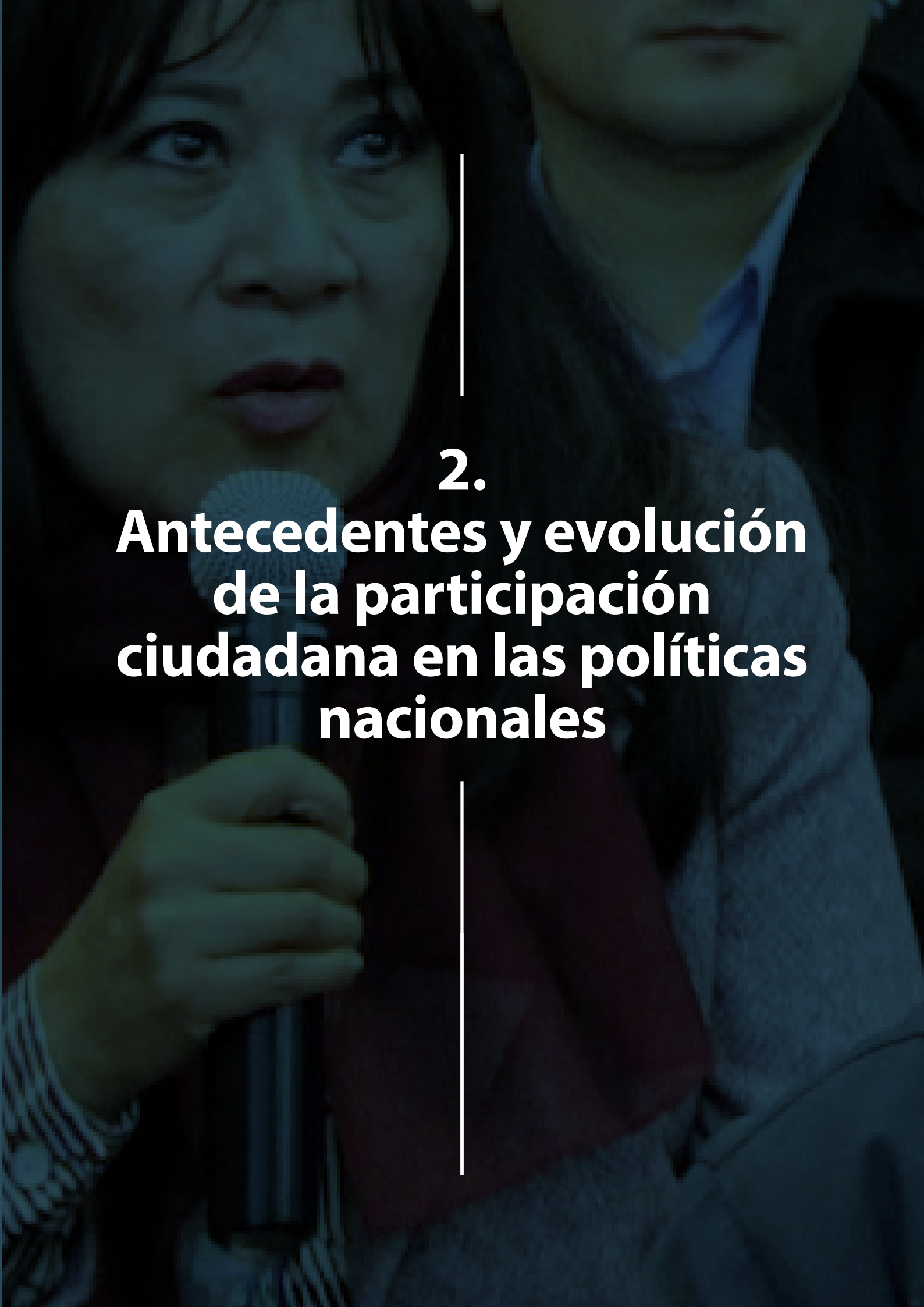
Un segundo criterio se relaciona con la participación de la población afectada por el problema público al que responde la política. De este modo, se observa que no sólo es necesario que participen actores sociales y económicos relacionados al problema, sino sobre todo las personas o grupos afectados directamente. Por ello, si los actores afectados participan directamente, la política tendría un mayor avance, una mayor legitimidad y sostenibilidad. Para efectos del análisis, se identifica que, si al menos un actor afectado por el problema participa en la política, se podría decir que cumple mínimamente con este criterio.

Así también, un tercer criterio es el alcance territorial de la participación de los actores sociales y de la población afectada. De esta manera no sólo sería necesario que actores de la sociedad e incluso afectados del problema público ubicados en la capital del país o en las principales ciudades participen, sino que lo hagan en todo el territorio en el cual la política tiene alcance. De esta manera, para efectos del análisis, si se identifica al menos un actor participante fuera de Lima, este criterio sería cumplido mínimamente.

El último criterio, estaría relacionado con el tipo de participación ciudadana. Como se señaló líneas arriba existen cuatro tipos de participación identificados: la informativa, la consultiva, la decisoria y la cogestión. En este sentido, si se identifica que ha habido participación decisoria o cogestionada de los actores sociales, sobre todo los afectados por el problema público, este criterio sería cumplido.

En este sentido, se pueden apreciar 3 grupos generales de participación ciudadana en políticas nacionales. Si la política no cumple el primer criterio significa que no hay participación ciudadana en absoluto, el cual forma parte del primer grupo que no tiene participación ciudadana. En contraste, si se cumplen los tres primeros criterios no de manera mínima y además en el cuarto criterio se tiene un tipo de participación decisoria o de cogestión, significa que la participación ciudadana es efectiva. El tercer grupo, está compuesto por las políticas que cumplen al menos el primer criterio, pero que no cumplen todos los otros criterios o los cumplen de manera mínima y tienen un tipo de participación informativa y consultiva. A este último grupo se le identificará como participación limitada.

Asimismo, este análisis documental será contrastado y triangulado con información recogida de entrevistas semiestructuradas.

A woman with dark hair is speaking into a microphone. In the background, a man in a suit is visible. The image is dimly lit with a blue tint.

2.
**Antecedentes y evolución
de la participación
ciudadana en las políticas
nacionales**

2. Antecedentes y evolución de la participación ciudadana en las políticas nacionales

Para analizar los antecedentes de la participación ciudadana en las políticas nacionales, se analiza la evolución de la participación en la gestión pública para el desarrollo. En este sentido, se identifican dos fases: la primera, a partir de los años ochenta hasta inicios del año 2000 y la segunda desde los primeros años del siglo XXI hasta la actualidad.

2.1 Fase de formación del derecho: 80s y 90s

En los 80s, luego de doce años de dictadura militar, la democracia regreso al Perú. En este contexto, el antecedente histórico más antiguo relacionado con la participación en la gestión pública, se observa en la Constitución de 1979, en el que se establece como derecho la participación de manera individual o asociada en la vida política, social, económica y cultural de la nación (artículo 2.16). Asimismo, se señalaba que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación en el desarrollo comunal (Artículo 256). De este modo, la Constitución de 1979 establece las bases de la participación en la gestión pública, tomando como centro el desarrollo local.

Así también, las elecciones de 1980 son las primeras con sufragio universal. Años después luego de las elecciones municipales de 1983, se observa un momento en el cual los gobiernos locales de la costa promueven la participación de organizaciones sociales en asuntos públicos y actividades autogestionarias, como en El Agustino, Villa El Salvador e Ilo (JNE, 2012, p. 8). Por otro lado, en el interior del país, producto del inicio de actividades de los grupos terroristas creció la violencia, por ello la participación en la gestión pública fue casi inexistente en esa década principalmente en la sierra del Perú (Pease, & García, 2013; JNE, 2012).

En la década de los noventa, se produce un cambio de Constitución, la de 1993. Esta, al igual que la de 1979, asegura el derecho de participación en la vida de la nación (artículo 2.17, artículo 17 y artículo 31). Asimismo, añade derechos de participación política como de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum, los cuales se desarrollaron de manera específica en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300). Sin embargo, se elimina el artículo de la Constitución de 1979 referido a la promoción de la participación vecinal por parte de las municipalidades en el desarrollo local. Asimismo, se incluye el derecho a requerir información pública (artículo 2.5), la cual se desarrolla de manera detallada en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806).

De este modo, se puede apreciar una primera fase gestacional del derecho, sobre todo en la costa central del país. Esta se inicia con la autogestión de la sociedad civil en función de la necesidad social; es así que la población comienza a organizarse en colectividades (asociaciones de vecinos, asentamientos humanos con directivas elegidas) y es desde esos espacios organizados en que las personas empezaron a participar en algunas decisiones municipales.

2.2 Fase de desarrollo de mecanismos específicos del derecho: 2002 - actualidad

La segunda fase de la evolución de la participación ciudadana en la gestión del desarrollo se da a partir del año 2002. En los primeros años del siglo XXI, luego del régimen autoritario de los noventa, el país se embarcó en la construcción de un Estado democrático y descentralizado. Así una de las principales reformas constitucionales fue la del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización (Ley N° 27680). En la que se establece que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local, volviendo al énfasis de la Constitución del 79. La Ley de Bases de la descentralización (Ley N° 27783), del año 2002, afianza este derecho señalando la obligación de los gobiernos de todos los niveles de promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública (Artículo 17, Capítulo 4). Esta reforma política se diseñó para incrementar la participación de los ciudadanos en el ámbito local, fortalecer a la sociedad civil y mejorar el frágil sistema democrático peruano (McNulty, 2007, p. 231).

En este sentido, se promueve la participación ciudadana institucionalizada en la gestión pública, a través de la creación de una variada estructura de espacios que reúnen a los representantes del Gobierno (en los ámbitos nacional y subnacional) con los de la sociedad civil para la negociación y planificación, destacando el Acuerdo Nacional, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y los consejos nacionales de salud y educación, entre otros.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867), también del año 2002, en su artículo 8.1. dispone como principio rector de las políticas y la gestión regional la participación. Esta se plasma como obligación dentro de las funciones de los gobiernos regionales a lo largo de la ley. En tal sentido, se requiere que la gestión regional desarrolle y haga uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales, en concordancia con lo dispuesto en el primer numeral del artículo 8 de la Ley N° 27867.

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), del año 2003, precisa en su título VIII los derechos de participación y control vecinal, y señala que los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal, a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y la respectiva ley de la materia. Asimismo, reconoce en su artículo IX el principio de participación ciudadana, y en su artículo 1, sobre objeto de la ley, los mecanismos de participación ciudadana. Si bien en su artículo 7 se precisan los órganos de coordinación, se señala que pueden establecerse también otros mecanismos de participación que aseguren una permanente comunicación entre la población y las autoridades municipales.

Al tiempo en que la participación ciudadana se fue asentando a través del proceso de descentralización, la acción colectiva organizada fue cobrando espacios, a través de los cabildos abiertos, los procesos de revocatoria y los presupuestos participativos, como mecanismos más empleados desde la década del 2000 en adelante. Un espacio que se institucionaliza siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo fue el presupuesto participativo. De este modo, en el año 2003 se aprueba la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N° 28056) y su respectivo reglamento (D. S. N° 171-2003-EF), que establece su alcance y procedimiento para los gobiernos regionales y locales.

Es necesario reconocer que la profusión de estos mecanismos, espacios y formas de participación creadas desde el Estado fue bastante grande, pero también muy desordenada y con un norte poco claro. Dicha ampliación combinó, de manera desarticulada, formas directas y por derecho (revocatoria de autoridades) con otras por invitación (Acuerdo Nacional); formas de participación libre y abierta (presupuesto participativo) con otras restringidas a organizaciones sociales o grupos específicos (Consejo de Coordinación Regional); formas con claro acento de cogestión, que vienen de la década de los noventa y se mantienen en el tiempo (comités locales de administración de salud), con otras de carácter consultivo (consejos de coordinación regional - CCR y consejos de coordinación local - CCL), etc. (Ballón, 2009, p. 85).

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, del año 2007, tiene como principal objetivo establecer los principios y normas base del Poder Ejecutivo, tomando en consideración cómo se establecen las relaciones entre el Gobierno Nacional y otras instancias, incluidos los gobiernos regionales y los gobiernos locales. En su artículo 4 establece que en todos los procesos debe prevalecer el principio de participación y transparencia, en el que debe garantizarse la inclusión de la participación ciudadana en términos vigilantes; para poder asegurar dicha participación es esencial que se puedan establecer mecanismos de transparencia, que prioricen el acceso a la información.

Finalmente, como producto de las reformas económicas de la década de los noventa, en la década del 2000 el Perú ingresó a una nueva era del extractivismo como motor de la economía nacional, lo cual condujo a nuevas demandas sociales que requirieron ser canalizadas por espacios específicos ante la creciente conflictividad. En tal sentido, los cambios legales, institucionales y de organización industrial en el sector minero crearon las condiciones para que aparecieran nuevos actores que reclamaron un interés en el tema minero. En dicho contexto se gesta el mecanismo participativo de la mesa de diálogo, lo cual propició que las organizaciones de la sociedad civil reaparezcan en el escenario social. Esto forma parte de una tendencia general en la política medioambiental mundial, en que las organizaciones transnacionales, así como las locales y nacionales, orientan sus esfuerzos hacia la sociedad civil de manera progresiva, empoderando a actores locales y centrando sus reivindicaciones en las empresas privadas (Camacho y Lossio, 2007, p. 218).

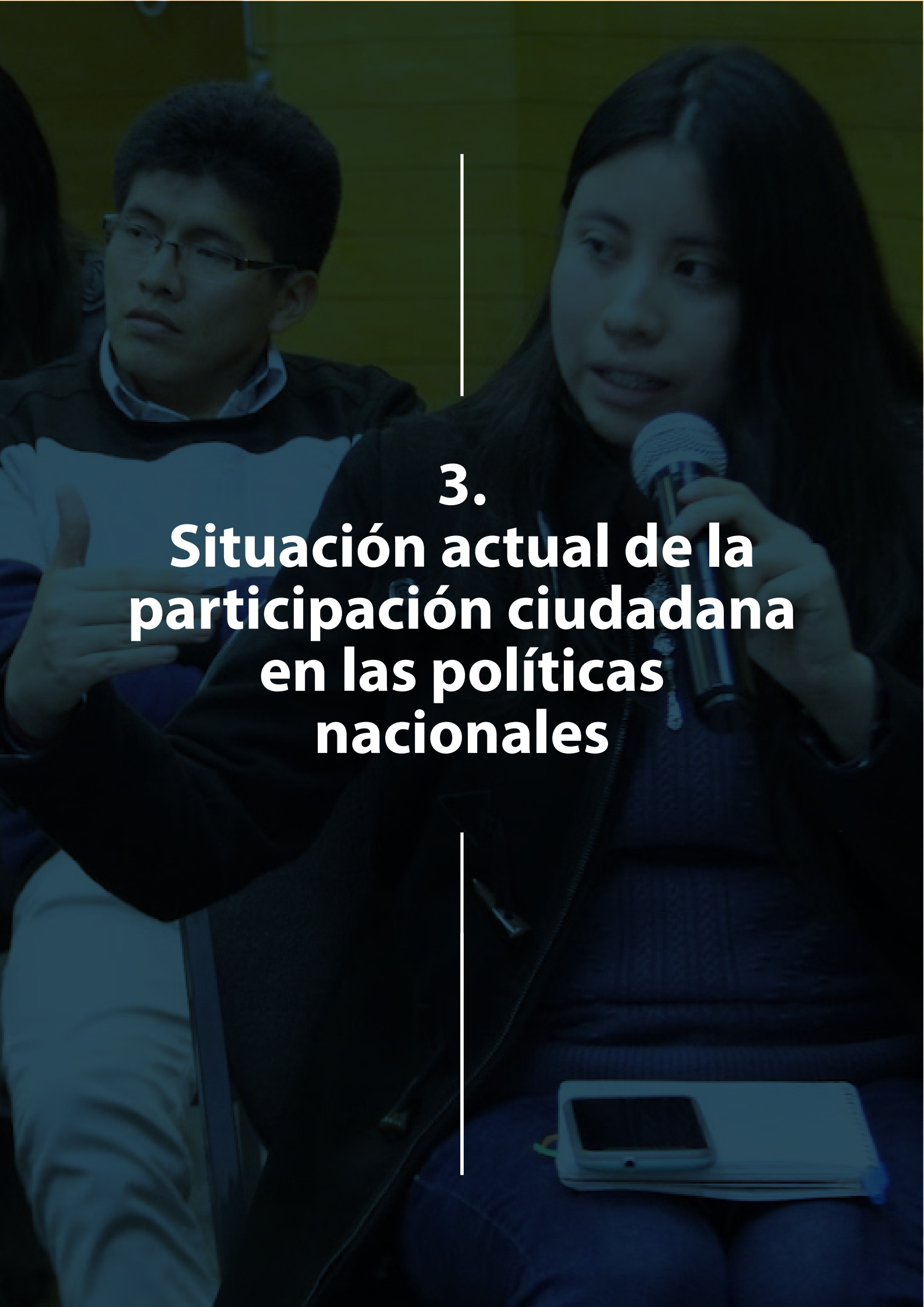
En ese contexto, a partir del año 2005, se aprueba la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611), como respuesta a la necesidad de ordenar institucionalmente la demanda social en el marco del extractivismo. No obstante los esfuerzos por acrecentar los mecanismos de participación, los conflictos sociales en el país aumentaron a consecuencia del avance en expansión e impactos de los procesos extractivos que se propugnaron en el territorio nacional, resultando más eficaz para la población hacer escuchar su voz mediante la protesta social como forma de ejercicio de presión y demanda ciudadana, toda vez que los canales institucionales implicarían trámites engorrosos e ineficaces (Panfichi, 2007, p. 47).

