



INSTITUTO DE ECONOMÍA Y EMPRESA

www.iee.edu.pe

1

TEMAS DE DESARROLLO¹

n° 36

...GOBERNANZA DEBE ESTAR EN AGENDA DEL PERÚ...

Francisco Huerta Benites²

institutoeconomia@iee.edu.pe

Lima, junio 26, 2017



Premio PODER
al think tank
de regiones 2014
INSTITUTO DE ECONOMÍA
Y EMPRESA

¹ Es un artículo del Instituto de Economía y Empresa (IEE), es una serie que trata de temas diversos de economía, desarrollo y negocios. Usualmente son escritos debido a la importancia coyuntural y estructural del tema, y/o a solicitud de publicaciones impresas de diversas instituciones del país. Los números anteriores, de las series de "AZ" (117 ediciones) de "temas de desarrollo", y de artículos, se pueden ubicar en la dirección www.iee.edu.pe

² El autor es director/consultor/investigador del IEE. Actualmente, está aplicando consultorías a una organización privada en proyecto de inversión y plan de negocios, en PDLC a gobierno local, y en asesoría a organización privada sobre APP.

GOBERNANZA DEBE ESTAR EN AGENDA DEL PERÚ

Es frecuente que Gobiernos como el Perú (en sus tres niveles), no adopten políticas que propicien el crecimiento y mejoren la distribución de sus beneficios. Y es aún más frecuente que, cuando las adoptan, no obtengan resultados previstos. En proceso de diseñar e implementar políticas, la decisión sobre quiénes participan en mesa de negociación (y quiénes no) puede determinar la eficacia de soluciones que proponen actores encargados de la tarea³ (BM 2017). Las asimetrías de poder pueden minar la eficacia de las políticas.

2

Composición de grupo de actores y decisiones

La composición del grupo de actores que participa en el proceso de toma de decisiones influye de manera fundamental en la selección y la implementación de políticas y, en consecuencia, en su impacto sobre los resultados en términos de desarrollo.

Si bien este ciclo a menudo parece inmutable, la historia muestra numerosos casos en los que las sociedades lograron mejorar normas, instituciones y procesos que les permitieron acercarse a sus objetivos de desarrollo. Por lo tanto, para promover el crecimiento económico sostenido y la conformación de sociedades más equitativas y pacíficas, es esencial ubicar la gobernanza en el centro del debate sobre el desarrollo.

La gobernanza y poder

La gobernanza (G) es proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este (“Governance and The Law”, pág. 3, Banco Mundial, WDR 2017). El poder se define como la habilidad de ciertos grupos y personas para lograr que otros actúen en beneficio de los intereses de dichos grupos y personas, y para conseguir resultados específicos.

³ Es decir, las desigualdades en la capacidad de los actores para influir en las decisiones sobre políticas y para lograr que el sistema de formulación de políticas responda a sus necesidades pueden conducir a un ciclo persistente en el que no se adoptan políticas eficaces o en el que dichas políticas no se implementan con éxito.

Instituciones y gobierno

Según el contexto, los actores pueden establecer un Gobierno como un conjunto de instituciones (organizaciones y reglas) estatales formales que aplican y hacen cumplir las políticas. Igualmente, dependiendo del contexto, los actores estatales desempeñan un papel de mayor o menor importancia con respecto a los actores no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil o los grupos de presión empresariales. Además, la gobernanza ocurre en diferentes niveles que a menudo se superponen.

¿Gobernanza para qué?

Muchos aspectos de la G encierran valor en sí mismos (tienen un valor intrínseco), en particular, el concepto de libertad. En términos económicos, la libertad puede considerarse como un conjunto de oportunidades efectivamente accesibles para todos y, por consiguiente, el desarrollo puede entenderse como “la remoción de diversos tipos de falta de libertad” (privación de oportunidades), privaciones que disminuyen la capacidad de las personas de ejercer “su acción razonada” (ob. cit. pág. 5).

Por fundamental que sea un valor intrínseco como la libertad, su valor instrumental también reviste importancia debido a la “eficacia de ciertos tipos particulares de libertad para promover otros tipos de libertad”. Estas relaciones positivas son lo que los economistas denominamos “complementariedades”.

Desde un punto de vista normativo

A toda sociedad le preocupa e importa liberar a sus miembros de la constante amenaza de violencia (seguridad), promover la prosperidad (crecimiento), y la forma en que se comparte esa prosperidad (equidad). Las sociedades aspiran a alcanzar estas metas de una manera ambientalmente sostenible. Así, la G debería evaluarse en términos de su efectividad para producir estos resultados. Debería evidenciarse una transición de un diálogo basado en ideologías a uno basado en ideales.

Para ser eficaces, las políticas deben propiciar el compromiso, la coordinación y la cooperación

Como muestra la experiencia a lo largo de la historia y en todo el mundo, se puede generar desarrollo en marco de diversas trayectorias institucionales. Numerosos sistemas institucionales poco ortodoxos han facilitado el desarrollo, mientras que muchas de las llamadas “mejores prácticas” han fallado.

Lo que cuenta principalmente para lograr eficacia en las políticas es si esas formas institucionales son capaces de desempeñar sus funciones en un entorno determinado.

