.

LAS POLITICAS PUBLICAS. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA ESPECIAL IMPORTANCIA DE LA "MATERIALIDAD"

POR

EMILIO TAFUR CHARUN

"Un Estado, como un orden social, tiene un propósito de existencia fundamental, debe garantizar el desarrollo armónico y ordenado de una sociedad. Por lo tanto, su existencia tiene como fines esenciales el bienestar social, el desarrollo económico y la seguridad colectiva".

Jaime Torres Melo y Jairo Santander

Exordio. -

Se habla mucho sobre "políticas". Esto es, en diferentes contextos y entre personas de distinta especialidad. Algunas veces se reclama la dación de una política a fin de dar solución a un problema público específico. Y hasta algunas veces se demanda una política para resolver problemas de nítida naturaleza estructural o crónica. El problema es si tenemos en claro qué es en rigor una política. Diremos, pues, que en efecto, existe una marcada polisemia sobre lo que constituye

una auténtica política. Pero la respuesta a ello consiste en afirmar que no existe solo una clase de políticas. *Prima facie* y de acuerdo al Derecho positivo patrio solo existirían en el ámbito del Gobierno nacional los siguientes tipos de políticas públicas, a saber: políticas de Estado, políticas generales, políticas sectoriales, políticas multisectorial y las políticas nacionales. Políticas que bien podrían suponer la existencia de diferentes entes competentes, diferente grado de publificación, distinta materia, distinta jerarquía, distinta fuente normativa, distinta función, distintos problemas públicos a resolver, diferente especificidad del problema público a tratar. A ello habría que agregar el artículo 4 del Decreto Supremo 029-2018-PCM, que prescribe lo siguiente: "Toda mención a "políticas nacionales" en el presente Reglamento sin especificar su carácter sectorial o multisectorial, debe entenderse referida a ambos tipos de política nacional". Precepto este que no hace sino agregar más confusión a la polisemia que se asoma en lo que al deslinde y contrastación de políticas se trate. Así no se legisla. Y dado todo ello, es nuestra intención llevar a cabo un análisis

sobre la naturaleza normativa de las políticas y todo lo que ella supone. Daremos curso, por ejemplo, a la idea de "materialidad" y cómo es que esta opera en el sistema jurídico. Materialidad que se despliega en toda su amplitud en lo que a Políticas de Estado se refiere y que son paccionadas en el Acuerdo Nacional (AN). La idea de materialidad se imbrica de un modo notable con el criterio de incardinación de categorías jurídicas denominado "función normativa". Función encomendada por el supraordenamiento a la categoría jurídica de que se trate, y que se puede activar, por ejemplo y como hemos dicho, en el supuesto de las Políticas de Estado, y, por qué no, cuando hablamos del Decreto Supremo 029-2018-PCM.

Concepto.-

Sucintamente diremos que según Luis F. Aguilar (2012:17), "Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública."

Así de simple.

Domingo Ruiz López y Carlos Eduardo Cadenas Ayala (S/F) definen a las políticas públicas como "(…) un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores." Los mismos autores añaden que, "Las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad." (El énfasis es nuestro)

Según Julio Franco Corzo (2024), "El desarrollo teórico de las políticas públicas ha generado un número por demás considerable de conceptos o definiciones, todas con un elemento que las unifica: la idea de una actuación del gobierno para solucionar problemas públicos específicos."

El autor continúa precisando que, "En ese sentido las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones."

Para la SGP (SGP) (Secretaría de Gestión Pública (PCM) (2022), "Un problema se define como la diferencia entre una situación actual y una situación deseada posible. No obstante, el carácter público aparece cuando confluyen las siguientes situaciones: (i) existe evidencia de carencias y necesidades en las personas o en su entorno, (ii) los actores del ámbito político junto a la sociedad civil califican a esa situación como indeseable, en tanto que afecta de manera directa o indirecta el ejercicio de derechos o bienestar de la población y (iii) la solución para atender el problema requiere de la intervención del sector público, aun cuando también implique la intervención del sector privado.

**Leticia Delgado Godoy (2009:2) enseña que, "El estado democrático liberal moderno que toma forma después de la segunda guerra mundial define su legitimidad en términos de políticas públicas: a través de éstas se materializa la intervención del estado en la sociedad y en la economía. *Las políticas públicas son conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios*. Por ejemplo, el desempleo, la inseguridad ciudadana, la escasez de vivienda, la inmigración, el medioambiente, etc." La misma autora (2009:5) añade que, "Toda intervención pública *concreta* pretende engendrar una alteración en el estado "natural" de las cosas en la sociedad, pretende generar unos determinados impactos o efectos en la sociedad. Así, las actuaciones de un gobierno en materia de seguridad vial pretenden aumentar los niveles de seguridad vial, disminuyendo el número de víctimas en los accidentes de tráfico, por ejemplo. *Los efectos o impactos que se pretenden generar con cada política pública suelen estar contenidos en los*

***objetivos de la misma y constituyen la razón de su existencia*. Los objetivos son los resultados que se persiguen con las *acciones concretas en el contexto de una política.”* (Las cursivas son nuestras)**

Según Carlos Ricardo Aguilar Astorga y Marco Antonio Lima Facio (2009), “una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. *Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo*

***esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública*.” (Las cursivas son nuestras)**

Los mismos autores citan a Eugenio Lahera Parada quien manifiesta que las políticas son, “Cursos *de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado* (…) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, *y la previsión de sus resultados”*. (Las cursivas son nuestras)

Javier Wilson (2018:30) precisa que, observamos que existe cierto consenso académico al momento de establecer que las políticas públicas son aquellas decisiones que adopta el Estado como consecuencia de situaciones problemáticas que afectan a la ciudadanía y, por ende, demandan una solución. Por lo tanto, las políticas públicas son el curso de acción y decisión que toma el *Estado con la finalidad de transformar o modificar una situación determinada,* y dar respuesta a distintos sectores de la

población. Es decir, las políticas públicas constituyen una respuesta por parte del Estado a ciertos intereses, contextos y problemáticas de orden social. Wilson (2018:32) añade que, "Por lo tanto, es importante destacar que las políticas públicas son el curso de acción y decisión que toma el Estado *con la finalidad de transformar o modificar una situación determinada,* y dar respuesta a distintos sectores de la población. Es decir, las políticas públicas constituyen una respuesta por parte del Estado a ciertos intereses, contextos y problemáticas de orden social". (Las cursivas son nuestras)

Javier Wilson (2018:40) también cita a J. Emilio Graglia, enumerando algunas características de las políticas públicas: "Están orientadas al bien común y a satisfacer una necesidad social. - Son acciones y decisiones adoptadas por los gobiernos, en un determinado momento, con el propósito de solucionar problemas de índole social (salud, educación, pobreza, empleo, vivienda, etc.). - Sirven para modificar una situación percibida como problemática o insatisfactoria, donde la

sociedad resulta ser la principal destinataria de la acción que ejecuta el Estado. - Son instrumentos que sintetizan intereses y demandas de distintos sectores de la comunidad. - Se basan en necesidades legitimadas social y políticamente, cuyo objetivo es siempre la transformación de problemáticas específicas - Se conforman con el acuerdo de diversos actores. Estado, sociedad política, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, entre otras. - Su origen se encuentra en las respuestas públicas que el Estado genera para solucionar demandas sociales. - Son integrales, ya que abarcan aspectos económicos, políticos, sociales y culturales." (El énfasis es nuestro)

En suma, y en lo que a una definición, por ahora provisional, de políticas públicas, diremos que ellas se configuran en base a dos elementos: a) Una problemática de interés público y en algunos casos específica b) Un objetivo contenido en la misma política pública. Objetivo que es producto del diálogo, el estudio y en general, la participación de las autoridades, todos los involucrados e interesados; y el aludido

objetivo configurará el mecanismo destinado a dar solución en lo posible a tal problemática que necesariamente ha de ser, reiteramos, específica (*prima facie*) y pública y en consecuencia agraviante del interés general, esto es, el bien común, el bienestar. Problemática, diremos, además, que podría haber sido prevista o ya en acto.

Siguiendo a Julio Franco Corzo (2024), Las políticas o, si se quiere, acciones de gobierno, se pueden clasificar en por lo menos tres tipos:

1. **Políticas de Estado: son reglas o acciones claras que, generalmente, abordan temas de tipo estratégico y están descritas en la Constitución. Deben seguirse, aunque cambien los gobiernos y aplicarse en todo el país. Además, estas políticas abordan temas muy importantes y a largo plazo, como la forma en la que se maneja el dinero del país (política monetaria) y cómo se relaciona este con otros países (política exterior).**
2. **Políticas de Gobierno: son las acciones realizadas cotidianamente, y de manera permanente, por parte de dependencias**

y otras entidades públicas. Estas políticas están incluidas en los planes de desarrollo y suelen reflejar el estilo del gobierno en turno. A veces, pueden incluir decisiones que no están basadas en un análisis técnico, como eventos especiales, gastos en representación, construcción de obras por razones políticas o programas temporales para promover a ciertos candidatos.