Sin embargo, como respuesta a la demanda ciudadana, el Estado promovió nuevos espacios y mecanismos de participación ciudadana en la especialización de temas como territorio, medioambiente e industrias extractivas; a pesar de ello, los conflictos sociales no disminuyeron y, por el contrario, la tendencia fue creciente desde el año 2003. Todo ello lleva a reconocer la necesidad de estudiar y entender las formas y la calidad de los procesos de participación ciudadana; asimismo, comprender que, a lo largo de casi tres décadas, el enfoque de gestión ha sido reactivo, es decir, sobre la base de políticas en curso, incluso solo para fases de validación final.

Por su parte, la denominada ley de consulta previa (Ley N° 29785), del año 2011, desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto de las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. Se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Así también, el 21 de marzo de 2018 entró en vigencia el Reglamento que Regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, con el fin de desarrollar la rectoría de las políticas nacionales en todo el territorio para ser implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno. En noviembre del mismo año se publicó la Guía de Políticas Nacionales elaborada por el Ceplan (2018) que marca un antes y un después en la manera de formular políticas nacionales. En esta guía se señala que es preciso tomar en cuenta el punto de vista de la población para elaborar las políticas. Así, en la etapa preparatoria de una política se debe, entre otras cosas, identificar a los actores relacionados y determinar su participación; cabe mencionar que es importante que dichos actores cuenten con reconocimiento social, político o legitimidad jurídica. De este modo la participación debe ser transversal en las distintas etapas y pasos de la política nacional; es decir, tanto en la formulación como en la implementación.

De este modo, un primer balance del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD y de la Guía de Políticas Nacionales (Ceplan, 2018) es positivo ya que se ordenaron de manera clara y secuencial los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales. Asimismo, se inició colocando el énfasis en la participación de los actores sociales en las políticas. Antes de ello cada entidad y nivel de gobierno realizaba sus políticas y planes según sus propios criterios y sin articulación metodológica.



3.
**Situación actual de la
participación ciudadana
en las políticas
nacionales**

3. Situación actual de la participación ciudadana en las políticas nacionales

3.1 Descripción de la situación

Actualmente, según el análisis de cada una de las 34 políticas nacionales⁷ y de las entrevistas realizadas a funcionarios y servidores públicos, actores de la sociedad civil y expertos, se aprecia que existe una limitada participación ciudadana en las políticas nacionales. Así, en el 94 % de las políticas nacionales revisadas, sí hubo participación ciudadana; es decir, en el 6 % (2 políticas) no hubo participación de la sociedad civil. Del total que tuvo participación, solo el 3 % (1 política) fue efectiva, mientras que en el 91 % (31 políticas) restante fue limitada o “superficial”. Ello se evidencia ya que, en la mayoría de ellas, la participación fue informativa o consultiva, no se involucró a la población afectada por el problema en todo el territorio en el que tiene alcance, sino generalmente en la capital.

Tabla 2. Participación ciudadana en políticas nacionales.

N°	Política nacional	Sector	Participación ciudadana
			Sí / No
1	Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales	Minedu	Sí
2	Política Nacional de Competitividad y Productividad	MEF	Sí
3	Política Nacional de Igualdad de Género	MIMP	Sí
4	Política Nacional de Transporte Urbano	MTC	Sí
5	Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado	Mininter	Sí
6	Política Nacional de Inclusión Financiera	MEF	Sí
7	Política Nacional de Juventud	Minedu	Sí
8	Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Terrorismo	Mininter	Sí
9	Política Nacional Marítima 2019-2030	Mindef	No
10	Política Nacional de Cultura	Mincul	Sí
11	Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 “Perú, país saludable”	Minsa	No
12	Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva al 2030	MEF	Sí
13	Política Nacional Penitenciaria al 2030	MINJUSDH	Sí
14	Política Nacional contra las Drogas al 2030	PCM - Devida	Sí
15	Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050	PCM - SGRD	Sí
16	Política Nacional Multisectorial de Personas Adultas Mayores al 2030	MIMP	Sí
17	Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030	MIMP	Sí
18	Política Nacional de Empleo Decente	MTPE	Sí
19	Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030	MINJUSDH	Sí

7 Ver Anexo 2.

20	Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030	MVCS	Sí
21	Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040	Mincul	Sí
22	Política Nacional Agraria 2021-2030	Midagri	Sí
23	Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo	MTPE	Sí
24	Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional	Mindef	No
25	Política Nacional del Ambiente	Minam	Sí
26	Política Nacional frente a la Trata de Personas y Sus Formas de Explotación	Mininter	Sí
27	Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030	Mincul	Sí
28	Política Nacional de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas	Mincul	Sí
29	Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana	Mininter	Sí
30	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	PCM	Sí
31	Política Nacional de Actividad Física y Deporte	Minedu	Sí
32	Política Nacional de Desarrollo Industrial	Produce	Sí
33	Política Nacional de Minería Artesanal y Pequeña Minería	Minem	Sí
34	Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030	Midis	Sí

Nota. Elaboración Ceplan.

Asimismo, se pueden identificar tres tipos de políticas según la participación analizada. En primer lugar, aquellas políticas construidas sin participación ciudadana: estas agrupan el 6 % del total, representadas en 2 políticas; en ellas no se contó con participación directa de la sociedad civil ni del sector privado. La mayor parte de estas políticas ha priorizado la participación de actores del sector público, lo cual es muy importante, sin embargo, ha dejado de lado las perspectivas de la población, de los expertos, de las universidades, centros de investigación, sector privado, organizaciones de la sociedad u otros colectivos, que podrían estar vinculados directa o indirectamente con la política. De acuerdo con las entrevistas, se advierte que existe apertura para efectivizar la participación en el futuro.

Otro grupo muy reducido de 3 % ha tenido participación efectiva. Es decir, la participación de la sociedad civil, sector privado, expertos, universidades no solo fue informativa y consultiva, sino también decisoria, mediante un proceso de consulta formal para que las organizaciones de la sociedad civil puedan aprobar su contenido. También se evidenció que hubo participación activa de la población afectada directamente por el problema público, en todo el territorio nacional. La única política que cumplió estos requisitos fue la "Política Nacional en Discapacidad para el Desarrollo".

Un tercer grupo, el de mayor proporción, con alrededor del 91 %, es el de las políticas construidas con participación ciudadana limitada. Revisando a detalle, se pueden identificar ciertos niveles de participación de acuerdo a los criterios que se han utilizado. De este modo, las políticas con mayores limitaciones son aquellas, en las que, si bien participan actores de la sociedad civil, no se incluye a la población afectada por el problema público. Existen políticas en las cuales sólo se recogen las consultas a expertos o se realizan encuestas con respuestas preestablecidas. Estas políticas, dejan de lado el involucramiento individual o colectivo de la población, de tal modo que la participación puede resultar sólo superficial.

Otro subgrupo de políticas, son aquellas que sí involucran a la población afectada por el problema, pero sólo desde una perspectiva centralizada. Es decir, dicha participación no llega a todo el territorio que la política

pretende resolver o mitigar. De esta manera, la participación se concentra en Lima, la capital del país, o en las principales ciudades del país.

También, se puede observar aquellas políticas, en las que se llega a la población afectada por el problema en todo el territorio, pero el tipo de participación es limitada ya que sólo es informativa, se le comenta a la población lo que se ha hecho, o consultiva, se recogen las opiniones de la población. En estos casos se suele recurrir a encuestas nacionales, a fin de recabar información, pero el mecanismo no es útil si los ciudadanos no pueden ser partícipes directos de los contenidos de las políticas, es decir si la población no está verdaderamente involucrada en la decisión pública. Un mecanismo para ello, es que las decisiones y acuerdos que se realizan con la población sean vinculantes o que la misma población participe en la co-gestión de los servicios de la política. Otra de las prácticas de los sectores es recibir retroalimentación tras republicar en sus portales institucionales las políticas que elaboran. No obstante, esta actuación evidencia que los sectores primero proponen y luego piensan en la población; es decir, no formulan la política desde sus cimientos, en colaboración con la ciudadanía.

De esta manera, en términos generales, la limitada participación en las políticas nacionales es inefectiva ya que no se identifican espacios donde la población pueda participar de manera permanente durante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas nacionales. Asimismo, en la mayor parte de las políticas nacionales, no se evidencia la participación de sectores de la población en el territorio nacional que son afectados directamente por el problema público; por ello, en muchos casos, de acuerdo a las entrevistas a expertos, la participación ciudadana solo ha sido considerada como un elemento superficial. Todo ello podría traer como consecuencia la poca efectividad que tendrían los resultados de las políticas a corto, mediano y largo plazo.

Además, es necesario que las políticas nacionales puedan ser revisadas por diferentes organizaciones de la sociedad civil, del sector público y privado, expertos, academia y universidades, con la finalidad de seguir mejorando su contenido y, sobre todo, la participación de los actores de la sociedad civil. Como se mencionó líneas arriba, es necesario que la ciudadanía a nivel individual y colectivo pueda participar y dar legitimidad y sostenibilidad a las políticas y planes de desarrollo. Ello es urgente y necesario para que la población se apropie de estos instrumentos de gestión para el desarrollo y sean realmente efectivos. De lo contrario, se tendrán políticas y planes muy bien diseñados y formulados, pero que no logren implementarse de manera efectiva.

3.2 ¿Cuáles son los factores que explican la situación actual de la participación ciudadana en las políticas nacionales?

A continuación, se esbozan las posibles causas de la limitada participación ciudadana en las políticas nacionales.

3.2.1. Persistencia de una sociedad desintegrada y desigual

La persistente desintegración y desigualdad de la sociedad peruana ha dificultado y limitado el acceso a la participación a determinados grupos en la toma de decisiones públicas. Históricamente en el Perú, la

exclusión social⁸ ha sido uno de los mayores desafíos para construir una nación que integre la diversidad territorial, nacional y cultural. De hecho, producto de la conquista y colonización hispana a la sociedad andina, se creó un enorme abismo político, social y económico entre vencedores y vencidos; incluso con la independencia no se logró ni se propuso resolver la postergación de la sociedad andina y amazónica (Klarén, 2012; Matos Mar, 1986). De esta manera, desde la formación de la nueva república durante los siglos XIX y XX, el centralizado Estado Peruano no garantizó la inclusión de diferentes sectores de la población (Zapata & Rojas, 2013; Contreras, 2002). La persistencia de un patrón de dominación que desconocía la mayoría de derechos de los diferentes grupos de la población⁹ y legitimaba la desigualdad social generó históricamente un conjunto de actores y escenarios radicalizados (imagen dualista entre Lima y el Perú profundo; costeños y serranos; blancos y mestizos, e indios; modernos y tradicionalistas; Perú oficial y Perú marginado) (Cotler, 2005; Flores-Galindo, 1988; Callirgos, 1993; Matos Mar, 1986; Zapata & Rojas, 2013).

Los procesos de migración, crecimiento demográfico, aumento de expectativas y modernización-urbana del siglo pasado, así como los cambios políticos que erradicaron el orden político oligárquico a finales de los 60 y comienzos de los 70, cambiaron las estructuras políticas, sociales y económicas (Tanaka, 2005; Cotler, 2005). En los años 80, se produjo en Lima un desborde de los sectores populares que rebasaron la capacidad de control de los mecanismos oficiales del Estado, creando las bases de una estructura paralela informal (Matos Mar, 1986, p. 105). En esta misma década, los grupos terroristas trataron de crear una narrativa que “supuestamente” integrará al Perú excluido, la cual estuvo marcada desde un inicio por la violencia (Portocarrero, 2015). Sin embargo, el apoyo a estos grupos no fue masivo, más aún fueron las rondas campesinas las que tomaron un rol activo en la derrota del terrorismo (Degregori, 1996). La exacerbada violencia de este periodo hizo ver claramente la persistencia de los factores históricos de discriminación y desigualdad que prevalecían (Comisión de Entrega de la CVR, 2008).

Los 90s, marcan el fin del terrorismo y una nueva forma de relación entre sociedad y estado. La crisis del sistema de partidos, la crisis de representación, la desestructuración social, hicieron que la población excluida históricamente se quede sin mecanismos de expresión y más bien proliferaron mecanismos clientelares, mediante programas sociales especiales dirigidos desde el Ejecutivo, que debilitaron la participación institucional (Tanaka, 2005). Con la vuelta democrática a inicios del Siglo XXI, se generaron muchas expectativas a partir de las reformas políticas descentralistas, como una oportunidad de integrar y desarrollar el país. A pesar del crecimiento económico sostenido y de la reducción de las cifras de pobreza, las brechas sociales y la desigualdad siguieron siendo altas (Contreras et al, 2015). Hoy en día, la desigualdad ya no obedece a sólo un componente étnico - racial sino principalmente a uno económico – clasista (Zapata & Rojas, 2013).

En este contexto, se produce un aumento de conflictos socioambientales, producto de la extracción de recursos extractivos, en los que se evidencian la continuidad de los antiguos problemas sociales (exclusión, desigualdad y discriminación) (Bebbington, 2007). Así, se va desarrollando la idea de que parte de los problemas y conflictos sociales del país es el no entendimiento de la interculturalidad (Couillaud, 2009; PCM, 2013). Asimismo, se va colocando en la agenda pública la importancia de integrar a los diferentes grupos de la sociedad mediante un desarrollo inclusivo. Todas esas ideas se traducen en la creación del Ministerio de Cultura en el 2010 y del Ministerio de Inclusión social en el 2011; así como en la aprobación de la Ley de Consulta Previa.

Sin embargo, pese a estos avances, la pandemia producto de la COVID-19, dejó evidencia de las profundas

⁸ La exclusión social es el conjunto de “barreras o limitaciones estructurales y sistémicas que la limitan la participación e integración plena en la sociedad a lo largo de la vida (Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030)

⁹ Campesinos e indígenas no gozaban de derechos por ser analfabetos, monolingües en quechua y aymara, por lo que para poder vincularse con el estado debían recurrir a la mediación de un “notable”, de prestigio e influencia, gamonal que estaría dispuesto a interceder antes las autoridades (Cotler, 2005).

brechas y desigualdades que aún persisten en el Perú (Perú: El COVID-19 ..., 2022). La desigualdad tiene como base prácticas sociales y culturales que si bien ahora son más censuradas y asolapadas (como el centralismo, exclusión social, discriminación, racismo), aún se encuentran presentes en nuestra sociedad. Como consecuencia de la persistente desintegración social y de la desigualdad histórica en el país, se registran, en el Perú, los niveles más bajo de confianza interpersonal y de confianza en las instituciones. Ello genera consecuencias negativas en la sociedad para organizarse y participar en forma conjunta en las decisiones públicas. La sociedad civil no se encuentra fuertemente cohesionada ni articulada, es decir se encuentra fragmentada.

En consecuencia, las poblaciones excluidas históricamente son las que más necesitan intervenir en las diferentes etapas de gestión de políticas, sin embargo, aún son las que más desafíos tienen para participar. Por otro lado, el limitado conocimiento de los derechos y deberes de estas poblaciones permite que esto se mantenga así hasta nuestros días. De este modo, existe desconocimiento sobre el derecho de participación. Por lo tanto, es un desafío transmitir de manera adecuada la información a la población. Esto implica un lenguaje amigable (especialmente para la población andina, amazónica, en situación de vulnerabilidad, infantil, adolescente, joven, adulta mayor, e) y en lenguas originarias, según el territorio. Lo anterior pone en evidencia las serias deficiencias de carácter educativo. Así el estudio Internacional de Cívica y Ciudadanía (ICCS) realizado en 2016, muestra que el Perú es el penúltimo país del ranking en conocimiento cívico (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

3.2.2. Falta de articulación y precisión normativa que garantice la participación ciudadana

La limitada participación ciudadana tiene como una de sus causas a la falta de articulación y actualización de las normativas vigentes. De esta manera, se identifica que no existe articulación entre las normativas nacionales para fortalecer el derecho de la participación ciudadana en la gestión pública. Partiendo desde la Carta Magna vigente, se observa que el derecho a la participación se encuentra reconocido en el artículo 2.17 de la Constitución Política del Perú (1993). Dicho artículo señala que es derechos de todas las personas a personas "a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación". Asimismo, dicho artículo, al igual que el 31°, enfatiza el derecho de participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. El artículo 31° y el 197° señalan el derecho y deber de los ciudadanos a participar en el gobierno municipal, así como el del gobierno municipal de promoverla, apoyarla y reglamentarla.

La Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (1994), regula el ejercicio de este derecho. Se precisa en su artículo 2 que son derechos de participación i) la iniciativa de reforma constitucional; ii) la iniciativa en la formación de leyes; iii) el referéndum; iv) la iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales; v) otros mecanismos de participación establecidos en la legislación vigente.

Asimismo, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007) tiene como principal objetivo establecer los principios y normas base del Poder Ejecutivo, tomando en consideración cómo se establecen las relaciones entre el Gobierno Nacional y otras instancias, incluidos los gobiernos regionales y los gobiernos locales. En su artículo 4 establece que en todos los procesos debe prevalecer el principio de participación y transparencia, en el que debe garantizarse la inclusión de la participación ciudadana en términos vigilantes.

Para poder asegurar dicha participación es esencial que se puedan establecer mecanismos de transparencia, en los que se prioriza el acceso a la información.

Estas normas analizadas, si bien es cierto abordan el derecho de participación ciudadana, sin embargo, no precisan explícitamente el derecho de la participación ciudadana en la gestión pública. Por otro lado, la normativa relacionada a la descentralización y a los gobiernos regionales y locales, como la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867), Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), señalan claramente la participación ciudadana en la gestión pública de los gobiernos regionales y locales.

De este modo, la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización (2002) precisa en su artículo 4.d sobre principios generales que la descentralización se sustenta en el principio de democracia, la cual se basa en la participación y concertación en la gestión de gobierno. Asimismo, en su artículo 6 se señala como objetivos a nivel político de la descentralización la participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad; a nivel social, la participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social, considerándose la incorporación de la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación; y a nivel ambiental, la participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. De manera específica, en el Capítulo IV que contiene el artículo 17 sobre la participación ciudadana se menciona la obligación de los gobiernos regional y locales de “promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública”.

Así también, la Ley N° 27867, Ley de Gobiernos Regionales (2002) dispone como principio rector de las políticas y la gestión regional la participación. Esta norma señala que el gobierno regional debe garantizar la participación en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales.

La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (2003) precisa en su Título VIII los derechos de participación y control vecinal, donde señala que los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y la respectiva ley de la materia. Asimismo, reconoce en su artículo IX el principio de participación ciudadana, y en su artículo 1 sobre el objeto de la ley, los mecanismos de participación ciudadana. En su artículo 7, se establecen los órganos de coordinación y se precisa que también pueden formarse otros mecanismos de participación que aseguren una permanente comunicación entre la población y las autoridades municipales.

En este sentido, se evidencia que desde la normativa, en el nivel nacional, no se establece claramente la participación ciudadana en la gestión pública, mientras que desde el nivel regional y local sí. De este modo, se observa una desconexión entre los mecanismos subnacionales y nacionales.

Por otro lado, en la normativa relacionada con las políticas nacionales, se observa que no existe mención específica a la participación ciudadana, tanto en el D.S. N° 029-2018-PCM, como en la Directiva N° 001-2017-Ceplan/PCD. Por lo que dicha normativa, no asegura de manera literal dicho derecho. De esta manera, se observa como una oportunidad de mejora: enfatizar la participación ciudadana en la gestión pública y, en específico en la gestión de las políticas nacionales.

3.2.3. Múltiples e inefectivos espacios de participación ciudadana

Actualmente existen una diversidad de espacios de participación ciudadana formal¹⁰, sin embargo, la mayoría de ellos no funciona de manera efectiva en la práctica, es decir son instituciones que existen sólo en la formalidad, pero que han dejado de operar y canalizar la participación de la sociedad civil. Estos múltiples e inefectivos canales institucionales inciden en la limitada participación en las políticas nacionales ya que generan desconfianza en la población de su efectividad real. En este sentido, se observa que desde el 2002, se crearon diferentes mecanismos de participación ciudadana, como el presupuesto participativo, los consejos de coordinación regional y local, y las audiencias públicas de rendición de cuentas no ha tenido un impacto suficiente ni sostenible (Secretaría de Descentralización, 2017).

El presupuesto participativo (PP) ha sido uno de los mecanismos que generó mayor expectativa en la población para canalizar sus demandas y necesidades. Hoy en día, salvo algunas excepciones, el PP se ha convertido en una formalidad sin mayor impacto en la vida de las personas; si bien se cumplen los requisitos mínimos, no se va más allá de mejorar sustancialmente la participación (Contraloría de la República, 2014; McNulty, 2019). En los últimos años el debate y deliberación es casi inexistente, por ejemplo, en muchos casos el equipo técnico del MEF, prioriza los proyectos para que las personas solamente voten (McNulty, 2019). Asimismo, organizaciones de la sociedad civil no están bien representadas, en su mayoría son de áreas urbanas, lo cual genera sesgo urbano (Grupo Propuesta Ciudadana, 2009). “En las entrevistas con expertos regionales, muchos sugirieron que las asociaciones empresariales y los grupos profesionales tienen medios más directos para negociar recursos locales, por tanto, no encuentran que las reuniones sean necesarias o útiles” (McNulty, 2019). Por ello, la población se desilusiona y desconfía de estos procesos participativos (McNulty, 2019).

Algunos otros mecanismos incluso permanecieron en el papel sin llegar a implementarse, como el Consejo de Coordinación Intergubernamental creado en el 2007 y que recién en el 2021 llegó a implementarse (Secretaría de Descentralización, 2021). De este modo, mediante Decreto Supremo N° 050-2021-PCM se establece que son instancias operativas de dicho Consejo, el GORE Ejecutivo, el Muni Ejecutivo y otros Encuentros Intergubernamentales; sin embargo, estos espacios aún no se encuentran articulados con las políticas y planes del Sinaplan. Por lo que es necesario lograr su articulación con estos instrumentos de gestión.

Estos múltiples espacios de participación tienen como consecuencia difuminar la participación de la población ya que no se encuentran integrados. Cada espacio de participación genera expectativa en la población, la cual, al no tener una respuesta por parte del Estado, termina ocasionando la desidia y desconfianza de la misma. Es importante, tener en consideración que la población no tiene tiempo para participar, ya que las personas trabajan en el día a día, o se dedican a su familia. En el caso de participar, lo hacen con el limitado tiempo que tienen, por ello, si los instrumentos de gestión pública son difusos y dispersos, el tiempo que la gente otorgue a esos espacios no tiene resultados visibles, por lo que la gente termina desconfiando de estos espacios y creyendo que “no son útiles” o una “pérdida de tiempo”.

Incluso dentro del Sinaplan, existe un desafío para integrar y articular efectivamente las políticas nacionales y los planes de desarrollo concertado. Tanto los sectores nacionales como los gobiernos regionales o locales diseñan y formulan, sus políticas y planes respectivamente, creando dos grandes instancias de participación.

10 Planes de Desarrollo (PEDN, PDRC, PDLC), políticas nacionales, presupuestos participativos, estudios de impacto ambiental, consulta previa, núcleos ejecutores, juntas vecinales, cabildos abiertos, audiencias públicas regionales, Consejos de Coordinación Intergubernamental, Gore Ejecutivo, Muni Ejecutivo, Consejos de Coordinación Regional, planes de acondicionamiento territorial, planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo urbano, planes viales, planes de manejo integrado de zonas marino costeras, planes maestros, entre otros.

Como se ha visto, en el análisis, las políticas nacionales fomentan espacios de participación usualmente centralizados y con poca participación de la población afectada. Por otro lado, los gobiernos regionales, por ley deben de realizar sus procesos participativos en los planes de desarrollo. Estos dos espacios se encuentran desarticulados entre sí. Uno de los factores por lo que esto es así, son las diferentes fechas en las que se realizan las elecciones nacionales, y las regionales y municipales en las que entran las autoridades políticas, por lo que cada nivel de gobierno gestiona sus políticas y planes de manera aislada y casi sin ningún tipo de articulación. Como se vio en el apartado anterior, la normativa es mucho más específica y clara para fomentar la participación ciudadana en los planes de desarrollo regional y local, sin embargo, en las políticas nacionales, aún se presentan oportunidades de fortalecerla.

3.2.4. Falta de voluntad política

La falta de voluntad política para implementar procesos de participación incide directamente en la limitada participación ciudadana en las políticas nacionales. Esta se debe al desconocimiento de la importancia de la participación para legitimar las políticas nacionales o a la poca claridad en los procesos de gestión de las políticas. De acuerdo a las entrevistas, la principal consecuencia de ello, es la presión política que se ejerce a los servidores públicos encargados de diseñar y formular las políticas nacionales para que las puedan realizar de la manera más rápida posible saltándose los procesos de participación. Esto se evidencia, cuando el Gobierno solicita con urgencia (apresura/presiona) el proceso de creación de una política estableciendo plazos restringidos. De este modo, existen políticas que se aprueban rápidamente. Sin embargo, no promueven la participación ciudadana, ni recolectan información en campo, incluso utilizan información antigua. Además, mientras transcurre el tiempo, buscan enmendar o mejorar los instrumentos desde el escritorio, es decir sin realizar ninguna consulta a los actores sociales.

Las entrevistas inciden en que las presiones políticas que recaen sobre los sectores hacen que los mecanismos de participación se desarrollen en plazos muy cortos, que no resultan idóneos para la política ni para garantizar el derecho de participación ciudadana. Ello ha sido identificado, cuando los sectores solicitan apoyo para la aprobación de las políticas en tiempos cortos, no dando margen a la exigencia ni comprobación de la promoción de procesos de participación ciudadana. Desde el Estado y según las entrevistas realizadas a funcionarios y servidores públicos, se percibe a la participación ciudadana como una tarea de carácter opcional y, nuevamente, se identifica un desconocimiento de la obligación de las autoridades políticas de garantizar el derecho a dicha participación; así como el de las diversas realidades de los territorios a nivel nacional.

Según los expertos entrevistados, un sentido común de las autoridades políticas es que por creer que ya fueron elegidas, consideran que ya no deben consultar a la población. Esta creencia aleja a la ciudadanía de los espacios de participación y hace que las autoridades políticas no puedan cumplir su derecho y deber, que facilita el contrapeso crítico y el establecimiento de la agenda política desde su propia perspectiva (Barranco, 2011, p. 9). Ello, en el caso de las políticas, hace que no se legitimen y, mucho menos, que puedan responder a las principales problemáticas que estos procesos intentan abordar. En balance, la mayoría de expertos coincide en que prima la falta de voluntad política y esto se debería a un círculo vicioso, donde se genera desconfianza en la ciudadanía y en las mismas autoridades.

3.2.5. Débil capacidad estatal para garantizar la participación ciudadana

La débil capacidad del estado peruano influye en la limitada participación ciudadana. Para comprender ello es importante tener en cuenta que la capacidad estatal es el conjunto de habilidades organizacionales y de gestión que tienen las entidades del Estado para cumplir sus objetivos de políticas y brindar servicios efectivos a las personas en el territorio (Ceplan, 2022c). El Estado peruano es uno de los que más desafíos tiene en Latinoamérica para llegar a todo su territorio y para lograr los objetivos de políticas (Soifer, 2015; Kurtz, 2013). De este modo, la debilidad del estado peruano se expresa en la dificultad para garantizar servicios básicos en el territorio y por tener una sociedad civil débil que no demanda presencia administrativa del estado. El índice de capacidad estatal (ICE) para la provisión de servicios públicos, elaborado por el Ceplan (2022c) identifica que los departamentos de la zona oriente del país, son los que tienen menor capacidad estatal, en contraste con los de la costa sur, que tienen mayor.

Así también, se observa que el estado tiene dificultad para garantizar la participación ciudadana durante la gestión de las políticas nacionales mediante procesos realmente efectivos en el territorio. Como se mencionó en el marco normativo, no se precisa desde el nivel nacional la participación en la gestión pública. Por ello cada sector o entidad del nivel nacional, prioriza la participación según su propia naturaleza para gestionar los temas, funciones y problemas públicos en la materia de su competencia. De este modo, según la revisión del Reglamento de Organización y Funciones de los Sectores rectores de políticas nacionales cuya participación es más limitada o inexistente, se observa que tienen funciones menos claras de participación, mientras los que tienen mayor, tienen funciones más claras. Por ejemplo, el ROF del MIMP, establece en el literal f del numeral 4.2 que una de sus competencias compartidas es “promover y apoyar la participación y concertación de la población en la ejecución y vigilancia de los programas y proyectos en el ámbito de su competencia”. Otro caso es el ROF del Mincul que señala en el artículo 3.11 el establecimiento de “instancias y mecanismos de participación y vigilancia ciudadana de la gestión del Ministerio de Cultura, garantizando el acceso a la información. Mientras en los documentos de gestión de los otros sectores que no tuvieron participación o fue muy limitada, dicha función no es específica ni clara. Lo cual implica que los sectores en su mayoría, salvo algunos casos, no tengan procesos precisos para garantizar la participación ciudadana en la gestión de las políticas nacionales.

Asimismo, la Guía de Políticas Nacionales elaborada por el Ceplan (2018) incorpora elementos para tomar en cuenta a los actores sociales en el territorio. Por lo que es un desafío importante garantizar la participación ciudadana en las diferentes etapas de la gestión de las políticas nacionales. La Política de Estado N° 24 del Acuerdo Nacional establece el compromiso de que el Estado “atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno” (Acuerdo Nacional, 2002). La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (PNMGP 2030), tiene el enfoque de la nueva gobernanza pública que enfatiza el rol activo de la participación ciudadana en la solución de los problemas públicos para crear valor público (Bryson et al, 2014; PNUD, 2015). El rol central de las personas en la co-producción de políticas, bienes, servicios y regulaciones debe responder a sus principales demandas y necesidades (PNMGP 2030, p. 20). Para ello, se utiliza la cadena de valor público en la que se puede visibilizar tanto la gestión interna del Estado y los resultados, así como los procesos de gobernanza entre diferentes niveles de gobierno y actores de la sociedad civil. En tal sentido, la gestión de las políticas nacionales se enmarca dentro del objetivo prioritario 1 de la PNMGP 2030 “Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio”. Así también, la PNMGP, establece en su objetivo 4 “Garantizar un gobierno

abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas". El gobierno abierto tiene como uno de sus principales pilares, la participación ciudadana, es decir garantizar el involucramiento de las personas en la acción pública. Para ello, se realizan Planes de Acción de Gobierno Abierto, el último aprobado fue el de 2020-2021.

De las entrevistas realizadas a los funcionarios y servidores públicos, se desprende que los equipos técnicos que gestionan las políticas nacionales siguen muy de cerca la Guía de Políticas Nacionales, la cual es su eje metodológico. De este modo, las actualizaciones que se puedan realizar a la Guía incidirán en la forma que los sectores formulan, implementan, realizan el seguimiento y evalúan las políticas nacionales, influirán directamente en la manera en que gestionan las políticas nacionales. La participación al ser un derecho necesita ser garantizada por el estado en su accionar público.

Otro de los principales desafíos del estado, se observa en torno al conocimiento sobre participación ciudadana en políticas. De acuerdo a las entrevistas realizadas a servidores públicos que participaron en la gestión de las políticas nacionales, se identifica que si bien se tiene conocimiento teórico de su importancia, sin embargo no se le tiene muy presente como un derecho fundamental de las personas. Más bien, se distingue que su principal importancia es la de ser una herramienta para recoger información de los actores de la sociedad. También se ha identificado que muchos servidores públicos confunden la participación ciudadana con las reuniones con distintos sectores y niveles de gobierno, considerando que son espacios suficientes para encontrar respuestas a las problemáticas identificadas.

Al mismo tiempo, se identifica un importante desafío de conocimiento teórico y práctico de técnicas y metodologías de participación. Se asume que la participación podría no ser efectiva debido a que la población no tendría conocimiento exacto acerca del problema público. Otro desafío, es la identificación de la demanda ciudadana a través de los actores sociales, especialmente en las zonas rurales y en grupos de especial protección. En estos grupos, se observa que aún las metodologías (como encuestas y grupos focales, entre otros) de recojo de información y participación no han sido implementadas, dejando de lado dichas necesidades.

Asimismo, se señala que existe un temor de incluir a la sociedad ex ante en los procesos, pues haría demorar el proceso, por lo que se prefiere involucrarla ex post, es decir, en la fase de socialización. Otros desafíos de carácter logístico son el contar con bases de datos actualizadas y diversificar la participación; esto quiere decir no invitar únicamente a actores que se encuentren a favor de la propuesta inicial del sector, o invisibilizar a los actores que han manifestado resistencia o contraposiciones a los planteamientos.

Otro tema común es la falta de conocimiento del enfoque territorial para elaborar políticas, ello incide en que se priorice la capital del país. Además, se identifica un marcado centralismo desde el Ejecutivo para la formulación de las políticas en general, lo que deja en desatención las necesidades de la población no limeña; ello no permite la articulación de las políticas nacionales con los planes de desarrollo regional y local concertado.