3. **Políticas Públicas: a diferencia de los términos anteriores, las políticas públicas son acciones de gobierno dirigidas a la atención efectiva de problemas públicos específicos y definidos con la participación de la ciudadanía, la cual también interviene en el diseño de las soluciones.**

De otro lado, somos de la idea que la enumeración reseñada *supra* de los distintos tipos de acciones de gobierno resulta *mutatis mutandis* aplicable al Derecho patrio.

<u>Diálogo, Enfoque y Función</u>

Luis F. Aguilar (2012:23) señala que, "Las políticas suelen incluir la participación de los ciudadanos, combinan la acción del

gobierno con la de los ciudadanos según el tipo de problemas que se abordan y no todas son regulatorias, prescriptivas o prohibitivas de conductas. En suma, la posibilidad de que la democracia liberal se afirme internacionalmente y goce de la confianza ciudadana depende de los resultados de su gobernanza por políticas, que muestran que en términos de desarrollo social y crecimiento económico tienen un impacto mayor y más sostenido que la gobernanza por planes centrales de un gobierno dominante e impositivo. Este crucial problema político, relativo a la productividad y eficacia social de la democracia, es al que quiere dar respuesta la disciplina de políticas públicas".

Domingo Ruiz López y Carlos Eduardo Cárdenas Ayala (S/F) indican que, "El diseño de una estrategia no es tarea de una sola persona u organización. Tampoco se trata de una política que pueda promoverse en forma tecnocrática, por un grupo de expertos o instituciones especializadas, es decir, tienen que ser un conjunto de actores los cuales interactúen y negocien, obteniendo así una Política Pública que logre beneficios

convergentes a todos los involucrados". Los autores añaden lo siguiente: "(…) existen múltiples instrumentos posibles para atender al bienestar de las personas, la familia, el trabajo, la comunidad, las organizaciones sociales, y, por supuesto las Políticas Públicas. *Siendo estás últimas un medio como ya lo hemos comentado para que el gobierno interactúe (esa es la clave) con otros actores y así buscar soluciones a las necesidades existentes, inclusive planear a largo plazo".* (Las cursivas son nuestras)

Leticia Delgado Godoy (2009:2) define que, "Una política pública se presenta como un conjunto de actividades que emanan de uno o varios actores investidos de autoridad pública. En su desarrollo interviene una variedad de actores, gubernamentales y no gubernamentales. Los actores gubernamentales pueden pertenecer a uno o varios niveles de gobierno y administración: local, regional, estatal (…). Los actores no gubernamentales (como sindicatos, iglesias, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.) también pueden operar en distintos ámbitos: local, regional, estatal, o internacional."

Por su parte, la profesora Teresa Tovar (2023) refiere que actualmente está surgiendo de manera cada vez más consistente otro enfoque, que está marcado no sólo por la preocupación de que las políticas sean eficaces sino, sobre todo, legítimas, es decir que gocen de la aceptación de los sujetos involucrados por ellas. *Esto implica que exista una relación entre los hacedores de políticas y los actores, relación que debe ser dialógica. Las políticas dejan entonces de ser propuestas provenientes de criterios establecidos a priori por equipos externos a los beneficiarios, para constituirse en propuestas que surgen del intercambio de opiniones, de la participación de los sujetos involucrados y de la interacción.* Se trata de una racionalidad comunicacional y emancipatoria, cuyo sustento es un enfoque democrático. (Las cursivas son nuestras)

Lozano (2007) quien es citado por Doris J. Barrios Aular (2024) conceptualiza: "las políticas públicas son determinadas por los intereses de los actores que derivan de un proceso social, que producen acciones gubernamentales orientadas a solucionar

problemas de diferente naturaleza, por consecución de objetivos".

Julio Franco Corzo (2024) explica que "(…) la importancia de las opiniones de la ciudadanía, especialmente las de los afectados por el problema público en el diseño de política pública, ya que le otorga legitimidad a este proceso y permite que la sociedad esté incluida y sea copartícipe en la solución de los problemas públicos". Este autor añade que, "La participación ciudadana en políticas públicas es el involucramiento activo de la comunidad en el proceso de toma de decisiones gubernamentales. Esto puede incluir desde consultas públicas hasta colaboración en la implementación y evaluación de políticas."

Según Carlos Ricardo Aguilar Astorga y Marco Antonio Lima Facio (2009), "Una de las principales aportaciones de las políticas públicas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes al gubernamental en las políticas (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales, etc.). Este ámbito público es el campo en el

que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas."

Wilson (2018:39) cita a J. Emilio Graglia precisando que, "Los actores sociales deben intervenir tanto en la identificación de las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos como en la formulación de las alternativas posibles. No son los diseñadores sino los actores sociales (empresariales, civiles y ciudadanos) quienes diagnostican las necesidades, los problemas y las soluciones junto con los actores políticos".

Según la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) Secretaria de Gestión Pública -SGP, (2022), "La estructuración conceptual y operativa del problema público está sustentada en el paradigma de la nueva gobernanza pública, el cual parte de la premisa que las personas deben adquirir un rol central en la co – producción de políticas y provisión de bienes, servicios y regulaciones. Dicho ello, la relación Estado-personas se concibe como un vínculo colaborativo, sustentado sobre la base de los

valores de la eficacia y eficiencia, pero, sobre todo, en los valores de la democracia. En este enfoque, las personas asumen un rol más activo como parte de la solución de los problemas públicos y la co - creación de políticas públicas. El énfasis se realiza, entonces, en la creación de valor público, a través de intervenciones que aborden los problemas públicos de manera efectiva y útil para las personas". Agrega la SGP que, "En ese sentido, los mecanismos que se emplean para alcanzar los objetivos de política pública son distintos: las políticas públicas no solo se implementan a través de programas administrados por el Estado, ni solo a través de incentivos y mecanismos del sector privado, sino a través de espacios colaborativos en el que participan actores del sector público, privado y sociedad civil."

Lo planteado por estos autores citados reviste la mayor importancia. Así, pues, queda claro que en lo que se refiere al pacto y diseño de políticas públicas no debe limitarse a ser la ocurrencia de un funcionario desde su despacho. Muy cierto. Es nítido que la sociedad civil y la comunidad de administrados quienes son en general

quienes conocen la problemática "por dentro", deben formar parte del "diálogo" del que generará eventual y ulteriormente la política pública legítima. Esta perspectiva ha sido materia de riguroso estudio y existe en buena medida un consenso sobre sus bondades y viabilidad.

En lo que se refiere a la interacción entre Administración pública y administrados para efectos de dar políticas, encontramos en la geografía de nuestro derecho positivo el artículo 193 y siguientes del TUO de la Ley 27444 (LPAG) que regulan el aspecto adjetivo del procedimiento que tiene por fin consensuar la dación de las políticas. Así, y dado el volumen de la normativa, nos limitaremos a transcribir el artículo más relevante. Su texto es el siguiente:

193.(1) "Las normas administrativas prevén la convocatoria a una audiencia pública, como formalidad esencial para la participación efectiva de terceros, cuando el acto al que conduzca el procedimiento administrativo sea susceptible de afectar derechos o intereses cuya titularidad corresponda a personas indeterminadas, tales como en materia medio ambiental,

ahorro público, valores culturales, históricos, derechos del consumidor, planeamiento urbano y zonificación; o cuando el pronunciamiento sobre autorizaciones, licencias o permisos que el acto habilite incida directamente sobre servicios públicos."

En lo que a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) respecta, es de citarse el Artículo IV.-el cual dispone que "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 que las personas tengan acceso a información, conforme a ley. A su vez, cabe referirse al artículo 19 (6) de la LOPE según el cual, Al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde: 6. "Desarrollar y *dirigir las relaciones entre el Poder Ejecutivo* y los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, los otros niveles de Gobierno y *la sociedad civil.* Asimismo, promover la participación y concertación sociales en la gestión de

gobierno y coordinar con instancias de la sociedad en materias de interés nacional (Las cursivas son nuestras)

Materialidad y Forma

Sin perjuicio del muy valioso aporte de los autores citados en lo que se refiere a la activa participación de los administrados en la hechura de "legitimas" políticas públicas, nosotros queremos reflexionar sobre las políticas públicas desde una perspectiva distinta. Esto es, un enfoque rigurosamente normativo pero que no se agota en una perspectiva "positivista". Para tal efecto, estudiaremos a las políticas públicas, y a aquellas que no lo son, desde la perspectiva de las diversas fuentes formales normativas que a ellas contienen y con esto, notablemente y más importante aún, la ejecución de la función reenviada al ente subordinado y la regulación de su correspondiente materialidad, así como la

incidencia del interés público en el desarrollo y ejecución de las mismas.