Por otro lado, se precisa que en muchas ocasiones las políticas nacionales son elaboradas por consultores o terceros que no tienen un acercamiento completo o suficiente con el ámbito de desarrollo de la política. También se señala que los perfiles técnicos de las personas que formulan políticas son distintas y pueden aún variar más dependiendo del sector y la temática. Se sugiere que las fases de diseño y formulación sean conducidas por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, pero se reconoce que existen limitaciones de capacidades y presupuesto.

Es preciso mencionar que durante la pandemia se han identificado mayores problemas para garantizar la participación; sin embargo, la virtualidad ha sido una herramienta útil para reducir dichas brechas, por ello

debe ser optimizada aún más. Si bien esta ha traído grandes oportunidades para fomentar la participación, también existen serias limitaciones: por ejemplo, no se puede conocer si existe una escucha activa real durante las reuniones virtuales, lo cual es necesario para recoger las preocupaciones y demandas de la población. Así, se considera a las reuniones presenciales más productivas y mejores por lo menos en los primeros momentos de contacto. Se reiteran los desafíos relacionados con los recursos, pues se requiere de presupuesto para el desarrollo de talleres y los desplazamientos respectivos.

Existen a su vez mayores desafíos para garantizar la participación en las otras etapas de la gestión de las políticas. Muchas de ellas tardan en implementarse, por lo que todavía no se realizan labores de participación ciudadana con respecto a la implementación, seguimiento y evaluación por parte de los sectores estatales, más allá de la propia forma de gestionar del sector.

A group of people in a meeting room, with a man pointing at a document on the wall. The scene is dimly lit, with a blue tint. The man is in the center, wearing a white shirt, and is pointing towards a document on the wall. To his right, a woman with glasses is looking at him. In the foreground, there are several papers and a laptop on a table. The overall atmosphere is professional and collaborative.

4.

Propuestas estratégicas para fortalecer la participación ciudadana en las políticas nacionales

4. Propuestas estratégicas para fortalecer la participación ciudadana en las políticas nacionales

Tomando en consideración el análisis de la situación actual de la participación en las políticas nacionales, a continuación, se presentan algunas propuestas estratégicas, a fin de fortalecerla. Para la elaboración de las propuestas específicas se han tomado en consideración las entrevistas realizadas, la revisión documental y la Guía de Políticas Nacionales, en la que está representada el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua.

4.1. Fortalecer la formación de una ciudadanía intercultural inclusiva

Los factores estructurales como desigualdad, racismo y exclusión son complejos, multidimensionales y multidisciplinares y tienen un efecto disgregador. Por ello el tránsito hacia una sociedad integrada, es decir una “comunidad imaginada” que comparta una visión positiva común se da mediante la educación (OXFAM, 2019; Portocarrero, 2005). En este sentido se necesita consolidar una ciudadanía inclusiva que promueva el desarrollo sostenible, valores democráticos con un enfoque de derechos (intercultural, de género, participación). Es importante considerar a la participación como un valor que debe ser transmitido e interiorizado en la sociedad, por ello un elemento clave son los espacios educativos y de formación.

Escuela de formación ciudadana intercultural inclusiva

Se propone la formación de una escuela de formación ciudadana intercultural inclusiva¹¹. La ciudadanía intercultural inclusiva promueve una “auténtica cohesión social” en contextos de fragmentación y exclusión social y propone dinámicas inclusivas en los procesos de socialización y convivencia (Marín, 2013). Esta escuela de formación ciudadana, podría ser dirigida por la PCM en alianza con los organismos técnicos adscritos, como el Ceplan; así como con diferentes Ministerios como el de Cultura, Educación y de Inclusión Social, entre otros. Ello implica difundir los conceptos de participación ciudadana, derechos, política, enfoques interseccionales. Es de total importancia recuperar el sentido de lo público y darle valor a “aquello que nos pertenece a todos” (Sandoval et al., 2015, p. 15). De esta manera, la democracia será de ciudadanos cuando las políticas públicas se enfoquen en ellos y cuando estos hagan posible ese resultado; por lo tanto, no existe institucionalidad que por sí sola se oriente a objetivos definidos si no existen actores capaces de darle ese rumbo y esa orientación (Sol Arriaza, 2012, p. 125).

11 Para esta propuesta, se toma como ejemplo la escuela de formación política indígena en el Perú impulsada por Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y por el PNUD para fortalecer el enfoque intercultural en el ámbito político. Las sesiones se realizaron a través del aula virtual del JNE y contó con materiales didácticos y audiovisuales. Así también para cerrar la brecha digital, el PNUD dotó a cada participante de un equipo móvil, a fin de que puedan tener acceso a las sesiones. Se dio como prioridad a dirigentes de seis organizaciones nacionales que pertenecen al Grupo de trabajo para el fortalecimiento de la participación política (GTPPI), creado por Resolución N°085-A-2016-P/JNE. Estas son: Confederación Campesina del Perú (CPP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanales, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP), Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y la Unión Nacional de Comunidades Aimaras (UNCA) (Escuela de formación política indígena, 2021).

Promover la inclusión de la educación cívica en el currículo escolar

Se propone promover el dictado de los cursos de educación cívica para fortalecer la construcción de ciudadanos interculturales en un contexto democrático. Fortalecer el currículo educativo para fomentar la participación de los estudiantes en los espacios de la escuela, permitirá formar una ciudadanía que participe en los espacios propuestos por el Estado.

Capacitar y sensibilizar a la población en tema relacionados a participación ciudadana en políticas y planes

Asimismo, los actores de la sociedad civil deben ser capacitados en torno a sus derechos de participación en todos sus ciclos de vida. De este modo, el Ceplan debe capacitar a la población mediante talleres físicos y virtuales, sincrónicos y asincrónicos en temas de participación ciudadana en la gestión de las políticas nacionales y planes. Asimismo, se debe sensibilizar a la población mediante difusión de información relativa a participación por medios virtuales.

4.2. Articular y actualizar normativas que aseguren la participación ciudadana en las políticas nacionales

Según las causas analizadas, un factor que limita la participación ciudadana y con ello la sostenibilidad de las políticas es que la normativa no precisa de manera clara y directa la participación ciudadana en la gestión pública y en las políticas nacionales.

Tomando en consideración la carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública, se propone precisar, tanto en la Constitución Política del Perú, la LOPE, el DS 029-2018-PCM y la Directiva n° 01-2017-Ceplan/PCD, el tema de la participación ciudadana en la gestión pública de manera general y, de manera específica, la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas y nacionales.

De este modo, desde el más alto nivel normativo se debe incidir en precisar la participación en la gestión y políticas públicas, tanto en el artículo 2.17 como en el 31 de la Constitución Política del Perú. A manera de propuesta¹² se puede señalar que un derecho fundamental de las personas es “participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación, **así como en la gestión y políticas públicas**”. Asimismo, el artículo 31 de la Constitución puede precisar que “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante **el ciclo de gestión de los planes y políticas nacionales**, referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas...”.

Siguiendo esta línea, es importante que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) pueda enfatizar en la necesidad de incluir la participación ciudadana en la gestión del Estado, de tal modo que los sectores puedan incluirla de manera transversal, tomando en cuenta que es una de las principales características del gobierno abierto. Se debe precisar la importancia de asegurar la participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. De este modo, se propone colocar en el artículo IV del título preliminar de la LOPE sobre participación ciudadana y transparencia lo siguiente: “Las personas tienen derecho a vigilar y participar en la gestión del Poder Ejecutivo, conforme a los procedimientos establecidos por la ley. Para ello las entidades del Poder Ejecutivo actúan de manera tal que las personas tengan acceso a información, conforme a ley; **así como a asegurar la participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas**”.

¹² Los textos en negritas son las propuestas.

Así también el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, modificado por los decretos supremos 038-2018-PCM, 168-2020-PCM, 176-2020-PCM, 031-2021-PCM y 064-2021-PCM, debe precisar la necesidad de asegurar la participación ciudadana en las políticas nacionales. De este modo, se propone que en el artículo 8 (sobre políticas nacionales) se incluya el siguiente numeral: **“8.6. Se asegura la participación ciudadana, con enfoque territorial, en el ciclo de gestión de las políticas nacionales”**.

Siguiendo esta tendencia, en la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, Título I, Disposiciones generales, se propone la inclusión de un artículo que señale lo siguiente: **“Asegurar la participación ciudadana en el ciclo de gestión de las políticas nacionales y planes de desarrollo”**. En el mismo se podrían mencionar las formas en que se espera asegurar la participación ciudadana en la **formulación, implementación, seguimiento y evaluación** de planes de desarrollo regional concertado y políticas nacionales.

4.3. Evaluar la articulación e integración de los diferentes espacios de participación ciudadana

La integración de los espacios de participación ciudadana de diferentes instrumentos de gestión es necesaria para optimizar la participación y el tiempo de las personas. De este modo, pocos y eficaces espacios de participación pueden ser mucho más útiles, que muchos espacios desarticulados. En este sentido, se propone integrar los espacios de participación para que sean insumos de los diferentes instrumentos de gestión.

Analizar cómo se integran y articulan los diferentes instrumentos de gestión multisectoriales y multinivel de gobierno

La PCM debe evaluar la articulación de los diferentes instrumentos de gestión. De tal modo que las políticas y los diferentes instrumentos de gestión se integren entre sí.

Desde el Ceplan, se puede reflexionar acerca del modelo de políticas nacionales que se desea implementar y plasmar en el futuro. Un modelo que conlleve una gran cantidad de políticas, actualmente hay 34, o un modelo que reduzca la cantidad de políticas. Cuál debería ser el futuro de las políticas, se debería pensar en tener 50 o 60 políticas nacionales, o se debe pensar en tener un número pequeño de máximo 10 políticas nacionales multisectoriales. Asimismo, se debe pensar si las políticas nacionales deben ser un espacio que genere una participación activa de la población o sean otros instrumentos los que la canalicen. Según el análisis propuesta es mejor tener menos espacios de participación que sean más efectivos. Otro tema que se debe pensar es si las políticas nacionales deberían durar 5 años y actualizarse con cada gobierno o deben durar más de un lapso de gobierno, tomando en consideración la Política General de Gobierno.

Evaluar la integración de espacios de participación ciudadana en los instrumentos de gestión

Como resultado del análisis precedente, tanto la PCM como el Ceplan deben de proponer un alineamiento de los diferentes espacios de participación de los instrumentos de gestión multisectoriales y multinivel de gobierno. De tal modo que las políticas y planes, se puedan integrar con los diferentes espacios participativos como el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), Consejo de Coordinación Regional (CCR), Consejo de Coordinación Local (CCL), Agencias Regionales de Desarrollo, planes de ordenamiento territorial, presupuestos participativos, entre muchos otros.

4.4. Sensibilizar y capacitar a las autoridades políticas, funcionarios y servidores públicos

Se debe tener como objetivo la sensibilización y el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades políticas, así como de los funcionarios y servidores públicos. Para esto debe diseñarse, desde el Ceplan, un programa de sensibilización y capacitación de los actores políticos, funcionarios y servidores públicos en participación ciudadana y políticas nacionales. Ello se puede dar mediante talleres físicos y virtuales, así como mediante difusión de información en redes sociales (videos, posts, infografías). Asimismo, se puede establecer alianzas entre los diferentes programas de participación ciudadana del JNE y del Congreso de la República para fortalecer la participación ciudadana.

4.5. Promover los enfoques de nueva gobernanza pública y gobierno abierto en la gestión de las políticas nacionales

La participación ciudadana y la capacidad estatal son dos factores que pueden producir un círculo virtuoso o vicioso. Si aumenta la participación ciudadana, la capacidad estatal se fortalece, al mismo tiempo, si el estado mejora su capacidad de proveer servicios aumentará la participación ciudadana mediante los mecanismos institucionales establecidos. De lo contrario la ciudadanía encontrará otros espacios alternativos e informales para levantar sus demandas y necesidades, las cuales incluso son históricas. Por ello es importante, promover nuevos enfoques que fortalezcan la capacidad estatal para fortalecer la co-gestión de servicios públicos junto con actores de la sociedad civil en el marco de la gestión de las políticas nacionales. En este sentido, se debe enfatizar la co-creación de servicios durante el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas nacionales.

Actualizar guía de políticas nacionales con enfoque participativo

Con relación a la mejora de la Guía de Políticas Nacionales, se propone actualizarla periódicamente, con un enfoque más participativo. Para ello, se deben incluir y recomendar diferentes metodologías de participación ciudadana en las diferentes etapas y pasos de la misma, así como un mayor énfasis en que esa participación se realice de manera territorial. Además, la necesidad de participación ciudadana debe ser explícita en dicho documento. Asimismo, se debe de incentivar la participación ciudadana en la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales.

Diseñar e implementar procesos que promuevan la participación ciudadana en la gestión de las políticas nacionales

Se propone que los sectores rectores de políticas nacionales formulen e implementen procesos claros y transparentes de participación ciudadana en la gestión de las políticas nacionales. De este modo cada sector debe establecer un proceso claro y transparente de cómo las personas, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, academia, centros de investigación, entre otros, deben participar durante el ciclo de gestión de las políticas, según la especificidad del problema que atiende la política. Por su parte, el Ceplan puede brindar lineamientos para que cada sector proponga sus procesos de participación ciudadana en las diferentes etapas y pasos de las políticas nacionales.

Conclusiones

La participación ciudadana en las políticas nacionales se encuentra dentro de la participación en la gestión de desarrollo y es entendida como el derecho humano fundamental de las personas y organizaciones de la sociedad de involucrarse en la toma de decisiones públicas, a través de los procesos del ciclo de gestión de las políticas nacionales.

Tomando este marco conceptual se elaboró un conjunto de criterios para analizar la situación actual de la participación ciudadana en las políticas nacionales. El primero estuvo relacionado con la identificación de la participación de actores sociales. El segundo, con la identificación de la participación de la población afectada por el problema público. El tercero, con el alcance territorial de la participación de la población afectada, es decir si solo participó la población de la capital o también otros territorios al interior del país. Así también, un último criterio fue el tipo de participación, es decir si la participación fue informativa, consultiva, decisoría o cogestión.

A partir del análisis de 34 políticas nacionales aprobadas entre los años 2018 y 2022, así como de las entrevistas realizadas a funcionarios y servidores públicos, expertos y actores de la sociedad civil, se evidencia que en el 91 % (31) de políticas nacionales la participación ciudadana ha sido limitada, es decir la participación no ha sido efectiva, sino más bien superficial, ya que la participación ha sido realizada, más que nada, a nivel informativo y consultivo, no ha incluido a la población afectada por el problema público; y no ha tenido un alcance nacional en todo el territorio en el que la política tiene como objetivo implementarse. Asimismo, se evidencia que el 6 % (2) de políticas no tuvo participación de ningún actor de la sociedad civil y solo el 3 % (1) tuvo una participación efectiva.

En este sentido, se identificaron cinco principales causas de la limitada participación ciudadana: la persistencia histórica de una sociedad desintegrada y desigual; la falta de actualización y articulación entre la normativa y los instrumentos de gestión; los múltiples e inefectivos espacios de participación ciudadana; la falta de voluntad política; y la débil capacidad estatal para garantizar la participación ciudadana en las políticas nacionales.

Asimismo, se realizaron cinco propuestas estratégicas, las cuales obedecen a las causas detalladas: la primera está relacionada con la construcción de una ciudadanía intercultural inclusiva; la segunda se basa en articular y actualizar la normativa relacionada con la participación ciudadana y políticas nacionales; la tercera, con evaluar la integración de los diferentes espacios de participación ciudadana desde el Ejecutivo; la cuarta se refiere a la sensibilización y capacitación de actores políticos, funcionarios y servidores públicos mediante medios físicos y virtuales; y, finalmente, la quinta busca promover los enfoques de nueva gobernanza pública y gobierno abierto en la gestión de las políticas nacionales.

Referencias

- Agencia de la Calidad de la Educación. (2018). Informe Nacional ICCS 2016. Santiago de Chile, Chile: Agencia de la Calidad de la Educación. Recuperado de https://www.iea.nl/sites/default/files/2019-07/ICCS_2016_National_Report_CHL.pdf.
- Álamo, A. & Pérez, J. (2019). *Participación ciudadana y gobernanza. Materiales para la facilitación*. Barcelona, España: Ediciones Octaedro.
- Alburquerque, F. & Pérez, S. (2013). *El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas*.
- Attili, A. (2004). Ciudadanía, sociedad civil y la redefinición de espacios públicos. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (176), 131-150. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1096582.pdf>
- Azpur, J. (2006). *La descentralización y la participación en el proceso de la democracia*. En Tendencias y desafíos de la democracia peruana en el nuevo periodo político. Cuaderno Descentralista N° 20. Lima: Propuesta Ciudadana.
- Ballón, E. (2009). *Participación y poder. Una reflexión general*. Perú Hoy. 16, 73-92, Lima: Desco.
- Barranco, B. (2011). Riesgos regresivos y la necesidad de una mayor participación ciudadana. *Revista de Derechos Humanos*, (12), 6-9. Recuperado de https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_12_2011.pdf
- Barrenechea, R. & Encinas, D. (2022). Perú 2021: Democracia por defecto. *Revista de Ciencia Política*, vol 42, n° 2, junio. Recuperado de https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2022005000115&script=sci_arttext.
- Bebbington, A. (Ed.). (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima, Perú: IEP y CEPES.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), 445-456.
- Bubola, E. (2022, 09 de diciembre). Ocho claves sobre la agitación política en Perú. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2022/12/09/espanol/crisis-peru-castillo.html>.
- Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, 23, pp. 157-180. Cepal (2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Recuperado de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>.
- Ceplan. (2018). *Guía de Políticas Nacionales*. Modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD.