Por lo pronto, diremos que la mixtura de dos aspectos que deslindan las políticas de otras fuentes son: la naturaleza jurídica normativa y con ella que la problemática suscitada a ser subsanada agravie el interés general.

Hablamos pues de fuentes de producción normativa o si se quiere, simplemente de normas jurídicas. En este contexto, Domingo Ruiz López y Carlos Eduardo Cadenas Ayala (S/F) se refieren a las normas jurídicas indicando que es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también*, limitan la discrecionalidad* en el actuar de los que la elaboran y ejecutan. Es decir, basarse en todo tipo de norma y ley establecida. (Las cursivas son nuestras)

En tal sentido y según la SGP (2022), "Cabe precisar que una política pública puede expresarse a través de: (i) normas específicas que definen la acción del Estado *para servicios específicos (seguro materno infantil*); (ii) bloques normativos (conjunto de normas) que regulan los límites de la

actividad de los individuos o grupos de individuos (regulación de servicios de telefonía, código penal) ; (iii) acciones que adopta o que deja de ejecutar un Estado (desregulación de los mercados competitivos), (iv) políticas nacionales sectoriales y multisectoriales, entre otras intervenciones públicas. (Las cursivas son nuestras)

Y estos dos aspectos (normas jurídicas – problemática de interés público), como ya lo hemos indicado, son los que dotan a las políticas de un perfil que las individualiza y las hace contrastar con otras manifestaciones que, en términos muy sencillos, no llegan a concretizarse como auténticas políticas públicas. Sea esto dado en el caso que tales manifestaciones, positivas, agravien el ordenamiento (sea por desviación o exceso de poder) o lo que es muy similar y en su defecto, que no respondan a la finalidad de interés general o público -y con ello la norma no cumpla con la función que le ha sido reenvidada- y en consecuencia tal acto siendo así ajeno al bienestar y al bien común no podrá ser reconocido como valioso por el

ordenamiento. En tal sentido, es opinión de Julio Franco Corzo (2024) que una acción de gobierno que no busca el interés público o que no está sustentada en un proceso de diagnóstico y análisis, no es una política pública, simplemente es un acto de autoridad.

Sin perjuicio de lo indicado en el párrafo precedente, diremos que, en la experiencia del Derecho patrio -o para ser más precisos en el ámbito de actuación del Acuerdo Nacional (AN)- lo que ha prevalecido en buena medida es la "materialidad" de las políticas públicas. *Prima Facie,* tal materialidad se genera en el indispensable reenvío de funciones que nace de la Constitución hacia los entes que le son subordinados. Reenvío que, en este caso, es implícito dada la muy especial naturaleza del Acuerdo Nacional y con él de las Políticas de Estado. De este modo las "políticas constitucionales" -nos vemos forzados a denominarlas así- que la Carta de 1993 contiene son desarrolladas por tales entes, sin poder transgredirlas ni desnaturalizarlas. En este caso, el ente menor (AN) está positivado a nivel *secundum legem* (Decreto

Supremo 029-2018-PCM, art.5) (AN), además y sin embargo, por la razón de los hechos y del consenso, una norma supraordenada (La Constitución) le ha reenviado una función en cuya virtud puede asumir la potestad de dar Políticas (Políticas de Estado) y con ella regular una pluralidad de materias. Al respecto, es de la mayor importancia precisar que tales normas subordinadas tienen por finalidad la consecución del interés general y público en beneficio de los administrados. Y cuando hablamos de la prevalencia de la materialidad antes que estar refiriéndonos a las políticas nacionales *stricto sensu,* o a las políticas sectoriales, aludimos más bien, como lo hemos dicho, a las Políticas de Estado que aprueba el Acuerdo Nacional(AN). Con cargo a desarrollar luego este tema diremos que en la práctica y *de iure* las políticas, sean nacionales o sectoriales dadas por el Poder Ejecutivo, tienen una forma normativa y positiva, sin dejar de lado la materialidad. Y reiteramos, esa fuente normativa no es otra que el decreto supremo. Ello no supone que la única materia que regulan tales decretos sean las políticas nacionales y las políticas sectoriales. Asimismo, las políticas pueden

ser dadas mediante otras fuentes. Ahí tenemos el caso de las políticas de Estado producto del consenso que tiene lugar en el Foro del AN. Entonces y en cuanto a la forma, competencia o jerarquía, se configurará una suerte de polisemia, dado que, y en lo que a la forma normativa se refiere, creemos que ha de prevalecer la materialidad. De este modo, y así se desprende del ordenamiento, salvo en el caso de las políticas nacionales y las políticas sectoriales (LOPE art, 4.1 *infine*), hasta donde sabemos, en el Derecho nacional existen otras formas normativas competentes para la dación de políticas. De este modo, habrá que prestar más atención a la "materialidad" que a la forma que la norma adopte. La materialidad de este modo, se imbrica con la función que el ordenamiento reenvía a la entidad y también precisa, en algunos casos, la fuente normativa que corresponde. Esto es, regular la materia que corresponde a la función que ha sido reenviada y así ejecutada. No todo es forma en el Derecho.

Así, conforme se desprende del ordenamiento, no existe una forma normativa que sea exclusiva y

excluyentemente competente para la dación de políticas. Como veremos, en algunos casos los decretos supremos que desarrollan políticas, reenvían la materia de que se trate a una instancia subordinada a efectos de que esta complete la tarea. Tarea que no es otra que la de completar la hechura de las políticas contenidas en fuentes, en este caso, de naturaleza terciaria. De esta manera en la normativa nacional se pueden hallar fraseos que reenvían al ente menor, la función de "dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la política nacional y políticas sectoriales." No cabe duda que se está reenviando una función y con ella, una materialidad a ser regulada. Con todo, no cabe mayor duda que lo aquí expuesto guarda un cierto aire de familia con la "reglamentación". Lo que queremos demostrar es que más allá de la dación de un decreto supremo, otras fuentes normativas subordinadas, inclusive, también pueden contener políticas. Dado lo prescrito en el artículo VI.2 de la LOPE, volveremos a tocar este tema.

De esta manera podemos señalar, a modo de ejemplo, que de acuerdo con el inciso d) del artículo 8 del Reglamento de la Ley Nº 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo Nº 019-2009-MINAM, *las autoridades competentes tienen la función de emitir normas, criterios, lineamientos, entre otros, para regular y orientar el proceso de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión a su cargo.*

Igualmente, es de mencionar el artículo 63 del del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la ATU, el cual señala que la Subdirección de Regulación de la Dirección de Integración de Transporte Urbano y Recaudo *es la unidad orgánica responsable de la formulación de normas, lineamientos, estándares de calidad y demás disposiciones relacionadas con los servicios de transporte y su régimen tarifario*, para el funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao. (Las cursivas son nuestras)

Otro ejemplo es el siguiente. El artículo 5 de la Ley N° 29459, Ley de los Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y

Productos Sanitarios, establece que la Autoridad Nacional de Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios (ANM) es la entidad responsable de proponer políticas, y dentro de su ámbito, normar, regular, evaluar, ejecutar, controlar, supervisar, vigilar, auditar, certificar y acreditar en temas relacionados a lo establecido en la referida Ley, implementando un sistema de administración eficiente sustentado en estándares internacionales.

Asimismo, el literal a) del artículo 108 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, aprobado por Resolución Ministerial Nº 0080-2021-MIDAGRI, establece que es una función de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios proponer planes, programas, estrategias, normas y lineamientos para mejorar la gestión ambiental del Sector, el aprovechamiento sostenible del recurso suelo de uso agrario, y la reducción de la vulnerabilidad y la adaptación y mitigación al cambio climático.

De otro lado, el artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dispone que la Dirección General de Presupuesto Público es el ente rector y ejerce la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, y tiene las funciones de programar, dirigir, coordinar y evaluar la gestión del proceso presupuestario, *emitir las directivas y normas complementarias pertinentes; así como promover el perfeccionamiento permanente de la técnica presupuestaria.*

Precisamos que, la *Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal tiene las facultades para expedir resoluciones en el ámbito de la regulación en materia de infraestructura y servicios de transporte terrestre, incluyendo medidas de restricción a vías, a propuesta de la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial, conforme* a lo establecido en el literal j) del artículo 100 de la Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, que aprueba el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones

del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Finalmente, el literal c) del artículo 108 del Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, establece que *la Dirección General de Aeronáutica Civil tiene la función de proponer y aprobar, cuando corresponda, normas, regulaciones y lineamientos técnicos de alcance nacional en infraestructura aeroportuaria, actividades y servicios de aeronáutica civil*, aeronavegación, seguridad operacional y seguridad de la aviación de la aeronáutica civil. (Las cursivas son nuestras)

De los ejemplos dados se desprende que estamos ante entidades de jerarquía menor, y que inclusive las normas dadas por ellas tienen la naturaleza de auténticos reglamentos que a su vez regulan materia de proverbial importancia y, lo más importante es que tal materia pueda, dados sus términos y condiciones, resultar siendo políticas públicas. Todo ello pese a estar frente a normas terciarias. Por ello es frecuente el

fraseo que, por ejemplo, contienen las normas del MINSA en el sentido que el literal a) del artículo 101 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2017-SA, *establece que la Dirección de Aseguramiento en Salud tiene la función de formular e implementar la política sectorial, normas, lineamientos, e implementar la política sectorial*, normas, lineamientos, *estrategias* y proyectos en materia de aseguramiento en salud a nivel nacional, así como monitorear y evaluar sus resultados. Cabe preguntarse por qué en otros casos estas medidas no configuran políticas. Creemos que es el *fetiche* de la forma.

Por ello nos referiremos más adelante al artículo IV. 2 de la LOPE y manifestamos que no estamos de acuerdo con Jessica Johanna Santander Moreno cuando esta autora ecuatoriana sostiene que: "Se desprende de también (sic) que según Mora & Rivera (2009) el órgano inferior en grado está subordinado al superior. La organización administrativa puede expresarse gráficamente en la forma de utilizada para los árboles genealógicos: del

órgano supremo bajan tantas líneas jerárquicas como órganos dependan de él directamente; a su vez, de cada uno de dichos órganos vuelven a bajar tantas líneas como órganos dependan de cada uno de ellos, y así sucesivamente, a través de los distintos grados, hasta llegar al último grado jerárquico."

Continua la autora indicando que, "Y para Pérez (2020) se refiere a la escala jerárquica en que se establecen los órganos, es el lugar o situación que ocupa el órgano dentro de la pirámide jerárquica. Adicionalmente, la competencia en razón del grado se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro de la ordenación jerárquica de la administración. Siendo la competencia improrrogable, no puede el órgano inferior tomar la decisión que corresponda al superior y viceversa. (Mora & Rivera, 2008).

Y es que, reiteramos, el *quid* sobre este asunto es dotar de relevancia en tanto criterio de incardinación normativa, a la "función" reenviada que a su vez activa la capacidad del ente menor para regular la *materia* -contenido de la política- de que se trate. A lo aquí dicho, podríamos añadir que

Lahera, citado por Nadia Palomino Fernández (2022), precisa que "lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura".

Dado lo dicho, resulta pertinente relievar que en el Derecho patrio y respecto a la materialidad que ostentan las políticas, no existe en rigor una univocidad en la práctica sobre qué se entiende por políticas públicas. De ahí que también estemos aludiendo a una polisemia fáctica

Así las cosas, de estas normas citadas se puede indicar que algunas instancias subordinadas pueden *emitir normas, regular, evaluar, ejecutar, controlar, supervisar, vigilar, auditar, certificar formulación de normas y acreditar criterios, lineamientos, estrategias, entre otros. En suma, no son decretos supremos, pero materialmente pueden constituir políticas públicas porque así lo determina el ordenamiento y en concreto el reenvío de la función.* Todo esto se origina, pues, en la función que le ha sido reenviada al ente menor y así este queda habilitado para regular la materia en tanto cumplimiento o ejecución de la referida función reenviada.

Pero con todo, creemos que la materialidad reviste la mayor importancia. Y es que, dada esta importancia, en cualquier análisis legal que se haga sobre la incardinación de la norma que contiene políticas, no se debe tomar en cuenta únicamente la jerarquía, la competencia y la forma de la norma de que se trate, sino también, la ejecución de la función reenviada, y con ella la materialidad a ser regulada, que le ha sido encomendada a la entidad por el suprordenamiento para el cumplimento de una finalidad valiosa. Función que en términos generales tendrá por finalidad la satisfacción del interés público. He ahí la especial importancia y no es poca cosa.

Antes de continuar podemos plantear el siguiente concepto de materialidad:

“ (…) se trata del contenido u objeto del acto, según que se refiera a uno u otro asunto administrativo: Son las tareas o actividades que el órgano puede legítimamente realizar, por su parte (Mora & Rivera, 2008) se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano, según el carácter de la actividad, *y solo pueden actuar para el cumplimiento de los fines que*

motivaron su creación, **y para (Pérez, 2020) se establece las actividades y tareas que puede desempeñar el órgano en forma legítima". (Santander Moreno, Johanna (2022))(Las cursivas son nuestras)**

- **Creemos pertinente, asimismo, plantear como refuerzo de lo dicho sobre la materialidad, reiterando como ejemplo a las políticas de Estado dadas por el Acuerdo Nacional. *El contenido material de estas políticas de Estado es ubérrimo*. Asimismo, como para justificar esta importante materialidad, enumeramos acto seguido algunas políticas de Estado dadas por el Acuerdo Nacional:**
- **I. Democracia y Estado de Derecho**
  - **1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho**
  - **2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos**
  - **3. Afirmación de la identidad nacional**
  - **4. Institucionalización del diálogo y la concertación**
  - **5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico,**

prospectiva nacional y procedimientos transparentes

- 6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración
- 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana
- 8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú
- 9. Política de Seguridad Nacional

- II. Equidad y Justicia Social
  - 10. Reducción de la pobreza
  - 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
  - 12. Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte
  - 13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social
  - 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

- **15. Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición**
- **16. Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud**

- **III. Competitividad del País**
  - **17. Afirmación de la economía social de mercado**
  - **18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica**
  - **19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental**
  - **20. Desarrollo de la ciencia y la tecnología**
  - **21. Desarrollo en infraestructura y vivienda**
  - **23. Política de desarrollo agrario y rural**
  - **22. Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad**
- **IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**

- **24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente**
- **25. Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia**
- **26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas**
- **27. Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas**
- **28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial**
- **29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa**
- **30. Eliminación del terrorismo y afirmación de la Reconciliación Nacional**
- **31. Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda**
- **32. Gestión del Riesgo de Desastres**
- **33. Política de Estado sobre los recursos hídricos**

- **34. Ordenamiento y gestión territorial**
- **35. Sociedad de la información y sociedad del conocimiento**

Sin perjuicio de todo lo indicado sobre la materialidad de las Políticas de Estado que aprueba el AN, la materia que reviste la problemática a ser abordada con la dación de políticas públicas debe ser de interés público. Esto es, interés público en cuanto concepto jurídico indeterminado, lo que dota a la Administración, en alguna medida, de discrecionalidad. De igual modo, la existencia de un interés público deviene en que la entidad detente privilegios y exorbitancias para la consecución de fines valiosos para la sociedad. La materialidad de las políticas públicas queda así, en buena cuenta, reducida al restringirse ella a los asuntos que revisten situaciones de interés público. Sin embargo, reconocemos que tal materialidad, reducida como se ha dicho a que forzosamente la problemática suscitada detente el carácter de interés público; resulta magra y enjuta.

Pero existe otro elemento dentro del ámbito de la materialidad que podría restringir aún más el espectro de actuación de las políticas. Nos referimos a la necesidad de que la problemática revestida de interés público sea, por fuerza, de naturaleza "específica".

Al respecto entendemos que en el caso de las Políticas nacionales se configura este supuesto. En este contexto el artículo 8.1 del Decreto Supremo 029-2018-PCM prescribe que, las políticas nacionales, "Constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones *para resolver un determinado problema público* de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo." (Las cursivas son nuestras)

Si bien es cierto que lo "específico" de la problemática de interés público puede restringir aún más el ámbito de actuación de la Administración y con ella de la materialidad, ello también puede suscitar algunas dificultades o inconvenientes.

En este sentido y continuando con el tema de la naturaleza específica del problema público, el artículo 38.2 de la LOPE dispone que, Los Programas son estructuras

funcionales *creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen.* Sólo por excepción, la creación de un Programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad. (Las cursivas son nuestras)

Y el artículo 17 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo Nº 054-2018-PCM, *prevé que un programa es una forma de organización desconcentrada que adopta una entidad para resolver un problema, una situación crítica o implementar una política pública,* en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenece; no tiene personería jurídica pero puede contar con identidad organizacional para el cumplimiento de las funciones que determine su norma de creación y para la ejecución de sus procesos conforme se establezca en su Manual de Operaciones.