- Ceplan. (2022a). Perú 2050: Escenarios alternativos de largo plazo. Lima, Perú: Ceplan. Recuperado de <https://observatorio.ceplan.gob.pe/publicacion/detalle/253>.
- Ceplan. (2022c). Capacidad estatal para la entrega de servicios públicos en el Perú: Un análisis exploratorio cuantitativo. Lima, Perú: Ceplan. Recuperado de <https://observatorio.ceplan.gob.pe/publicacion/detalle/259>.
- Comisión de Entrega de la CVR. (2008). *Hatun Willakuy*. Lima, Perú: Comisión de Entrega de la CVR.
- Constitución Política del Perú (1993).
- Contraloría General de la República. (2014). Estudio de proceso de descentralización en el Perú. Lima, Perú: Contraloría General de la República.
- Contreras, C. (2002). El centralismo peruano en perspectiva histórica (Documento de Trabajo, 127. Serie Historia, 24). Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Contreras, C.; Incio, J.; López, S.; Mazzeo, C. & Mendoza, W. (2015). *La desigualdad de la distribución de ingresos en el Perú. Orígenes históricos y dinámica política y económica*. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Couillaud, F. (2009). Sobre la creación del Ministerio de Cultura. PuntoEdu. Recuperado de <https://puntoedu.pucp.edu.pe/voces-pucp/sobre-la-creacion-del-ministerio-de-cultura/>.
- Dargent, E. & Rousseau, E. (2021). Perú 2020: ¿El quiebre institucional? Revista de Ciencia Política, vol 41, n° 2, junio. Recuperado de <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/40187/34051>.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de la ONU del 10 de diciembre de 1948.
- Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Decreto Supremo N° 028-2008-EM, Reglamento de la Participación Ciudadana en el Subsector Minero.
- Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que Regula las Políticas Nacionales.
- Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 216 (febrero, 2022). Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/03/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-216-Febrero-2022-VF.pdf>
- Degregori, C. [ed] (1996). *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Escuela de formación política indígena. (2021, 15 de septiembre). Observa igualdad. Recuperado de [https://observaigualdad.jne.gob.pe/novedades/escuela_formacion_politica_indigena.html#:~:text=El%20Jurado%20Nacional%20de%20Elecciones,Generales%202021%20\(EG%202021\)](https://observaigualdad.jne.gob.pe/novedades/escuela_formacion_politica_indigena.html#:~:text=El%20Jurado%20Nacional%20de%20Elecciones,Generales%202021%20(EG%202021)).
- Galarza, L. (2002). Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos. Lima, Perú: Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano.

- Grupo Propuesta Ciudadana. (2009). Presupuesto participativo: Boletín de vigilancia #2. Balance del presupuesto participativo regional. Recuperado de http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/boletin_vigilancia2_1.pdf.
- Ilizarbe, C. (2022). *La democracia y la calle: Protestas y contrahegemonía en el Perú*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- JNE (2012). Mecanismos de Participación y Control Ciudadano. Recuperado de <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PE/modulo-de-consulta-mecanismos-de-participacion-y>
- JNE (2008). Guía de Participación Ciudadana del Perú. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/\\$FILE/1_pdfsam_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/$FILE/1_pdfsam_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf)
- JNE (2010). Aproximación a los Derechos de Participación y Control Ciudadano. Recuperado de https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electoral%20-%20Exposiciones/ee2007/mar_19jun2007.pdf
- Klarén, P. (2012). Nación y sociedad en la historia del Perú. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Kurtz, M. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783.
- Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806.
- Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795.
- Ley del Derecho a la Consulta Previa, Ley N° 29785.
- Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.
- Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.
- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785.
- Marin, M. (2013). La construcción de una ciudadanía intercultural inclusiva: instrumentos para su exploración. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 21, enero. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275029728029.pdf>.
- Matos Mar, J. (1986). Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

- McNulty, S. (2007). Participación ciudadana y sociedad civil: Experiencias de CCR y presupuestos participativos en seis regiones. En *Participación Ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*, 231-259. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- McNulty, S. (2019). Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo. *Revista De Ciencia Política Y Gobierno*, (11), 7-30. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/22540>.
- Olmo, G. (2023, 10 de enero). Protestas en Perú: qué está pasando en el sur del país y por qué se convirtió en el epicentro de los violentos disturbios contra el nuevo gobierno. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64218591>.
- Olmo, G. (2022, 09 de abril). Perú: cuál es el origen de las protestas que han provocado una grave crisis política y social en el país sudamericano. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61034029>.
- Panfichi, A. (Ed.). (2007). *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP.
- Paredes, M. & Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de Ciencia Política*, vol 40, N° 2, junio. Recuperado de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2020000200483.
- Perú: El COVID-19 ... (2022, 20 de julio). *Noticias ONU*. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2022/07/1511932>.
- PCM. (2013). Willaqniki 3. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Recuperado de <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/W3%20Las%20culturas%20y%20el%20conflicto%20en%20el%20Peru.pdf>.
- Portocarrero, G. (2005). Las relaciones Estado-sociedad en el Perú: un examen bibliográfico en P. Zarate (Ed.), *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-Sociedad y el rol de la cooperación internacional* (pp. 55 – 88). Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID).
- Portocarrero, G. (2015). *Razones de sangre. Aproximaciones a la violencia política*. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP.
- PNUD (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service*. Recuperado de https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf.
- Quiroz, J. (2018). Ciudadanía e igualdad para la construcción de la democracia. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 13(25), 147-176. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/2110/211057973007/html/>
- Remy, M. (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Sandoval, C., Sanhueza, A. & Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad*. Santiago: Cepal.

- Santaaulalia, I. (2022, 16 de diciembre). El caos político y la violencia agravan la crisis en Perú. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2022-12-17/el-caos-politico-y-la-violencia-agravan-la-crisis-en-peru.html>.
- Secretaría de Descentralización. (2017). Informe anual del proceso de descentralización 2016. Recuperado de https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Descentralizacion/files/informe_anual_2016_pcm_-_sd_-_libro.pdf.
- Shack, N. & Arbulú, A. (2021). *Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República.
- Soifer, H. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sol Arriaza, R. (2012). *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho*. San José: Flacso.
- Sundberg, A. (2022). *Natural Disaster at the Closing of the Dutch Golden Age*. In *Natural Disaster at the Closing of the Dutch Golden Age* (Studies in Environment and History, pp. I-II). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanaka, M. (2001). *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*. Lima: IEP.
- Tanaka, M. (2005). Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración en P. Zarate (Ed.), *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-Sociedad y el rol de la cooperación internacional* (pp. 55 – 88). Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID).
- Valdiviezo, M. (2013). *Informe Especial sobre Toma de Decisiones Públicas y Participación Ciudadana*. Lima: Congreso de la República del Perú.
- Vargas, F. & Osorio, F. (2022). The Territorial Foresight for the construction of shared visions and mechanisms to minimize social conflicts: The case of Latin America. *Futures*, 123, Article 102625, 10.1016/j.futures.2020.102625.
- Zapata, A. & Rojas, R. (2013). *¿Desiguales desde siempre? Miradas históricas sobre la desigualdad*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Anexos

Anexo 1.

La participación ciudadana en el marco normativo internacional

Sistema universal de derechos humanos

El primer instrumento de derecho internacional en el que se pone de manifiesto el derecho de participación y que marca una pauta para la construcción del estándar de este derecho, desde un enfoque basado en derechos humanos, es la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Según el artículo 21, la participación ciudadana es un derecho humano fundamental que legitima al ciudadano para ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas o por medio de representantes libremente.

Asimismo, la participación en asuntos públicos también se manifiesta en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), que en el artículo 25.a precisa que todos los ciudadanos gozan con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos; y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966), que en su artículo 13.1 precisa que se debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. Además, señala en su artículo 15.1.a que los estados parte reconocen el derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

Otros instrumentos internacionales se refieren al derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales; al derecho a participar en todos los aspectos de la vida cultural; al derecho a participar plenamente en la vida cultural y artística; al derecho de acceso a la vida cultural y participación en ella; y al derecho a participar, en igualdad de condiciones que las demás, en la vida cultural (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2009).

Por otra parte, en el sistema universal de derechos humanos existen instrumentos que tienen como finalidad la protección de grupos en situación de especial vulnerabilidad. En estos documentos se plasma un deber reforzado del Estado de garantizar y proteger derechos, de manera específica en el de participación.

Mujeres: con relación a las mujeres, quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad por su género, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) señala en su artículo 7.b el derecho de las mujeres a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; y su artículo 7.c señala el derecho de las mujeres a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

De manera específica, en el artículo 11.2.c se señala que los estados deben tomar medidas adecuadas para alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública,

especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.

Además, tomando en consideración las necesidades particulares de las mujeres en zonas rurales, el artículo 14.2.a señala su derecho a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles.

Personas racializadas: la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965) señala en su artículo 5 que los estados parte se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos políticos. Además, en el literal c se precisan los derechos de participación relacionados a elegir y ser elegidos, por medio del sufragio universal e igual; el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel; y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

Niñas, niños y adolescentes: la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) indica, a lo largo de su texto, el derecho que tienen las niñas, niños y adolescentes a participar en los asuntos que les afecten (en los procesos de separación de padres, en los procesos de adopción, en la vida cultural, entre otros). Sin embargo, en su artículo 12.1 se precisa que los estados parte tienen la obligación de garantizar que los menores estén en condiciones de formarse un juicio propio, así como el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que los afectan.

En esa misma línea, en su numeral 2 precisa que el niño tendrá oportunidad particular de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que lo afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Con relación a ello, el Comité de los Derechos del Niño (2009) ha desarrollado en su Observación General núm. 12 sobre el derecho al niño a ser escuchado cómo el artículo 12 se interpreta en el sentido del derecho a la participación y señala en el fundamento 3 de la introducción lo siguiente:

“En los últimos años se ha ido extendiendo una práctica que se ha conceptualizado en sentido amplio como ‘participación’, aunque este término no aparece propiamente en el texto del artículo 12. Este término ha evolucionado y actualmente se utiliza por lo general para describir procesos permanentes, como intercambios de información y diálogos entre niños y adultos sobre la base del respeto mutuo, en que los niños puedan aprender la manera en que sus opiniones y las de los adultos se tienen en cuenta y determinan el resultado de esos procesos”.

En ese sentido, también se indica en el párrafo 12 que “las opiniones expresadas por niños pueden aportar perspectivas y experiencias útiles, por lo que deben tenerse en consideración al adoptar decisiones, formular políticas y preparar leyes o medidas, así como al realizar labores de evaluación”.

Pueblos indígenas: con relación a ellos, existen dos tratados de relevante importancia. El primero es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989), siendo uno de sus postulados más importantes el derecho de los pueblos indígenas a participar de manera efectiva en las decisiones que los afectan.

En ese sentido, en el artículo 2.1 se señala que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática, con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Asimismo, en el artículo 5.c se precisa que las disposiciones del mismo convenio deberán adoptarse con la participación y cooperación de los pueblos interesados.

Sin embargo, en el artículo 6.1.a se pone de manifiesto la obligación de los estados de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Para ello, en el artículo 6.1.b se precisa que los estados deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados pueden participar libremente.

El segundo es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), que señala en su artículo 5 el derecho que tienen los pueblos indígenas a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

En su artículo 18 se señala el derecho en específico de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, por medio de representantes elegidos por ellos, de conformidad con sus propios procedimientos, así como de mantener y desarrollar sus propios mecanismos de adopción de decisiones. Además, en su artículo 23 se menciona el derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les concierne y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Personas migrantes: no existe un tratado de derechos humanos que se refiera de manera específica a la compleja situación de las personas migrantes y a las distintas calidades migratorias en las que se pudieran encontrar, a partir de las cuales puede variar su situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (1990) plantea lineamientos de protección para las personas migrantes.

En su artículo 42 indica que los estados facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales. En el artículo 43.g se precisa su derecho a participar y acceder a la vida cultural.

Personas con discapacidad (PcD): la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008) señala en su artículo 3, como uno de sus principios generales, a la participación. De manera específica, en el artículo 29 se precisa el derecho a la participación en la vida política y pública; así, los estados parte deben adoptar todas las medidas viables para facilitar y promover la participación de las personas con discapacidad en las actividades públicas y cívicas, como el derecho a votar, a ser elegidas o a participar en organizaciones políticas.

Asimismo, en el artículo 30 se menciona el derecho a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte, lo cual implica el acceso en igualdad de condiciones a actividades recreativas, de descanso, de esparcimiento y deportivas.

Tabla 3. *Instrumentos del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.*

Instrumento	Artículo(s)	Fecha de aprobación y/o ratificación por el Perú
Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)	Artículos 21.1 y 27.1	9/12/1959
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)	Artículo 5.c	29/9/1971
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	Artículo 25	28/4/1978
Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (1966)	Artículos 13.1 y 15.1.a	28/4/1978
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)	Artículos 7.b, 7.c, 11.2.c y 14.2.a	13/9/1982
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989)	Artículos 2.1, 5.c y 6.1	5/12/1993

Instrumento	Artículo(s)	Fecha de aprobación y/o ratificación por el Perú
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	Artículo 12	4/9/1990
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (1990)	Artículos 42 y 43.g	14/9/2005
Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)	Artículos 29 y 30	30/1/2008
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)	Artículos 5, 18 y 23	13/9/2007

Nota. Elaboración Ceplan.

Sistema regional de derechos humanos

Con relación al sistema regional, el sistema de protección de derechos humanos interamericano nace con la Carta de la Organización de Estados Americanos, el 30 de abril de 1948. En su artículo 34 este documento señala que los estados que formen parte de la OEA convienen en que parte de los objetivos básicos del desarrollo integral es la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo.

En ese sentido, para lograr ello, en su artículo 45.f se precisa que los estados parte convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

“La incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. El estímulo a todo esfuerzo de promoción y cooperación popular que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad” (Carta de la OEA, 1948).

Además, en su artículo 95.c.3 indica que el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral para el cumplimiento de los fines de la organización promoverá, coordinará y responsabilizará de la ejecución de programas y proyectos de desarrollo a los órganos subsidiarios y organismos correspondientes, con base en las prioridades determinadas por los estados miembros, en áreas tales como el fortalecimiento de la conciencia cívica de los pueblos americanos, como uno de los fundamentos del ejercicio efectivo de la democracia, y la observancia de los derechos y deberes de la persona humana.

Ese mismo año se firmó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), cuyo artículo XIII precisa el derecho a los beneficios de la cultura y refiere el derecho de las personas a participar en la vida cultural de la comunidad. De manera específica, su artículo XX, sobre el derecho de sufragio y de participación en el gobierno, indica que toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

El instrumento más importante para la protección de derechos es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), también llamado Pacto de San José de Costa Rica, que señala en su artículo 23 literal a) el derecho de todas las personas ciudadanas a participar en la dirección de los asuntos públicos; el literal b) hace referencia al derecho al voto y ser elegidos; y el literal c) menciona el acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

Dicha convención cuenta con un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988), también llamado Protocolo de San Salvador, que indica en su artículo 13 el derecho a la educación, la importancia de esta para capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista. Por otra parte, en su artículo 14 se precisa el derecho de las personas a participar en la vida cultural y artística de la comunidad.

Al igual que en el sistema universal, en el sistema interamericano existen instrumentos que tienen como finalidad la protección de grupos en situación de especial vulnerabilidad, los cuales refuerzan el deber del Estado de garantizar y proteger derechos, de manera específica el derecho a participar.

Mujeres: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), también llamada Convención de Belem do Pará, precisa en su artículo 4 que las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades

consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos, señalando en el literal j el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Asimismo, en su artículo 8.f se precisa que los estados convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, como programas de rehabilitación y capacitación que permitan a la mujer víctima de violencia participar plenamente en la vida pública, privada y social.

Personas con discapacidad: la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad señala en su artículo V.1 que los estados promoverán, en la medida en que sea compatible con su ordenamiento interno, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajen en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas.