En este contexto, este aspecto de la materialidad de las políticas públicas puede bien llevarnos a no deslindar como es debido, a ellas de las "normas medidas". Por

normas medidas entendemos actos concretos o líneas de acción, traducidos en normas de inmediata y singular aplicación, adoptadas por la Administración, con la finalidad adecuada, valiosa y tutelada por el interés público y el ordenamiento de enfrentar y solucionar o mitigar los efectos nocivos generados por situaciones o circunstancias singulares, emergentes, concretas y determinadas. No es problema admitir que las «medidas» configuran auténticas normas por reacción. Dado ello tampoco es problema advertir el substrato quirúrgico de las «medidas». También es cierto que estas deben ser proporcionales y razonables en relación con el medio empleado y el fin público perseguido.

Dicho esto, planteamos como hipótesis de trabajo que las "normas medida" son remedios para situaciones ya suscitadas. Esto es, ellas serian dadas *ex post*. Serian normas de reacción o quirúrgicas dada una situación problemática que a su vez revista interés público. Las políticas como ya se ha dicho, no son simplemente reactivas.

En efecto, las políticas pueden desenvolverse a su vez *ex ante*. Domingo

Ruiz López y Carlos Eduardo Cadenas Ayala, refieren que las políticas públicas como un comportamiento propositivo, intencional, planeado, y reiteramos, *no simplemente reactivo*, casual. Añaden los autores aludidos que, siendo las políticas públicas un medio para que el gobierno interactúe con otros actores y así buscar soluciones a las necesidades existentes, *inclusive planear a largo plazo.*

Más contundentemente, André-Noël Roth (2019) manifiesta que las definiciones de políticas públicas de las cuales se aleja *son las que consideran las políticas públicas como simplemente reactivas, que ven la labor del Estado como una simple reacción al acontecer o a la presión social externa.* (Las cursivas son nuestras)

Wilson (2018:37) sigue a Graglia manifestando que la diferencia entre un buen gobierno y un gobierno común radica en la capacidad de acción desarrollada frente a una demanda social. Así, por ejemplo, indica que el primero (buen gobierno) tiende a anticiparse a una demanda y el otro (gobierno común) por lo general espera a que aparezcan las demandas.

Este asunto ha de ser engarzado con el artículo II (8) de la LOPE, el cual preceptúa que en cumplimiento del principio de Prevención: que dispone como actividad del Poder Ejecutivo la gestión para enfrentar los riesgos que afecten la vida de las personas, y para asegurar la prestación de los servicios fundamentales.

Hemos referido *supra* que existen en el ámbito del Gobierno Nacional distintas clases de políticas (acciones de gobierno para ser más precisos), a saber: Políticas de Estado, Políticas de gobierno, Políticas sectoriales, Políticas nacionales y Políticas multisectoriales. *(stricto sensu*).

De tal suerte, y en virtud de lo dicho, además de aclarar en qué casos nos encontramos en rigor frente a una auténtica política pública, como efecto de ello se restringe aún más el alcance de la materialidad privativa de la Administración pública. Los elementos diferenciadores y contrastivos que marcan lo que supone en rigor una política pública, teniendo siempre en cuenta que no toda acción de la Administración configura una política pública (*stricto sensu*):

- **Acción de la Administración para dar solución o prever a la suscitación de una problemática que ha de ser forzosamente de interés público.**
- **Ha de tratarse de un problema público especifico, concreto, diferenciado, definido.**
- **Participación de las autoridades y de los administrados interesados en el problema público.**

De este modo, escapan de la materialidad de las políticas públicas una serie de materias, valga la redundancia, que en modo alguno se ajustan a lo que en realidad corresponde a las políticas. Escapan simplemente porque no se refieren al interés público o tampoco a un problema público específico, concreto, diferenciado, definido. Esto lo decimos sujeto a inventario.

Positivización.-

El Decreto Supremo 029-2018-PCM regula las políticas nacionales de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, estableciendo las normas que rigen su rectoría, en el marco de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder

Ejecutivo (LOPE). Según los considerandos del Decreto Supremo 029-2018-PCM, que aprueba el reglamento que regula las políticas nacionales, "De conformidad con el numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva de diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno."

Pero el Poder Ejecutivo no es el único que diseña y da políticas. Ya se ha dicho. Así, además de los entes territoriales, tenemos al AN. Si bien es cierto que el AN no fue previsto por la Carta de 1993 no cabe la menor duda que dado el retorno a la democracia, nuestro sistema político-jurídico requería de una herramienta que coadyuvara a los poderes clásicos y asegurar de este modo un pronto retorno a la "normalidad" democrática. El AN desde esta perspectiva actúa como una suerte de prótesis, útil para tal fin sin duda alguna. El AN tiene a su cargo una función. Dentro de sus múltiples funciones corresponde al Foro

del AN llegar a consensos bajo la forma "normativa" de Políticas de Estado. Habrá de confirmarse el carácter vinculante de las Políticas de Estado. Cuál es su relación con otras entidades. Cómo se incardinan las Políticas de Estado en el ordenamiento.

Es de indicar que conforme al artículo 2 del Decreto Supremo N.º 105-2002-PCM, se institucionaliza el Foro del Acuerdo Nacional como instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Dada la importancia del Foro del AN sorprende sobremanera que, mediante un decreto supremo, norma *secundum legem*, este ente sea institucionalizado. He aquí otro ejemplo de cómo se activa la mecánica de la "materialidad".

Políticas de Estado.-

El artículo 5 del Decreto Supremo 029-2018-PCM dispone que, "Son políticas de alcance nacional, aplicables en todo el territorio, las *Políticas de Estado* y las Políticas Nacionales." (Las cursivas son nuestras)

Según el artículo 6(1) del mismo Decreto Supremo, "*Las políticas de Estado definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país*. Son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional. (Las cursivas son nuestras)

6.2. *Están contenidas en el Acuerdo Nacional* y se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. 6.3. La Presidencia del Consejo de Ministros a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN facilita el seguimiento a las políticas de Estado." (Las cursivas son nuestras)

En el Documento de Trabajo intitulado "Acuerdo Nacional. Unidos para crecer" se prevé que "Las políticas de Estado, elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, *proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos* para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática. (Acuerdo Nacional. Unidos para crecer.)

El mismo documento de Trabajo dado por el AN, establece que las Políticas de Estado "*No tienen carácter vinculante,* pese a lo cual tienen incidencia en la gestión pública y son consideradas como referente para el trabajo de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. (Las cursivas son nuestras) (Acuerdo Nacional. Unidos para crecer.)

"Por su parte el artículo 6. de la LOPE- Funciones del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo ejerce las siguientes funciones (…):

2. Planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales *en conformidad con las políticas de Estado*" (Las cursivas son nuestras)

El artículo 8.5 del Decreto Supremo 029-2018-PCM- preceptúa que las *Políticas nacionales se enmarcan en las Políticas de Estado*, la Política General de Gobierno y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (…) (Las cursivas son nuestras)

Algunas conclusiones sobre la naturaleza de las Políticas de Estado las podemos encontrar en el mismo documento de trabajo de acuerdo al siguiente detalle:

- **Describen objetivos de Estado, y los lineamientos generales para alcanzarlos. Se centran en el qué, el cómo y los aspectos institucionales deben ser definidos por los gobiernos de turno.**
- **Su redacción refleja que son producto del diálogo: cada palabra y cada coma están por un motivo específico, las reiteraciones no son casualidad. *Incluyen formulaciones irrenunciables por su carácter democrático e inclusivo, tales como desarrollo humano, igualdad de oportunidades, participación, interculturalidad, territorio nacional, entre otros.* (Las cursivas son nuestras)**
- **Buscan responder a las aspiraciones de la ciudadanía.**
- ***En ellas convergen intereses de cada una de las instituciones miembros del AN y el bien común*. (Las cursivas son nuestras)**
- ***Orientan el accionar del Estado en el largo plazo, y han trascendido gobiernos sin que su validez sea cuestionada*.**

  No tienen carácter vinculante, pese a lo cual tienen incidencia en la gestión pública y son consideradas como

***referente para el trabajo de los Poderes Legislativo y Ejecutivo*. (Las cursivas son nuestras)**

Quizá resulte útil citar el siguiente texto (dado por el Foro de Institucionalidad y de Ética Pública del AN):

"Afirmamos la plena vigencia del Estado de Derecho y del régimen democrático. Un Acuerdo Nacional debe tener por objeto la lucha frontal contra la pobreza y por la justicia social, a través de una visión compartida del país *y de políticas de Estado dirigidas, entre otras, a lograr la universalización del acceso a los servicios de salud y a una educación de calidad (Foro de Equidad Social); la generación de empleo digno y productivo, respetando los derechos sociales, en el marco de una política económica que promueva la inversión, la integración hemisférica*, el crecimiento con equidad y que respete el equilibrio fiscal (Foro de Competitividad); así como la institucionalización de un Estado moderno descentralizado y ético al servicio de los ciudadanos". (Acuerdo Nacional. Unidos para crecer.)

No es de nuestro parecer que las Políticas de Estado sean solamente recomendaciones, exhortaciones, simples acuerdos de voluntad o espaldarazos. Claro, no cabe duda que carecen del poder jurídico o de i*mperium* para forzar a los ciudadanos y otras entidades a proceder de determinada manera. Pero tampoco cabe duda que por la fuerza de los hechos y del consenso, el AN puede resultar siendo de mucha utilidad. Las Políticas de Estado no son normas jurídicas desdentadas. Y los hechos así lo muestran. El AN cumple una función y el ejercicio de esa función (correctamente) puede resultar siendo sumamente valioso. Toda la civilidad ha de entender ello. El AN cumple una función. Y mayoritariamente la cumple dando Políticas de Estado. Esto es, ejecutando la función y regulando la materia correspondiente, todo esto en virtud del reenvío operado. Ellas, las Políticas de Estado, dada la función del AN cuya materialidad es de suprema importancia, han de incidir sin duda en la voluntad de los legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo que ostenten la capacidad de dar normas jurídicas.

<u>Política General de Gobierno.-</u> El artículo 118° (3). de la Constitución preceptúa que, "Corresponde al Presidente de la República: Dirigir la *política general del Gobierno".*

El artículo 8.2. de la LOPE prescribe que el Presidente de la República, "En su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo le corresponde: a) Dirigir y aprobar la política general del Gobierno".

Según el artículo 7 del Decreto Supremo 029-2018-PCM. - "El Presidente de la República es el Jefe del Estado, Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, personifica a la Nación, *y dirige y aprueba la política general del Gobierno."* (Las cursivas son nuestras)

El artículo 7 del citado decreto supremo se refiere a la Política General de Gobierno, precisando en su numeral 7.1 que ella es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno. 7.2 Está bajo la dirección del Presidente de la República y debe ser presentada por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros al Congreso de la República, conforme lo dispuesto en la Constitución Política del

Perú. 7.3 El/la Presidente/a del Consejo de Ministros apoya al Presidente de la República en la gestión de la Política General de Gobierno mediante la coordinación, seguimiento al cumplimiento y evaluación de las políticas priorizadas. El artículo 7.4 señala que a los cuarenta (40) días de haber asumido sus funciones el Presidente de la República, y por iniciativa de este, el Consejo de Ministros aprueba mediante acuerdo la Política General de Gobierno, *en el marco de las Políticas de Estado*, los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y las políticas nacionales vigentes. Dicha Política General se materializa mediante Decreto Supremo refrendado por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros. (Las cursivas son nuestras) (…)

Resulta de importancia, para efectos del desarrollo del tema de la materialidad, el practicar un deslinde de dos decretos supremos. Nos referimos al recientemente citado artículo 7.4 del Decreto Supremo 29-2018-PCM el cual preceptúa que el Consejo de Ministros aprueba mediante acuerdo la Política General de Gobierno. "La Política General se materializa mediante Decreto

Supremo". Sin embargo, resulta curioso que este mandato esté contenido en una norma del mismo grado. Nos referimos al Decreto Supremo 029-2018-PCM. Esto es, un decreto supremo prescribe que mediante otro decreto supremo (una suerte de reserva material) se apruebe o regule cierta materia. Lo que aquí ocurre es que el mandato de aprobar la Política general de gobierno por un decreto supremo ha debido ser llevado a cabo por una orden contenida en una norma primaria. En definitiva, una norma no puede establecer una reserva material a favor de otra que guarde la misma forma normativa. *Esto es, igual jerarquía*. Así, se resta firmeza a la más elemental seguridad jurídica. Y con todo, nos queda claro que ese *ápice* de superioridad del decreto "mandante" se puede explicar a través del criterio de materialidad. En esta situación si alguna primacía corresponde al Decreto Supremo 029-2018-PCM, es simple y llanamente por la materialidad que de acuerdo al ordenamiento y notablemente a los principios y valores que de este se desprenden, le corresponde regular. He aquí otro supuesto donde se puede apreciar cómo se activa la idea o mecánica de "materialidad."

De otro lado, las "políticas de gobierno" no tienen necesariamente un largo plazo de vigencia como es en el caso de las políticas de Estado. Las políticas de gobierno detentan naturaleza normativa. Generalmente concuerdan temporalmente con un periodo presidencial. Se relacionan más a temas o asuntos públicos sectoriales sin perjuicio de que también puedan ser nacionales. Y este tipo de políticas, como hemos visto, encuentra su correlato a nivel constitucional en el artículo 118° (3). -el cual preceptúa que, "Corresponde al Presidente de la República: Dirigir la *política general del Gobierno".*

Políticas Nacionales. –(Art. 4.1 LOPE)

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

Según el artículo 4.2 de la LOPE, "Los Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo ejercen sus competencias exclusivas en todo el territorio nacional con arreglo a sus atribuciones y según lo disponga su normatividad específica *y están sujetos a la política nacional y sectorial*. (Las cursivas son nuestras).

. Conforme al artículo 16 de la LOPE es atribución del Consejo de Ministros, entre otros:

1. **Coordinar y evaluar la política general del Gobierno, así como las políticas nacionales y sectoriales y multisectoriales.**

El artículo 17 de la LOPE refiere que, "La Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo."

Es el artículo 18 de la LOPE el que preceptúa que corresponde al Presidente del Consejo de Ministros:

1. Propone objetivos del gobierno en el marco de la Política General de Gobierno.

2. Coordina las políticas nacionales de carácter multisectorial; en especial, las referidas al desarrollo económico y social; asimismo, formula las políticas nacionales en su respectivo ámbito de competencia, el proceso de descentralización y de la modernización de la Administración Pública.

Por su parte, según el artículo 19 de la LOPE, corresponde al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, las siguientes:

(…)

4. Formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado.

5. Dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo

Conforme al artículo 23.1 de la LOPE son funciones generales de los Ministerios: a)

Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno. (…)

El artículo 8 del aludido Decreto Supremo 029-2018-PCM define en su numeral 8.1 que las Políticas nacionales, constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo. (…)". Según el artículo 8.5 del citado decreto supremo, las políticas nacionales se enmarcan en las Políticas de Estado. (El énfasis es nuestro)

Este tema es de sumo interés. Pues no solo resta "materialidad" a la norma o política de que se trate, sino que arrasa como a un infantil castillo de arena la construcción hecha sobre lo que en realidad podría ser una política nacional. Así las cosas, y sujeto a escrutinio, somos de la idea que no es necesario que el problema público sea precisamente de naturaleza concreta, específica, diferenciada, definida, restringida, pues lo que realmente importa es

que exista un problema público y con este la capacidad del ente competente de generar normatividad además de tomar otras acciones cuya consecución sea mitigar los efectos del problema público. El numeral 2 del anexo del citado Decreto Supremo en tanto objetivos prioritarios se indica en el numeral 2.1 Describir "el o los objetivos de la política nacional. Responden a la problemática identificada y se formulan a nivel de resultados o impactos esperados. Guían el accionar de las entidades públicas, orientan sus recursos y se planifican en sus respectivos documentos de planeamiento. 2.2 Por cada objetivo se desarrolla: a) La situación actual. Describe el problema específico asociado al objetivo a desarrollar. b) Los responsables. Identifica a las entidades públicas involucradas en la consecución del objetivo, especificándose su responsabilidad". (Las cursivas son nuestras)

Pero este tema da para más, y lo tocaremos en el Colofón de la presente entrega.