Personas adultas mayores: el instrumento más reciente ratificado por el Estado Peruano es la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), en el que se manifiesta de manera más asertiva y explícita el derecho a la participación de las personas adultas mayores.

En su artículo 3 se precisa que la participación es un principio general de la convención; en su artículo 4, que los estados tienen el compromiso de salvaguardar los derechos fundamentales sin discriminación; y en su literal f, que para ello se promoverá la más amplia participación de la sociedad civil y de otros actores sociales, en particular de la persona mayor, en la elaboración, aplicación y control de políticas públicas y legislación dirigida a la implementación de la mencionada convención.

En los artículos 8 y 21 se precisa el derecho de participación en la comunidad y vida cultural, respectivamente.

El artículo 27 señala que el derecho de participación es político e indica que las personas adultas mayores tienen derecho a participar en la vida política y pública en igualdad de condiciones con los demás y a no ser discriminados por motivo de edad.

Finalmente, según el artículo 32.c, los estados acuerdan desarrollar programas para sensibilizar a la población sobre el proceso de envejecimiento y sobre la persona mayor, fomentando la participación de esta y de sus organizaciones en el diseño y formulación de dichos programas.

Tabla 4. Instrumentos del Sistema Regional (Interamericano) de Protección de Derechos Humanos.

Instrumento	Artículo	Fecha de ratificación por el Perú
Carta de la Organización de Estados Americanos (1948)	Artículos 34 y 45.f y 95.c.3	2/12/1954
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)	Artículos XIII y XX	7/12/1978

Instrumento	Artículo	Fecha de ratificación por el Perú
Convención Americana de Derechos Humanos (1969)	Artículo 23	7/12/1978
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador (1988)	Artículos 13.2, 14.1.a	17/5/1995
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -Convención de Belém do Pará (1994)	Artículo 4.j	4/4/1996
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999)	Artículo V	30/8/2001
Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015)	Artículos 3.e, 4.f, 8, 21, 27 y 32	9/3/2021

Nota. Elaboración Ceplan.

Es importante evidenciar que de la revisión de las normas internacionales de derechos humanos en materia de participación se identifica que además de un derecho, es un principio esencial de la gobernanza y gobernabilidad democrática. Así, en el año 2020, el secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, señaló lo siguiente:

“La protección y el respeto del derecho a la participación es una obligación legal para todos los estados miembros. Y, a la vez, es también un activo de gran valor para los gobiernos, aunque a veces no se le reconozca este valor [...]. Para que una participación sea significativa y efectiva no deberá ser simplemente formal o simbólica: debe tener un impacto real sobre las decisiones, además de ser oportuna y sostenida. Además, fundamentalmente, la participación debe ser inclusiva, extendiéndose sobre todo y de manera especial a los grupos marginados y vulnerables”.

Anexo 2.

Análisis de la participación ciudadana en las políticas nacionales

1. Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales

El problema público identificado en la política es “mujeres y hombres de ámbitos rurales no desarrollan sus competencias según sus necesidades, intereses diferenciados, características, dinámicas productivas y socioculturales, en cada etapa de su vida”. De este modo, la población afectada por el problema público son las mujeres y hombres de ámbitos rurales.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante el proceso de formulación hubo asistencia técnica especializada en dos momentos. El primero, vinculado a la etapa de diseño, contó con el apoyo del equipo del proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). El segundo, relacionado con el proceso de adecuación de la política al D. S. N° 029, contó con la participación de Unicef, que designó dos expertos para este fin.

Asimismo, se llevaron a cabo conversatorios y mesas de trabajo; además, se recibieron aportes y opiniones técnicas, en el marco de las coordinaciones realizadas con el Consejo Nacional de Educación, a través de la Comisión de Gestión Descentralizada. Finalmente, se socializó la propuesta de política. En esa línea se realizaron consultas a las gerencias/direcciones regionales de Educación (DRE), UGEL e II. EE., Coneib; diálogos regionales; mesas de trabajo con las redes rurales Fe y Alegría; jornadas de reflexión y consultas sociales vía portal web.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, en mesas de trabajo con expertos y con las redes rurales Fe y Alegría, en diálogos regionales, jornadas de reflexión y consultas sociales vía portal web. No obstante, no se tiene mayor información acerca de en qué consistieron los diálogos regionales y las jornadas de reflexión, la cantidad de actores sociales que participaron ni sus nombres, en el caso de las organizaciones. Tampoco se conoce si hubo participación en la totalidad o parte del territorio de la población objetivo de la política.

2. Política Nacional de Competitividad y Productividad

El problema público identificado en la política es “ralentización de la evolución del bienestar de la población en los últimos cinco años”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Se consignaron reuniones con representantes de instituciones, tanto públicas como privadas, que tienen competencia sobre los lineamientos de la política. Las reuniones se desarrollaron entre el 1 y el 18 de octubre de 2018. En total se llevaron a cabo 16 reuniones con 20 representantes de entidades públicas, gremios, organizaciones, entre otros.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante 16 reuniones con 20 representantes de instituciones públicas y privadas. Si bien se señala el número de reuniones y la cantidad de representantes, no se indica el nombre de las organizaciones; tampoco se conoce si hubo participación en la totalidad o parte del territorio.

3. Política Nacional de Igualdad de Género

El problema público identificado en la política es “discriminación estructural contra las mujeres”. De este modo, la población afectada por el problema público son las mujeres peruanas.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante el proceso de diseño y formulación de la política se desarrollaron talleres participativos de trabajo con diferentes actores: direcciones generales del MIMP, academia, sociedad civil, cooperación internacional y especialistas de las entidades del Estado (CMP, Planig y MEF).

Por otro lado, se contó con la opinión informada de personas con trayectoria en el tema y recomendaciones de organizaciones internacionales. También se realizaron talleres con expertos de la academia, representantes de la sociedad civil y especialistas de las entidades del Estado (CMP, Planig y MEF), y reuniones técnicas con direcciones generales del MIMP

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, en talleres participativos con el sector público, academia, sociedad civil y cooperación internacional. Se observa un énfasis en detallar de manera más específica la participación del sector público. No obstante, no se tiene mayor información acerca de la cantidad de actores sociales que participaron ni sus nombres. Tampoco se conoce si hubo participación en la totalidad o parte del territorio.

4. Política Nacional de Transporte Urbano

El problema público identificado en la política es “personas y mercancías presentan limitaciones para el desplazamiento en el sistema de transporte urbano”. De este modo, la población afectada por el problema público son las personas en el sistema de transporte urbano.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Se llevaron a cabo consultas con actores del sistema de transporte urbano mediante entrevistas, reuniones de trabajo con autoridades, transportistas, MTC, Ceplan y personal técnico de las municipalidades de Lima, Arequipa y Trujillo.

También hubo talleres de difusión y validación de la propuesta de política con los gobiernos locales de Trujillo, Chiclayo, Cajamarca, Tumbes, Lima, Huancayo, Ica, Huaraz, Cerro de Pasco y el Callao, y con las ONG Lima Cómo Vamos y Transitemos.

En el Anexo A-1.3 de la política se señalan las temáticas de los talleres realizados, que detallan la cantidad de personas y organizaciones participantes.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante entrevistas, reuniones y talleres con gobiernos locales, Ceplan, MTC, transportistas, universidad, academia, sociedad civil y ONG (detallados en el Anexo A-1.3 de la política). En la política no se detallaron la cantidad ni los nombres de las organizaciones de transportistas participantes. Asimismo, se realizaron talleres de difusión en diez ciudades del país; a nivel departamental hubo una participación del 41 % del territorio.

5. Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado

El problema público identificado en la política es “incidencia de acciones delictivas cometidas por organizaciones criminales que operan en el ámbito nacional e internacional”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional e incluso internacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Se efectuaron 16 entrevistas a personas de la academia y funcionarios del sector público relacionados con la lucha contra el crimen organizado. Se organizaron 4 reuniones con investigadores de las direcciones especializadas de la Policía Nacional del Perú. Se realizaron dos talleres participativos con servidores públicos vinculados al tema: en el primero participaron 34 personas del personal estatal designado por los miembros de la comisión; en el segundo, 14 personas de las direcciones especializadas de la PNP.

Se realizaron otros dos talleres participativos cuyo objetivo fue recoger las propuestas de alternativas de solución. Ambos contaron con 37 participantes de los sectores y 8 representantes de las direcciones especializadas de la PNP.

Asimismo, se desarrolló un panel con representantes del Ministerio Público y procuradurías especializadas. Además, se realizaron talleres con los equipos técnicos de las entidades públicas que participan en la Comisión Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado.

Se llevó a cabo una encuesta a nivel nacional, con el objetivo de medir la percepción de la ciudadanía en torno al problema que se intentó identificar; estuvo a cargo de Ipsos y se realizó en octubre de 2018. Se aplicó a adultos mayores de 18 años, en 16 ciudades: Chimbote, Trujillo, Chiclayo, Piura, Huaraz, Cajamarca, Huánuco, Huancayo, Arequipa, Ica, Ayacucho, Cusco, Juliaca, Iquitos, Pucallpa y Lima.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, mediante entrevistas y talleres con el sector público y expertos. Para llegar a la población peruana se realizó una encuesta a nivel nacional. No obstante, se presenta como desafío incentivar la participación de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionadas con la lucha contra el crimen organizado. Asimismo, es necesario descentralizar dicha participación en el territorio nacional.

6. Política Nacional de Inclusión Financiera

El problema público identificado en la política es “población con bajo nivel de acceso y uso de servicios financieros de calidad”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población con bajo nivel de acceso y uso de servicios financieros de calidad.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño, para la delimitación, enunciación y estructuración del problema público, se realizaron juicios de personas expertas y reuniones de trabajo con el equipo técnico de la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF) y especialistas del sector público y privado. Asimismo, durante la etapa de formulación, para la elaboración de objetivos prioritarios, indicadores, lineamientos y servicios, se realizaron reuniones técnicas con el equipo técnico y miembros de la CMIF, juicios de personas expertas y reuniones de coordinación con especialistas del sector público y privado.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, con juicios a expertos y reuniones de trabajo y coordinación con el equipo de la CMIF, y especialistas del sector público y privado. Sin embargo, no se tiene mayor información sobre la cantidad de actores del sector privado que participaron ni sus nombres, en el caso de las organizaciones. Tampoco se conoce si hubo participación en la totalidad o parte del territorio. Finalmente, no se evidencia que la población en el territorio afectada directamente por el problema haya participado.

7. Política Nacional de Juventud

El problema público identificado en la política es “desigualdad en alcanzar el desarrollo integral de la población joven que afecta su participación en la sociedad”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población joven a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño, para la delimitación del problema público, hubo reuniones de trabajo entre la Senaju y la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto (OPEP) del Ministerio de Educación (Minedu). Para la enunciación y estructuración del problema público se realizaron las siguientes actividades participativas: grupo focal con 40 jóvenes y líderes de 9 regiones del país, reuniones técnicas con 37 funcionarios de 13 sectores del Poder Ejecutivo y del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), talleres participativos con 73 jóvenes líderes de 25 regiones del país y Lima Metropolitana (en el marco del Encuentro Nacional de Líderes juveniles en 2019), juicios de expertos, talleres participativos con 28 funcionarios de 18 gobiernos regionales y de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Para la determinación de la situación futura deseada se realizaron las siguientes actividades: talleres participativos con 2326 líderes juveniles de las 25 regiones y Lima Metropolitana (en el marco del desarrollo de los Foros Regionales de la Juventud), juicios de expertos nacionales e internacionales (UNV, OIT, Terre des Hommes). Para selección de las alternativas de solución se realizaron reuniones técnicas con 14 sectores del Poder Ejecutivo y con el JNE, reuniones de coordinación con 13 especialistas representantes de las direcciones generales del Minedu y juicios de expertos.

Durante la etapa de formulación, para la elaboración de objetivos e indicadores prioritarios, se realizaron reuniones técnicas con 28 funcionarios y especialistas de 11 sectores del Poder Ejecutivo y del JNE. Para la elaboración de lineamientos, una reunión técnica de trabajo entre la Senaju y la OPEP del Minedu. Para la identificación de servicios y estándares de cumplimiento se realizaron reuniones de coordinación con funcionarios de 11 sectores.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, en reuniones de trabajo y coordinación con el sector público; así también en grupos focales y talleres participativos con población joven en las 25 regiones del país y Lima Metropolitana, durante la etapa de diseño y formulación de la política. De este modo, se observa que hubo participación de la población afectada por el problema público en el territorio.

8. Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Terrorismo

El problema público identificado en la política es “existencia de individuos u organizaciones que realizan acciones terroristas y/o modalidades de índole nacional o transnacional”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño, para la enunciación y estructuración del problema se realizaron 10 entrevistas semiestructuradas a expertos en investigación del delito de terrorismo y académicos. Se realizaron dos talleres multiactor con representantes técnicos de los sectores que integran la comisión multisectorial. En el primer taller participaron 36 funcionarios; en el segundo, 12.

Asimismo, tanto para el análisis integral del territorio como para la situación futura deseada, se efectuó una encuesta nacional a 1290 personas de zonas urbanas y rurales en 16 ciudades del país (Chimbote, Trujillo, Chiclayo, Piura, Huaraz, Cajamarca, Huánuco, Huancayo, Arequipa, Ica, Ayacucho, Cusco, Juliaca, Iquitos, Pucallpa y Lima). Dicha encuesta estuvo a cargo de Ipsos y se realizó en octubre de 2018.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, mediante entrevistas y talleres al sector público y la academia. Para llegar a la población peruana se realizó una encuesta a nivel nacional. No obstante, se presenta como desafío incentivar la participación de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionados con la lucha contra el terrorismo. Asimismo, es necesario descentralizar dicha participación en el territorio.

9. Política Nacional Marítima 2019-2030

El problema público identificado en la política es “deficiente uso y aprovechamiento sostenible del ámbito marítimo”. De este modo, la que aborda el problema público es la población peruana a nivel nacional, la cual es afectada de manera indirecta por el deficiente uso de los recursos marítimos.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Para el diseño y formulación se efectuaron reuniones de trabajo con 10 sectores.

Conformación de tres comités de trabajo, en el marco de la Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el Ámbito Marítimo (Comaem), cada uno con un rol específico:

- Comité 1: compendio de normas legales y funciones de cada sector representante ante la Comaem
- Comité 2: formulación y diagnóstico de la realidad marítima multisectorial
- Comité 3: formulación de la política nacional

Asimismo, se realizaron 11 reuniones de trabajo con las instituciones que conformaron el Comité 2: fueron 6 durante la primera fase y 5 durante la segunda.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, mediante reuniones de trabajo con el sector público. No obstante, se presenta como desafío incentivar la participación de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionados al ámbito marítimo. Asimismo, es necesario descentralizar dicha participación en el territorio en los lugares que corresponda.

10. Política Nacional de Cultura

El problema público identificado en la política es el “limitado ejercicio de los derechos culturales de la población”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño y formulación se organizaron 9 mesas de discusión y talleres macrorregionales, con la participación de más de 500 agentes culturales, actores públicos y privados, de la sociedad civil y la academia, concernidos en la materia de cultura, a fin de alcanzar consensos respecto de los problemas del sector cultura, el rol de la cultura en el país, los desafíos del sector y las posibles soluciones frente a los problemas identificados. También hubo juicios de expertos; 16 entrevistas a creadores, gestores culturales y académicos; y 3 mesas de trabajo, con un total de 35 especialistas: creadores, gestores culturales, académicos, exviceministros y exministros del Ministerio de Cultura.

Asimismo, hubo reuniones de trabajo internas con servidores y funcionarios públicos del Ministerio de Cultura, la Biblioteca Nacional del Perú (BNP), el Archivo General de la Nación (AGN), el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP), la Comisión Consultiva de Cultura y las direcciones desconcentradas de Cultura, con la finalidad de construir la propuesta de política y recibir observaciones, comentarios y sugerencias. Estas reuniones incluyeron la validación del documento final con la alta dirección.

Finalmente, se socializó la propuesta preliminar de la política. Por un lado, mediante 9 mesas de socialización, con la participación de alrededor de 300 agentes culturales. Por otro lado, a través del portal institucional web del Ministerio de Cultura (durante 4 meses), acompañado de un formato para comentarios, y a través de oficios dirigidos a agentes culturales, particularmente instituciones y organizaciones culturales, puntos de cultura, direcciones desconcentradas de Cultura, entre otras.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante 9 mesas de discusión y talleres en las 4 macrorregiones (norte, sur, oriente y centro) del país, con la participación de más de 500 agentes culturales, actores públicos y privados, de la sociedad civil y la academia. También se efectuaron 16 entrevistas a expertos y 3 mesas de trabajo con 35 especialistas y actores de la sociedad civil, además de mesas de socialización en 9 regiones del país con 300 agentes culturales. Asimismo, se socializó la propuesta de política a nivel nacional mediante el portal web del Ministerio de Cultura. La participación de la población a nivel nacional u otras organizaciones se dio a partir de los comentarios a la propuesta de política en la socialización. De este modo, se observa que sí hubo participación de la población afectada por el problema público en todo el territorio.

11. Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 “Perú, país saludable”

El problema público identificado en la política es “años de vida saludables perdidos en la población por causas evitables”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño, para la delimitación del problema público y para la enunciación y estructuración del problema público, se realizaron reuniones técnicas con 11 sectores: Minedu, Midagri, MVCS, MIMP, Midis, MTPE, Mindef, Mininter, Minam, Mincul y Minsa; y con DGIESP, CDC, Digemid, Digesa, DGAIN, Seccor, INS, SuSalud, SIS. También se efectuaron consultas a expertos de CDC, DGIESP, DGAIN, Digesa y OGPPM. Para la situación futura deseada se llevaron a cabo reuniones de trabajo, con la participación de DGIESP y OGPPM, y juicios de expertos de CDC, DGIESP y OGPPM. Asimismo, para la selección de alternativas de solución se realizaron reuniones de coordinación con los órganos de línea del Minsa; reuniones de trabajo con la participación de DGIESP, CDC y OGPPM; y consultas de personas expertas de CDC, DGIESP y OGPPM.

Durante la etapa de formulación, para la elaboración de objetivos, lineamientos, indicadores y servicios, se realizaron reuniones de trabajo con la participación de DGIESP y OGPPM; reuniones de coordinación con 11 sectores: Minedu, Midagri, MVCS, MIMP, Midis, MTPE, Mindef, Mininter, Minam, Mincul y Minsa.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante reuniones de trabajo y consulta a expertos del sector público. En ese sentido, se observa que se priorizó la participación interna del Minsa y del sector público. No obstante, se presenta como desafío incentivar la participación de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionados con la salud. Asimismo, es necesario descentralizar dicha participación en el territorio.

12. Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva al 2030

El problema público identificado en la política es “población con inadecuadas competencias para ejercer su profesión y desarrollar investigación e innovación”. De este modo, la población afectada por el problema público son las personas que se encuentran cursando o desean acceder a la educación superior técnico-productiva (ESTP). En ese sentido, la política en cuestión “comprende tanto a los estudiantes que acaban de concluir la educación básica como a aquel sector de la población joven y adulta que desea insertarse o reinsertarse en alguna trayectoria educativa”.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño, para la enunciación y estructuración del problema público, así como para la determinación de la situación futura deseada y de la selección de las alternativas de solución, se realizaron 12 mesas de consulta y se contó con la participación de más de 150 actores estratégicos (autoridades, investigadores, especialistas, docentes y estudiantes) de las cinco alternativas formativas de la ESTP, además de representantes de los diferentes niveles de gobierno del sector Educación (Minedu, Sunedu, organismo acreditador, gobiernos regionales, entre otros). También se desarrollaron 4 talleres macrorregionales, que sirvieron como espacios para discutir y validar las causas del problema público y proponer alternativas de solución acordes al contexto regional; en ellos se identificaron las principales preocupaciones y expectativas de la población de forma descentralizada. Se realizaron reuniones con académicos y funcionarios de entidades nacionales e internacionales especializadas en la ESTP para identificar propuestas de solución.

Por otro lado, durante la etapa de formulación, para la elaboración de objetivos, lineamientos, indicadores y servicios, se efectuaron reuniones con los miembros del grupo de trabajo de naturaleza temporal, encargado de formular una propuesta de Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva. Asimismo, se llevaron a cabo reuniones de trabajo con especialistas del Minedu y de la ESTP.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante 12 mesas de consulta a más de 150 actores del sector público, sociedad civil, academia, docentes y estudiantes. También se realizaron 4 talleres macrorregionales. No obstante, no se tiene mayor información acerca de los talleres macrorregionales, la cantidad de actores sociales que participaron ni sus nombres, en el caso de las organizaciones. Tampoco se conoce si hubo participación en la totalidad o parte del territorio.

13. Política Nacional Penitenciaria al 2030

El problema público identificado en la política se relaciona con las “inadecuadas condiciones de vida para favorecer la reinserción de las personas privadas de libertad”. De este modo, la población afectada por el problema público son las personas privadas de su libertad.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Se efectuaron 8 sesiones con el grupo de trabajo multisectorial para la actualización de la Política Nacional Penitenciaria. Asimismo, se desarrollaron 12 reuniones interinstitucionales con funcionarios del sector público. También hubo 3 reuniones de trabajo con un grupo de expertos conformado por Miguel Sarre (México), Juan Morey (Argentina), Mauricio Sánchez, (Chile), Muriel Jourdan (Francia), Olga Espinoza y Julio Corcuera (Perú). Asimismo, se llevó a cabo el seminario internacional “Nuevos desafíos de la política penitenciaria”, un espacio de debate y discusión donde los miembros del grupo de expertos, profesionales del INPE y una representante del Minsa compartieron su experticia y opiniones con el grupo de trabajo multisectorial.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante reuniones de trabajo con el sector público y expertos. Asimismo, se organizó un espacio de debate y discusión entre expertos y el sector público. No obstante, se presenta como desafío incentivar la participación de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionados con los temas penitenciarios. Asimismo, es necesario descentralizar dicha participación en el territorio nacional.

14. Política Nacional contra las Drogas al 2030

El problema público identificado en la política está relacionado con “los daños ocasionados a zonas estratégicas y a poblaciones en situación de vulnerabilidad del país por los cultivos ilícitos, el tráfico ilícito y el consumo de drogas”. De este modo, la población afectada por el problema público son las personas en situación de vulnerabilidad por los cultivos ilícitos, el tráfico ilícito y el consumo de drogas.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Se llevaron a cabo reuniones técnicas con 21 entidades (áreas especializadas) de los sectores vinculados con la política: Sunat, Enaco, PCM, PNP, Minam, Midagri, Minsa, Minem, MTC, Produce, MVCS, Serfor, Osinfor, Minedu, Sernanp, Ministerio Público, Mininter, Mindef, Mincetur, Midis y MEF. Estas reuniones permitieron recoger aportes sobre la enunciación y modelo del problema público, la situación futura deseada, los objetivos prioritarios y sus indicadores, los lineamientos y los servicios, con sus respectivos estándares de cumplimiento de la política.

Asimismo, se efectuaron 21 entrevistas semiestructuradas sobre los elementos del diseño a expertos en la temática (alcanzando el punto de saturación), quienes revisaron, opinaron y brindaron insumos para formular la enunciación y estructuración del problema público, la situación futura deseada (que incluyó el análisis de tendencias y escenarios contextuales) y la selección de alternativas de solución.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, mediante entrevistas y talleres con el sector público y expertos. No obstante, se presenta como desafío incentivar la participación de las personas y organizaciones de la sociedad civil afectadas por el problema público, así como de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionados con la lucha contra las drogas. Asimismo, es necesario descentralizar dicha participación en el territorio nacional.

15. Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050

El problema público identificado en la política es la “alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño y formulación, se efectuaron reuniones con expertos en el tema. Asimismo, se desarrollaron talleres participativos con actores del sector público (PCM, Indeci, Cenepred, MEF, Ceplan, Ministerio de Relaciones Exteriores, MVCS, Minam, Midagri, Minedu, Minsa, MIMP, MINJUSDH, Defensoría del Pueblo, INEI, representantes de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP), sociedad civil, sector privado y entidades de cooperación internacional. Las reuniones con la sociedad civil se dieron en el marco de la MCLCP, a través del Grupo de Gestión del Riesgo de Desastres, donde participaron representantes de organizaciones de personas con discapacidad.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante reuniones con expertos, así como talleres participativos con el sector público, sociedad civil, sector privado y entidades de cooperación internacional. No obstante, no se detalla mayor información acerca del número de reuniones, la cantidad de actores participantes ni el nombre de las organizaciones. Tampoco se conoce si hubo participación en la totalidad o parte del territorio.

16. Política Nacional Multisectorial de Personas Adultas Mayores al 2030

El problema público identificado en la política es “discriminación estructural por motivos de edad contra las personas adultas mayores”. De este modo, la población afectada por el problema público son las personas adultas mayores.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño y formulación se realizó un taller con instituciones y organizaciones de la sociedad civil y un taller con expertos; también se organizaron 2 talleres con municipalidades provinciales y distritales, con 96 representantes de los gobiernos locales de las 24 regiones y el Callao.

Se llevó a cabo una encuesta digital de expectativas, preferencias y aspiraciones sobre la política (en formato Google Forms), la cual contó con la participación de 1430 personas del sector público a nivel nacional, regional y local, así como de organizaciones de personas adultas mayores (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP y Grupo de Trabajo Envejecimiento con Dignidad).

También se realizaron 2 talleres virtuales en los que participaron 542 personas que pertenecen a las organizaciones de personas adultas mayores y representantes de las instituciones que conforman la MCLCP de Piura, Ica, Ucayali, Cajamarca, Moquegua, Cusco, Pasco, Puno, La Libertad y Lima.

Asimismo, se organizaron exposiciones dialogadas con diversas entidades (MIMP, Mininter, MINJUSDH, Minsa, EsSalud, Minedu, ONP, Midis, MTPE, MCVS, Mincul, Mincetur, MTPE, Produce, Midagri).

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante talleres virtuales y presenciales, y una encuesta digital, en los que participaron actores del sector público, organizaciones de la sociedad civil y expertos. Si bien se indican el número de talleres, la cantidad de participantes no se señalan los nombres de las organizaciones de personas adultas mayores que participaron.

17. Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030

El problema público identificado en la política es “discriminación estructural hacia las personas con discapacidad”. De este modo, la población afectada por el problema público son las personas con discapacidad.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño, para la delimitación, enunciación y estructuración del problema público se efectuaron consultas a expertos internacionales (Departamento de Inclusión Social de la OEA y representantes de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU) y nacionales (representantes de la Clínica Jurídica de Discapacidad y Derechos Humanos de la PUCP). También se realizó una encuesta para conocer la percepción de 496 servidores públicos que trabajan en las Omaped y Oredis a nivel nacional.

Para la determinación de la situación futura deseada se organizaron siete espacios de diálogo, virtuales y presenciales, con organizaciones de la sociedad civil. Estas reuniones se llevaron a cabo con la Mesa de Discapacidad y Derecho, estudiantes del Cetpro Salomón Zorrilla, jóvenes con discapacidad intelectual y mental, y familiares (Omaped San Isidro), personas con discapacidad auditiva, representantes de Fenasop y ciudadanos interesados. También se realizó una encuesta nacional para recoger las aspiraciones de la población, la cual contó con la participación de 601 personas con discapacidad, familias y apoyos.

Para la selección de las alternativas de solución se realizaron reuniones regionales de consulta con representantes de organizaciones de la sociedad civil de personas con discapacidad, sus familiares, cuidadores y/o apoyos de todas las regiones del país. En esa línea se organizó un foro consultivo para potenciar el desarrollo integral de las personas con discapacidad.

Durante la formulación, para la elaboración de objetivos, lineamientos, indicadores y servicios se desarrollaron 14 reuniones con los miembros que integran el Grupo de Trabajo Multisectorial.

También se llevó a cabo un proceso de consulta¹⁴ para las personas con discapacidad y organizaciones que las representan, en coordinación con distintas entidades públicas de los tres niveles de gobierno, el cual fue liderado por el Conadis. De esta manera se identificó la participación de 710 organizaciones de personas con discapacidad, tomando en consideración el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad del Conadis, así como las bases de datos de las Oredis y Omaped a nivel nacional.

¹⁴ El derecho a la consulta se encuentra establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y es reconocido a nivel nacional mediante el artículo 14 de la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (LGPCD), que establece que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno tienen la obligación de realizar consultas con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, de manera previa a la adopción de normas legislativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa, consultiva y vinculante, mediante reuniones, espacios de diálogo, encuestas y un proceso de consulta. Tanto las encuestas nacionales como las reuniones regionales se desarrollaron en todo el territorio nacional.

18. Política Nacional de Empleo Decente

El problema público identificado en la política es “elevado déficit de empleo decente”. De este modo, la población afectada por el problema público son las personas en edad de trabajar.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Se realizaron reuniones con los miembros del Grupo Trabajo Multisectorial para la formulación de la Política Nacional de Empleo Decente (Minedu, Produce, Midagri, Mincetur, Midis, MIMP, MEF), así con Sunafil, Pronabec y ONP. También se recogieron comentarios de actores sociolaborales, como representantes de los trabajadores, empresas y académicos, a través de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (STCNTPE), direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva con el sector público, sociedad civil, sector privado y academia; la misma se canalizó mediante el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo. No obstante, no se tiene mayor información acerca de en qué consistió dicha participación, la cantidad de reuniones o talleres, la cantidad de actores sociales que participaron ni sus nombres, en el caso de las organizaciones. Tampoco se conoce si hubo participación en la totalidad o parte del territorio.

19. Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030

El problema público identificado en la política es el “limitado ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes”. De este modo, la población afectada por el problema público son las niñas, niños y adolescentes (NNA). En el ciclo de vida de las NNA, se distinguen tres periodos: infancia (desde la concepción hasta los 5 años de edad), niñez (desde los 6 hasta los 11 años de edad) y adolescencia (desde los 12 hasta los 17 años de edad).

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño se llevaron a cabo reuniones técnicas con el equipo de la Dirección General de Niñas Niños y Adolescentes, OGPP, sectores involucrados, así como 31 entrevistas a servidores públicos. Por otro lado, se organizaron talleres participativos con 88 actores del gobierno regional y de la sociedad civil en Lima, Loreto, Huancavelica, Cusco, Madre de Dios y San Martín. También se desarrollaron talleres participativos con 86 niñas, niños y adolescentes en Lima, Loreto, Huancavelica, Cusco, Madre de Dios y San Martín.

Asimismo, en la etapa de formulación hubo reuniones con los sectores involucrados en las propuestas de objetivos, indicadores, lineamientos y servicios.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, mediante reuniones con el sector público, 31 entrevistas a servidores públicos, talleres participativos con 88 actores del gobierno regional y de la sociedad civil, y talleres participativos con 86 niñas, niños y adolescentes en Lima, Loreto, Huancavelica, Cusco, Madre de Dios y San Martín. De este modo, se observa que la población afectada por el problema público participó en la política en el 25 % de los departamentos. No obstante, no se detalla qué organizaciones de la sociedad civil participaron, por lo que se presenta como desafío incentivar la participación de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionados con la política.

20. Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030

El problema público identificado en la política es “inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño, para la delimitación, enunciación y estructuración del problema público se realizó un taller con expertos de la academia; talleres con gobiernos regionales, locales y colegios profesionales de la zona oriente, norte, sur, centro, Lima Metropolitana y el Callao; y un taller con el sector privado y la sociedad civil.

Para la determinación de la situación futura deseada y la selección de alternativas de solución se desarrollaron reuniones con el sector público, un taller con gremios y sectores empresariales, una reunión con el Consejo Privado de Competitividad y tres talleres con la sociedad civil (ONG, colectivos, activistas y expertos).

Por otro lado, en la etapa de formulación se realizó un taller con el sector público, un taller con la sociedad civil y talleres de la DGPRVU en Cajamarca, La Libertad, Amazonas, Loreto, San Martín, Huánuco, Madre de Dios y Ucayali.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, mediante talleres, reuniones con expertos, gobiernos regionales, gobiernos locales, colegios profesionales, sector privado y sociedad civil en la zona oriente, norte, sur, centro, Lima Metropolitana y el Callao, y en Cajamarca, La Libertad, Amazonas, Loreto, San Martín, Huánuco, Madre de Dios y Ucayali. No obstante, no se tiene mayor información acerca de la cantidad de actores sociales que participaron ni sus nombres, en el caso de las organizaciones. Tampoco se conoce si hubo participación en la totalidad o parte del territorio.

21. Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040

El problema público identificado en la política es el “limitado ejercicio de los derechos lingüísticos de las personas hablantes de lenguas indígenas u originarias”. De este modo, la población afectada por el problema público son las personas hablantes de lenguas indígenas u originarias.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Se llevaron a cabo más de 42 reuniones técnicas, con la participación de 80 funcionarios del sector público y la academia en Áncash, Arequipa, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Loreto, Pasco, Ucayali, Madre de Dios, Piura y San Martín. Asimismo, para la determinación de la situación futura deseada se realizaron talleres participativos con 7 organizaciones indígenas de alcance nacional que integran el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas.

Por otro lado, durante la etapa de formulación hubo reuniones técnicas con expertos.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, mediante 42 reuniones técnicas con 80 funcionarios del sector público y la academia en el 41 % de departamentos. La población afectada participó en 7 talleres con organizaciones indígenas de alcance nacional que integran el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas.

22. Política Nacional Agraria 2021-2030

El problema público identificado en la política es “bajo nivel de desarrollo competitivo agrario”. De este modo, la población afectada por el problema público son los productores agrarios. La política establece una distinción entre productores agrarios familiares y empresariales.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño, para la delimitación, enunciación y estructuración del problema público se desarrollaron 6 talleres macrorregionales presenciales y un taller virtual, en el que participaron 214 representantes de los gobiernos regionales, direcciones regionales agrarias y sociedad civil (ONG, investigadores, gremios de productores, etc.).