El artículo 8.2 del Decreto Supremo 029-2018-PCM dispone que estas políticas, "Definen los objetivos prioritarios, los lineamientos,

los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.” Estamos hablando pues sobre temas de gestión, de dirección, de administración, tales como planeamiento, presupuesto, contabilidad, organización, recursos humanos, sistemas de información y comunicación, asesoría jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, y cómo no, de programas de ayuda social. (Las cursivas son nuestras)

De acuerdo al artículo VI.2 de la LOPE, “El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas”. Creemos que esta interdicción no sería aplicable a lo que planteamos en el presente texto. Y en tanto nos estamos refiriendo mayoritariamente a normas *ad-intra*, en este caso privativas del Gobierno nacional, la interdicción no resultaría aplicable a estas, pues de lo contrario la delegación o transferencia versarían sobre el

ámbito *ad-intra* del Gobierno nacional y ello llevaría a una falta de sistematicidad que haría imposible la interacción entre normas de igual jerarquía o, quizá, propias de un mismo ordenamiento. Si no se pueden realizar delegaciones entre las distintas Administraciones que integran el Gobierno nacional, seria realmente complicado que el Gobierno nacional o, si se quiere, el Poder Ejecutivo, puedan desenvolverse de un modo idóneo.

Recuérdese estamos hablando del Poder Ejecutivo o, si se quiere, del Gobierno nacional. Esto es, un reglamento, digamos un decreto supremo, podría delegar o transferir su ámbito material o administrativo a otra Administración que también forme parte del Poder Ejecutivo. Así operaria la sistematicidad en el ordenamiento con el auxilio de la mecánica de la materialidad. Ello, pues, no contravendría siquiera los más elementales principios no solo en lo que respecta al Derecho público, sino también a la Administración en tanto persona jurídica y organización.

***Prima facie* diremos que ninguna de estas interdicciones resultaría aplicable a lo que el**

régimen de políticas públicas del Gobierno nacional se refiere. Lo que pretendemos es hallar sentido y sistematicidad en un ordenamiento. Y creemos y reiteramos que lo aquí planteado puede en cierto modo ayudar a hallar la tan necesaria coherencia de suerte tal y para cuyo efecto, podamos entender conceptos como reenvío, materialidad, incardinación, competencia, función normativa, etc.

Volviendo al artículo VI.2 de la LOPE cabe preguntarse si en realidad estamos frente a una delegación o una transferencia.

En lo que a la delegación se refiere la misma se configura notoriamente en la relación "Ley-Reglamento". En el caso bajo análisis tal no es el supuesto. En efecto, en el presente caso estamos hablando del contenido de los Decretos Supremos (Políticas nacionales y Políticas sectoriales). Y la materia de estos puede ser delegada o transferida *ad-intra*. Creemos que la delegación legislativa y todo lo que ella supone, deben ser dejadas de lado. El régimen de la relación entre reglamentos debe ser diferente. Para empezar, estamos frente a normas (Reglamentos) que muy

probablemente tienen la misma jerarquía. Reiteramos, serían Decretos Supremos y dada la materialidad, bien se podría modificar el reglamento que contiene la interdicción a través de su modificación ulterior lo cual incluye el dejar sin efecto la interdicción aludida y proceder a la correspondiente dación del Decreto supremo modificatorio o derogatorio. Entendemos que esta interdicción encuentra su origen en el artículo VI.2 de la LOPE. *Esto es, tiene fuerza de Ley*. Sin embargo, no se puede negar que estamos frente a una función que bien corresponde ser ejercida por el Decreto Supremo. Se trata de una "materia" que corresponde ser regulada por determinada clase de precepto. En este caso nos referimos en concreto a normas que detentan la naturaleza de ser *ad-intra sin perjuicio de a la vez ser normas secundum legem*. En cuanto a la delegación se refiere, la misma se vincula estrechamente a la relación "Ley-Reglamento". En el caso bajo análisis tal no es el supuesto. En efecto, en el presente caso estamos hablando del contenido de los Decretos Supremos (Políticas nacionales y Políticas sectoriales). Y la materia de estos puede ser delegada o

transferida. El régimen de la relación entre reglamentos debe ser validada. Para empezar, estamos frente a normas (Reglamentos) que muy probablemente tienen la misma jerarquía. Reiteramos, son Decretos Supremos y dada la materialidad, bien se podría modificar el reglamento que contendría la interdicción a través de su modificación ulterior lo cual incluye el dejar sin efecto la interdicción aludida.

Siguiendo con la delegación, hemos reseñado, que la misma se refiere notoriamente a la relación "Ley-Reglamento". En el caso bajo análisis tal no es el supuesto. En efecto, en el presente caso estamos hablando presuntamente del contenido de los Decretos Supremos (Políticas nacionales y Políticas sectoriales). Y, *prima facie*, la materia de estos puede ser delegada o transferida. El régimen de la relación entre reglamentos debe ser diferente al que involucra a la Ley. Para empezar, estamos frente a normas (Reglamentos) que muy probablemente tienen la misma jerarquía. Reiteramos, son Decretos Supremos y dada la materialidad, bien se podría modificar el reglamento que

contiene la interdicción a través de su modificación ulterior lo cual incluye el dejar sin efecto la interdicción aludida y proceder a la correspondiente dación del Decreto supremo modificatorio o derogatorio. Entendemos que esta interdicción encuentra su origen en el artículo VI.2 de la LOPE, norma con rango de Ley. Sin embargo, no se puede negar que estamos frente a una función que bien corresponde ser ejercida por el Decreto Supremo. El ámbito de actuación es *ad-intra*. Estamos frente a "materia" autoorganizativa que corresponde ser regulada por determinada clase de precepto, reiteramos, esto es, *ad intra*.

Más sobre políticas de Estado.- Si bien en calidad de esbozo, la Carta de 1993 contiene una pluralidad de políticas a las que nos vemos forzados a llamar políticas "constitucionales". Son, pues, políticas que gozan de estabilidad, están dirigidas a dar solución a problemas públicos (no necesariamente específicos) y notablemente, detentan naturaleza normativa.

Tales políticas están enumeradas, salvo error u omisión, en los siguientes artículos de la Constitución:

Artículo 6°. -, *ab initio*, *La política nacional de población* tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir. En tal sentido, el Estado asegura los programas de educación y la información adecuados y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud. (Las cursivas son nuestras)

Artículo 9°. - *El Estado determina la política nacional de salud*. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud. (Las cursivas son nuestras)

Artículo 16°. - Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados. *El Estado coordina la política educativa*. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la

calidad de la educación. (Las cursivas son nuestras)

Artículo 67°. - *El Estado determina la política nacional del ambiente*. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. (Las cursivas son nuestras)

Artículo 118°. - Corresponde al Presidente de la República: 3. Dirigir la *política general del Gobierno. 11.Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados*. (Las cursivas son nuestras)

Artículo 130°. - Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros*, para exponer y debatir la política general del gobierno* y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. (Las cursivas son nuestras)

Artículo 188°. - La descentralización es una forma de organización democrática y *constituye una política permanente de Estado*, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo

integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. (Las cursivas son nuestras)

Artículo 192°. - Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, *en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo*.(Las cursivas son nuestras)

Artículo 195°. - Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, *en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.* (Las cursivas son nuestras)

No todas las políticas "constitucionales" a las que se refiere la Carta de 1993, y que hemos citado aun cuando en forma de un esbozo o enumeración, calzan en la definición que en rigor hemos pretendido hacer de las auténticas políticas públicas. Y

sinceramente creemos que ello no se origina porque no estemos frente a materias relativas al interés público, sino porque ellas no tienen como objetivo la solución de un problema público que sea preciso, diferenciado, determinado y concreto. Sin embargo, y como lo veremos, no estamos de acuerdo con esta posición. En este contexto distinta es la posición de Luis F Aguilar (2012:31), quien sostiene que, "La política pública *se entiende, en cambio, como un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia.* El espíritu que anima la disciplina de políticas públicas y el "gobierno por políticas" es el de un gobierno por asuntos, por temas, concreto, orientado a entender y resolver la singularidad distintiva de los problemas sociales, sean crónicos o críticos. Por ende, se trata de un gobierno que diseña acciones ajustadas, peculiares, cortadas a la medida de esas situaciones problemáticas específicas, a partir de la premisa de que el gobierno

reconoce sus límites legales, cognoscitivos, financieros, organizativos, etc.". (El énfasis es nuestro)

Reiteramos que las políticas de Estado paccionadas en el Foro del AN y que se "desprenden" de la Constitución son, pues, más bien medidas de duración con carácter de permanencia, o con todo, de largo plazo. Deben o pueden perdurar más allá de un periodo de gobierno. Y son normativas. En ellas anida la normatividad. En suma, no están destinadas a dar solución a un problema específico y concreto. Asimismo, reiteramos, que se podría, *mutatis mutandis*, imbricar la normativa esbozada por las "Políticas constitucionales", con las Políticas de Estado que son dadas por el AN.

Ello está positivado por el artículo 6 del Decreto Supremo 029-2018-PCM que aprueba el reglamento que regula las políticas nacionales, y refiere en su artículo 6.1 que Las políticas de Estado definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son el

resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional.

6.2 Están contenidas en el Acuerdo Nacional y se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Y es aquí donde toma más fuerza aun la idea de materialidad. Qué duda cabe que, a través de las Políticas de Estado, las materias que aborda el AN revisten la mayor importancia. Concretizan y describen los valores y principios supremos que se encuentran incardinados a lo largo del texto constitucional, y es así como dados estos atributos, se justifica que en buena medida las políticas de Estado las acojan a fin de desarrollarlas y diseminarlas directamente con toda la fuerza activa y pasiva que su regularidad con la Constitución le permite. De igual manera, las políticas de Estado adquieren su capacidad normativa dado que su contenido es un reflejo de la Constitución (principios y valores), y en tal sentido estas políticas pueden ser "orientadoras" de normas como la política general de gobierno y políticas nacionales.

Pues bien, cabe preguntarse qué forma normativa detentan las políticas de Estado

que son dadas por el Acuerdo Nacional. ¿En base a qué fundamento jurídico las políticas de Estado pueden "orientar" la dación de decretos y resoluciones? Ya hemos aludido el artículo 6 del Decreto Supremo 029-2018-PCM. Además, el referido decreto prescribe en su artículo 7.4 que dentro de los cuarenta (40) días de haber asumido sus funciones el Presidente de la República, y por iniciativa de este, el Consejo de Ministros aprueba mediante acuerdo la Política General de Gobierno, en el marco de las Políticas de Estado.

Creemos encontrar la solución en lo que se refiere a la materialidad (materias) tan importante, especial y prevalente que a las políticas de Estado corresponde regular. En parte, tal materialidad no hace más que *solidificar* la función que es propia del Acuerdo Nacional. Sin duda, la primacía de las políticas de Estado ha de encontrar su elemento bacilar en la normación contenida en el citado Decreto Supremo 029-2018-PCM. Y es que aquí se vuelve a concretizar la idea de materialidad, pues la forma normativa, "decreto supremo" en este caso, cumple una función por demás prominente y contiene

materias que más bien corresponde regular a la Ley en sentido formal u otras normas primarias. Tal parece y esto sería paradojal, que una norma *secundum legem* resultara suficiente para dar por cumplida esta función por demás relevante. Sin embargo, es de indicar que lo recientemente dicho no hace sino demostrar cómo opera la mecánica de la "materialidad".

Es de la mayor importancia a estas alturas del texto, descartar la idea que todas las políticas son aprobadas por Decreto Supremo (LOPE, art. 4.1) Estos Decretos Supremos sí se activan cuando, por ejemplo, de desarrollo de política general de gobierno se trata. Las políticas de Estado dadas por el Acuerdo Nacional (AN) no son aprobadas por Decreto Supremo. Igualmente, no son aprobadas mediante Decreto Supremo, las políticas que son dadas por las Regiones, las Municipalidades y las Administraciones públicas autónomas. Prueba de ello es el artículo 9 del Decreto Supremo 029-2018-PCM el mismo que preceptúa que, "Los gobiernos regionales y locales formulan políticas regionales y locales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en

concordancia con las políticas nacionales conforme a lo dispuesto en sus respectivas Leyes Orgánicas". Asimismo, según el artículo 8.5. las políticas nacionales se enmarcan en las Políticas de Estado.

COLOFON.-

Hemos visto cómo se alude al término políticas públicas para denominar a una serie de instrumentos normativos, provenientes de diferentes instancias y formalizados algunas veces a través de distintos tipos normativos. Así, con ocasión de la elaboración del presente texto se ha podido discernir que existe una variedad de políticas a las cuales no podemos encasillar en el mismo lugar. Cabe preguntarse, y esto lo reiteramos, por ejemplo, cuál es la forma normativa que correspondería a una política de Estado paccionada por el Acuerdo nacional. Es de preguntarse igualmente y en ese contexto, cómo se legitima que una política de Estado "oriente" la dación de un decreto supremo, decreto supremo que a su vez puede aprobar una política general de gobierno o una política nacional. Se debe desterrar también y de una vez, la idea que la

forma que corresponde a una política, del tipo que esta fuera, debe necesariamente ser la de decreto supremo. Para tal efecto, baste con reiterar y precisar que los entes territoriales aprueban sus políticas mediante ordenanzas. Un ejemplo más nítido sería el caso del BCRP, cuya política monetaria en modo alguno puede adoptar la forma de decreto supremo. En este marco y hemos hecho las citas correspondientes, entendemos que las políticas pueden válidamente revestir un rango normativo inferior al del decreto supremo. Pero la jerarquía no es un elemento relacionado con lo que se está tratando. Así las cosas, tenemos claro que existen diferentes tipos de políticas, con distinto alcance, objetivo y notablemente, jerarquía. No existe, pues, univocidad en lo que a "política" se refiere. Es de esta manera como hemos repasado que se deslindan entre sí y que así existen políticas de Estado, políticas de gobierno, políticas sectoriales, políticas multisectoriales, y políticas nacionales, en su acepción rigurosa.

Por último, queremos reiterar el concepto de

política que tras una esforzada hermeneútica, hemos ensayado de manera muy provisional:

- **Acción de la Administración para dar solución o prever a la suscitación de una problemática que ha de ser forzosamente de interés público.**
- **Ha de tratarse de un problema público especifico, concreto, diferenciado, definido.**
- **Participación de las autoridades y de los administrados interesados en el problema público.**

Sin embargo, corresponde hacer una digresión en lo que a esta definición se refiere. Y es que tomar como requisito para la dación de una política que la misma se refiera, por decirlo a grandes rasgos, a un problema no solo público sino también especifico, concreto, diferenciado, definido, bien merece algunas palabras.

Es cierto que la especificidad del problema público de que se trate resulta de la mayor importancia pues permite deslindar las auténticas políticas públicas del resto de fuentes. No obstante, ello, estamos en el

ámbito del Derecho público. Y es por esto que el interés general o interés público revisten la mayor importancia. Sin estos dos conceptos no puede haber accionar de la Administración pública. Complejo problema. La preocupación es que a las políticas se les restaría su ámbito de actuación. De esa manera las políticas dejarían de tener un propio perfil. No habría modo de contrastar la así llamada política pública respecto de otro reglamento cualquiera. Creemos que basta con que se trate de un problema público para deslindar una fuente de la otra. El *quid* lo encontramos en la especialidad que supone la existencia de un problema público. No todas las actuaciones de la Administración pública están dadas para subsanar "problemas públicos específicos". De esta manera, los elementos imprescindibles para configurar una política pública serían: a) Un ente con capacidad normativa; b) participación de los administrados interesados; c) Un problema público que no necesariamente será de naturaleza específica.

REFERENCIAS; _

Aguilar Astorga, Carlos Ricardo & Lima Facio, Marco Antonio (2009): ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Aguilar, L F (2012) "Política pública". Biblioteca básica de administración pública.

Barrios Aular Doris J. (2024) [1]Políticas públicas: Lo conceptual y de Contexto. Prohominum vol.5 no.4 Villa de Cura dic. 2023 Epub 12-Feb-2024

https://doi.org/10.47606/acven/ph020

Delgado Godoy, Leticia (2009) "Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión." Disponible en: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/12FA59A3CDFDB93805257E3500720A92/$FILE/A2T3.pdf

Enciclopedia jurídica (2020) Delegación legislativa. Disponible en:. http://www.enciclopedia-

juridica.com/d/delegacion-legislativa/delegacion-legislativa.htm

Franco Corzo, Julio. "¿Qué son las Políticas Públicas?" Disponible en https://www.iexe.edu.mx/top-entradas/que-son-las-politicas-publicas/#section3

Palomino Fernández, Nadia. (2022) "Políticas públicas: concepto y aplicación en el Perú". Disponible en: https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/politicas-publicas-concepto-aplicacion-peru

Roth, André-Noël (2019) "Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica". En: Estudios de la Gestión: revista internacional de administración, No. 5 (enero-junio de 2019), 223 - 229.

Ruiz López, Domingo & Cadenas Ayala, Carlos Eduardo. (S/F) "¿Qué es una política publica? En IUS Revista Jurídica. Universidad Latina de América. Disponible en https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf

Santander Moreno, Johanna (2022) ”Modelo de transferencia de competencia: delegación y subrogación”. En Revista Universidad y Sociedad. *versión On-line* ISSN 2218-3620

Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2022) Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030”.

Tovar, Teresa (2023) “Para el debate sobre las Políticas Sociales”. Materiales de Enseñanza en Maestría en Gerencia Social (PUCP)

WILSON, J. (2018) “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas” pp. 30-41. En Revista IN IURE, Año 8. Vol. 2. La Rioja (Argentina)