Por otro lado, en la etapa de formulación se efectuaron talleres virtuales con diferentes direcciones del Midagri.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, mediante 6 talleres macrorregionales y un taller virtual con 214 participantes de los gobiernos regionales, direcciones regionales agrarias y sociedad civil (ONG, investigadores, gremios de productores, etc.) durante la etapa de diseño. No obstante, no se tiene mayor información sobre la cantidad de actores sociales que participaron ni sus nombres, en el caso de las organizaciones. Tampoco se conoce si hubo participación en la totalidad o parte del territorio.

23. Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

El problema público identificado en la política es “desarrollo limitado de la seguridad y salud en el trabajo”. De este modo, la población afectada por el problema público son los trabajadores.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño, para la delimitación, enunciación y estructuración del problema público se efectuaron entrevistas con especialistas del MTPE y el Minsa. También se realizaron 3 cuestionarios a funcionarios del sector público en 17 regiones. Asimismo, se llevó a cabo un taller de análisis estructural con el equipo formulador y especialistas invitados.

Para la determinación de la situación futura deseada se organizó un taller de involucrados y especialistas sobre las tendencias y escenarios. Además, para la selección de alternativas de solución se desarrolló un taller con especialistas del sector público.

Durante la etapa de formulación se realizaron talleres con especialistas y expertos del sector público.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, con reuniones y talleres con especialistas y expertos del sector público. No obstante, se presenta como desafío incentivar la participación de la población afectada por el problema público, así como de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionados con el tema que aborda la política. Asimismo, es necesario descentralizar dicha participación en el territorio nacional.

24. Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional

El problema público identificado en la política es la “alta vulnerabilidad de las personas y del Estado frente a las amenazas y preocupaciones a la seguridad nacional”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño y formulación se realizaron reuniones de coordinación del Grupo de Trabajo Ugesidena-Mindef. Asimismo, se aplicó una encuesta a 45 oficiales superiores de los grados coronel y capitán de navío de las FF. AA. en situación de actividad y de retiro; y 25 jefes de oficinas de Seguridad y Defensa Nacional de las entidades públicas. También se organizó un taller técnico interinstitucional con la participación de 54 representantes de 18 ministerios y 7 entidades públicas del Sidená.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, mediante talleres multisectoriales y reuniones de coordinación con el sector público. No obstante, se presenta como desafío incentivar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionados con la defensa y la seguridad nacional. Asimismo, es necesario descentralizar dicha participación en el territorio.

25. Política Nacional del Ambiente

El problema público identificado en la política es la “disminución de los bienes y servicios que proveen los ecosistemas que afectan el desarrollo de las personas y la sostenibilidad ambiental”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Se realizaron talleres y reuniones técnicas con los órganos del Ministerio del Ambiente y adscritos al sector ambiente. De esta manera hubo cerca de 200 talleres con entidades regionales, locales, del sector público y de la sociedad civil (academia, gremios empresariales, gremios sociales y entidades de cooperación internacional).

También se efectuaron consultas públicas de la matriz de objetivos prioritarios e indicadores, lineamientos y servicios para recibir opiniones y/o sugerencias de la sociedad en general. En este sentido, se recibieron 457 aportes de actores públicos y privados de todo el país.

Asimismo, mediante oficios y cartas, se solicitaron opiniones y aportes de ministerios, organismos con competencias ambientales, gobiernos regionales y locales, y sociedad civil.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante aproximadamente 200 talleres y reuniones técnicas con actores del sector público nacional, regional y local, y sociedad civil. También se llevaron a cabo consultas públicas, con 457 aportes del sector público y privado. No obstante, no se tiene mayor información sobre la cantidad de actores sociales que participaron ni sus nombres, en el caso de las organizaciones. Tampoco se conoce si los talleres realizados abarcaron la totalidad o parte del territorio.

26. Política Nacional frente a la Trata de Personas y Sus Formas de Explotación

El problema público identificado en la política es “persistencia de la victimización por trata de personas”. De este modo, la población afectada por el problema público son las víctimas del delito de trata de personas.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño, se efectuaron talleres y reuniones con la comisión multisectorial. Asimismo, se realizó una encuesta piloto a 30 comisarías y una encuesta virtual a 760 comisarías a nivel nacional. Para la determinación de la situación futura deseada se organizó un panel con 16 expertos e investigadores expertos en la materia.

Por otro lado, en la etapa de formulación de objetivos, indicadores y servicios se llevaron a cabo 29 reuniones de trabajo con 12 ministerios y 4 entidades autónomas.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, mediante talleres, reuniones y encuestas principalmente a entidades del sector público. Asimismo, se realizó un panel con 16 expertos en la materia. No obstante, se presenta como desafío incentivar la participación de la población afectada por el problema público, así como de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionados con la lucha contra la trata de personas. Asimismo, es necesario descentralizar dicha participación en el territorio.

27. Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030

El problema público identificado en la política es el “limitado ejercicio de derechos económicos, sociales, políticos y culturales del pueblo afroperuano”. De este modo, la población afectada por el problema público son las personas afroperuanas.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante el diseño y formulación de la política se organizaron 31 reuniones técnicas y talleres con especialistas del sector público. También se realizaron 7 talleres participativos, entre el 20.3.21 y el 17.4.21, con los representantes de las principales organizaciones del Registro de Organizaciones Afroperuanas (ROA) y del Grupo de Trabajo con Población Afroperuana (GTPA). El listado de organizaciones civiles se encuentra en el Anexo 1 de la política. Asimismo, se llevó a cabo una mesa con 8 expertos en el tema. Además, se realizó el evento informativo “Hacia la formulación de la Política Nacional del Pueblo Afroperuano” por la plataforma Cultura24.tv y la conferencia virtual “Hacia la Política Nacional del Pueblo Afroperuano (PNPA) en el marco del Decenio Internacional de los Afrodescendientes de las Naciones Unidas 2015-2024”, que contó con la participación de diferentes expertos y representantes de entidades del sector público y privado.

También se efectuó una consulta pública de la propuesta de política a nivel nacional. En este contexto, se organizaron 13 reuniones de socialización de la propuesta de la PNPA, que convocaron a 245 personas de diferentes grupos de interés. De esta manera hubo reuniones en los departamentos de Tumbes, Piura, La Libertad, Lambayeque, Áncash, Ica (donde se contó con la participación de representantes de Arequipa) y un taller nacional en Lima, en los que participaron representantes de organizaciones afroperuanas a nivel nacional. Además, se realizaron reuniones de carácter multisectorial con representantes de las diversas entidades de nivel nacional, regional y local que implementarán la PNPA.

Asimismo, se llevó a cabo una reunión internacional virtual con expertos nacionales e internacionales en materia de políticas públicas dirigidas a pueblos afrodescendientes, con el objetivo de visibilizar los aportes de la academia y conocer experiencias similares a la construcción de la PNPA.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante reuniones técnicas, talleres participativos, eventos de difusión y una consulta pública a nivel nacional. Las fechas y lugares, así como la cantidad y nombres de los participantes (instituciones) se encuentran detallados en el anexo metodológico de la política. De este modo, se evidencia que la política tuvo participación de la población afroperuana inscrita en las organizaciones del ROA y GTPA.

28. Política Nacional de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas

El problema público identificado en la política es el “limitado ejercicio del derecho a la lectura por parte de la población peruana”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Se realizaron 8 mesas de trabajo regionales (entrevistas grupales) a 107 actores en las ciudades de Arequipa, Cusco, La Libertad, Loreto y Lima. Los actores convocados forman parte de los siguientes sectores o campos: autores, editores, asociaciones, cuerpos colegiados y mediadores de lectura de extensa trayectoria y experiencia sobre el tema. Además, en cada mesa de trabajo participaron personalidades del ámbito del libro y la lectura de diversos enfoques y profesiones.

Por otro lado, se realizó una consulta pública abierta al público en general por la página web del Ministerio de Cultura para recibir aportes de la sociedad civil a la política. También se difundió la propuesta de política en 12 jornadas de socialización macrorregionales, en las que participaron 227 actores (funcionarios de municipalidades, gobiernos regionales, bibliotecarios, mediadores, escritores, editores y gestores culturales con proyectos vinculados al libro y la lectura, entre otros).

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante mesas de trabajo regionales, jornadas de socialización macrorregionales y una consulta pública a nivel nacional. Las fechas y lugares, así como la cantidad y nombres de los participantes (instituciones), se encuentran detallados en el anexo metodológico de la política. De este modo, se evidencia que la política tuvo participación de los principales actores relacionados con la política en todo el territorio nacional.

29. Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana

El problema público identificado en la política son los “altos niveles de victimización que afectan a la ciudadanía”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Hubo 8 reuniones de la comisión multisectorial de naturaleza temporal, encargada de elaborar la propuesta de la PNMSC 2030. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a 12 expertos, a través de la plataforma virtual Google Meet. También se organizaron 59 reuniones bilaterales con diferentes entidades del sector público.

Se desarrolló el evento virtual “Hacia la Política Multisectorial en Seguridad Ciudadana”, que contó con la presencia de expertos académicos en temas de seguridad ciudadana a nivel nacional e internacional.

Para analizar las aspiraciones de la población se llevaron a cabo 19 consejos regionales de seguridad ciudadana (Coresec) a nivel nacional.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante 8 reuniones multisectoriales, 12 entrevistas a expertos, 59 reuniones bilaterales entre entidades del Estado, un evento virtual de difusión y 19 Coresec en el territorio. No obstante, se presenta como desafío incentivar la participación de la población, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionados con la seguridad ciudadana. Asimismo, es necesario descentralizar dicha participación en el territorio nacional.

30. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

El problema público identificado en la política son los “bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Se efectuaron entrevistas a funcionarios públicos de entidades públicas y órganos rectores participantes de la PNMGP vigente. También se organizaron 7 reuniones bilaterales con los rectores de las materias de la PNMGP y actores estratégicos; 5 talleres colaborativos con 85 servidores públicos y funcionarios de entidades públicas de los tres niveles de gobierno, para la presentación y validación de la estructuración del problema público; 6 talleres colaborativos con 85 servidores públicos y funcionarios de entidades públicas de los tres niveles de gobierno, para la validación de la situación futura deseada, así como para la delimitación, evaluación y priorización de las alternativas de solución. Asimismo, se obtuvo la opinión informada de personas expertas nacionales e internacionales en materia de modernización de la gestión pública.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, con entrevistas, reuniones, talleres colaborativos de servidores y funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno. También se realizaron entrevistas a expertos nacionales e internacionales. No obstante, se presenta como desafío incentivar la participación de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionados con la modernización de la gestión pública. Asimismo, es necesario descentralizar dicha participación en el territorio nacional.

31. Política Nacional de Actividad Física y Deporte

El problema público identificado en la política es la “reducida práctica de actividad física, recreativa y deportiva de la población peruana, de todas las edades, para una vida activa y saludable”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana a nivel nacional.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante las etapas de diseño y formulación se organizaron reuniones de trabajo y mesas de diálogo con expertos, diferentes entidades del sector público y especialistas de educación física y deporte de las unidades de gestión educativa local en todas las regiones del país. Asimismo, se efectuó una encuesta nacional sobre actividad física y deporte, en la que participaron 1200 personas.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, mediante reuniones, mesas de diálogo con expertos y especialistas del sector público. También se efectuó una encuesta nacional con una muestra de 1200 personas. No obstante, se presenta como desafío incentivar la participación de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, universidades y centros de investigación relacionados con la actividad física y el deporte. Asimismo, es necesario descentralizar dicha participación en el territorio nacional.

32. Política Nacional de Desarrollo Industrial

El problema público identificado en la política es la “limitada competitividad de la industria manufacturera”. De este modo, la población afectada por el problema público son las personas naturales y jurídicas que pertenecen a la industria manufacturera.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante las etapas de diseño y formulación hubo un focus group con investigadores en temas de productividad y competitividad; entrevistas a actores vinculados al sector privado; un focus group con expertos de organismos internacionales (BID y Onudi); un focus group con actores vinculados al sector productivo, investigadores en temas de industria de la manufactura y especialistas en políticas públicas; y un focus group con especialistas en normativa relacionada al sector y políticas públicas.

Análisis:

El tipo de participación fue consultiva, mediante entrevistas y focus groups con investigadores, sector privado, organismos internacionales, sector público y actores vinculados al sector productivo. No obstante, no se tiene mayor información acerca de la cantidad de actores sociales y privados que participaron ni sus nombres, en el caso de las organizaciones. Tampoco se conoce si hubo participación en la totalidad o parte del territorio.

33. Política Nacional de Minería Artesanal y Pequeña Minería

El problema público identificado en la política es el siguiente: “La pequeña minería y la minería artesanal desarrollando actividades de manera social, económica y ambientalmente insostenible en los conglomerados mineros y otras zonas permitidas del territorio nacional”. De este modo, la población afectada directamente por el problema público son las personas y comunidades afectadas por la minería artesanal y la pequeña minería, así como federaciones mineras y mineros de pequeña minería.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante las etapas de diseño y formulación se efectuaron entrevistas a personas de la academia y funcionarios públicos especializados (sectores y regiones) en la minería artesanal y la pequeña minería, productores de las federaciones mineras, políticos locales y miembros de las comunidades impactadas directamente por la minería artesanal y la pequeña minería.

También se desarrollaron talleres participativos con el personal público vinculado con el tema: Mininter, Minam, MEF, Midagri, MTPE, Produce, Ministerio de Relaciones Exteriores, Midis, Sunat, Sunarp, Ministerio Público, federaciones mineras, sociedad civil, académicos y cooperación internacional. Dichos talleres permitieron recoger aportes sobre la enunciación y el modelo del problema público, la situación futura deseada, los objetivos prioritarios y sus indicadores, los lineamientos y los servicios.

Asimismo, se llevaron a cabo 7 talleres descentralizados macrorregionales en las regiones que concentran mayor cantidad de mineros informales, donde participaron 343 mineros formales, informales, funcionarios y/o servidores públicos de las DREM/GREM, expertos regionales y otros, para sociabilizar los avances de la política, y validar y recibir aportes para las 27 alternativas de la política. Se realizaron 6 grupos focales con las federaciones mineras para la identificación y comprensión del problema público, la elaboración de la situación futura deseada y la selección de alternativas de solución. Asimismo, se organizó un foro de discusión público virtual multiactor de alto nivel de presentación del inicio del proceso de formulación de la política. Se llevaron a cabo reuniones técnicas con las entidades (áreas especializadas) de los sectores vinculados con la política: Mininter, Minam, MEF, Midagri, MTPE, Produce, Ministerio de Relaciones Exteriores, Midis, Sunat, Sunarp y Ministerio Público.

Finalmente, el nombre de las personas y organizaciones participantes se encuentra en el anexo de la metodología.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante entrevistas, talleres descentralizados macrorregionales, grupos focales, un foro de discusión y reuniones técnicas. El detalle de la cantidad y los nombres de los participantes (instituciones) se encuentran detallados en el anexo metodológico de la política. De este modo, se evidencia que la política tuvo participación de los principales actores relacionados con la política en el territorio.

34. Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030

El problema público identificado en la política es la “exclusión social que genera pobreza a lo largo del ciclo de vida de las personas”. De este modo, la población afectada por el problema público es la población peruana en condición de pobreza.

Según la política, se realizaron las siguientes acciones relacionadas a la participación de actores:

Durante la etapa de diseño y formulación de la actualización de la política se llevaron a cabo dos consultas públicas a la sociedad civil, con la finalidad de recoger los principales temas de interés y problemáticas que se deseaban incorporar en la política. En la primera consulta se realizaron 8 sesiones, en las que hubo diálogo intersectorial, intrasectorial, interinstitucional, intergubernamental y con la sociedad civil, que involucró la participación de 55 instituciones.

La segunda consulta se dio de dos maneras. Por un lado, hubo 15 consultas con representantes del ámbito religioso, académico, sociedad civil y de instituciones del Estado en Lima Metropolitana, con la participación de 504 personas. Por otro lado, en coordinación con la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, se desarrollaron consultas en las 26 regiones del país.

Análisis:

El tipo de participación fue informativa y consultiva, mediante consultas públicas y mesas de diálogo con el sector público, sociedad civil y academia, en todo el territorio nacional. Una institución importante para llegar a todo el territorio fue la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. No obstante, se observa como oportunidad de mejora incluir la cantidad de actores sociales que participaron y sus nombres, en el caso de las organizaciones o expertos en el tema.



T. (511) 211 7800
webmaster@ceplan.gob.pe
www.ceplan.gob.pe
Av. Canaval y Moreyra 480 - Piso 21,
San Isidro Lima - Perú



Ceplan Perú



Ceplan2050



Canal Ceplan



Ceplan