Se plantean tres funciones básicas de las instituciones que subyacen a la eficacia de las políticas (“Governance and The Law”, Banco Mundial, WDR 2017):

- ✚ **Compromiso.** Las políticas eficaces contemplan mecanismos que garantizan un compromiso creíble a lo largo del tiempo⁴. Resolver los problemas de compromiso supone lograr que las políticas perduren en el tiempo, aun cuando cambien las circunstancias o los incentivos.
- ✚ **Coordinación.** Las políticas eficaces ayudan a coordinar las acciones de los individuos sobre la base de expectativas compartidas (a menudo a través de normas, parámetros y regulaciones). Se observan problemas de coordinación en muchos contextos, desde las finanzas hasta los conglomerados industriales y la planificación urbana⁵. Resolver los problemas de coordinación supone propiciar acciones socialmente deseables.
- ✚ **Cooperación.** Las políticas eficaces ayudan a promover la cooperación limitando las conductas oportunistas, en general a través de mecanismos creíbles de recompensas o castigos. En algunos casos, los individuos tienen incentivos para comportarse de manera oportunista, por ejemplo, evadiendo impuestos, a la vez que gozan de los servicios públicos financiados por otros contribuyentes⁶. Resolver los

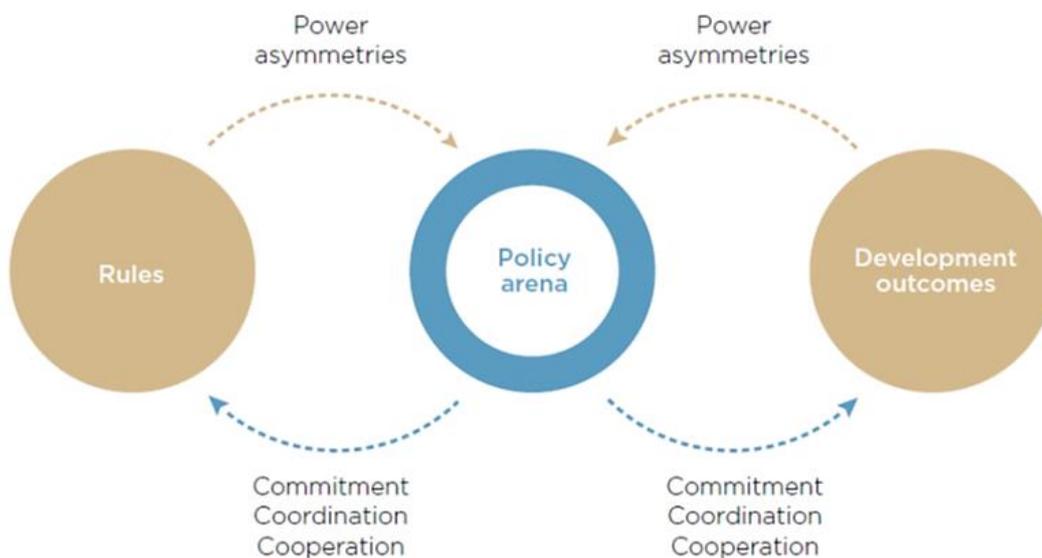
⁴ Los problemas de compromiso abundan en todo el mundo. A pesar de las promesas de sostenibilidad fiscal, los funcionarios responsables de tomar decisiones gastan los ingresos extraordinarios en lugar de ahorrarlos para el futuro. O tras negociar acuerdos de paz, los líderes dejan de acatarlos debido a la ausencia de un mecanismo de cumplimiento vinculante.

⁵ La estabilidad financiera, por ejemplo, se apoya en las opiniones acerca de la credibilidad. Pensemos tan solo en las corridas bancarias que se producen cuando se resquebraja la credibilidad. A pesar de las razones que justifican dejar el dinero en el banco durante momentos de crisis, los individuos se apresuran a retirar sus depósitos cuando creen que los demás harán lo mismo, lo que en última instancia provoca la pérdida de liquidez de los bancos y su quiebra.

⁶ Cuando los actores quedan excluidos de los beneficios de las políticas o perciben que no obtienen todas las prestaciones que les corresponderían (por ejemplo, en la forma de servicios públicos de baja calidad), el nivel de cumplimiento puede descender aún más. Con el tiempo, esta dinámica puede conducir a la fragmentación de la sociedad y debilitar la trama del contrato social.

problemas de cooperación supone garantizar que todos los actores, incluidos los prestadores de servicios públicos, cumplan con su parte del trato.

Gobernanza, ley y desarrollo, Banco Mundial 2017⁷



Source: WDR 2017 team.

Note: "Rules" refers to formal and informal rules (norms). "Development outcomes" refers to security, growth, and equity. The actors in the *policy arena* can be grouped into elites, citizens, and international actors.

El cambio es posible

Los incentivos, las preferencias, las expectativas y la contestabilidad son factores de cambio. La G puede mitigar, e incluso eliminar, las asimetrías de poder y generar intervenciones más eficaces que promuevan la seguridad, el crecimiento y la equidad. El cambio se produce cuando se modifican los incentivos de quienes ocupan el poder, cuando se reconfiguran sus preferencias, expectativas y creencias en favor de resultados positivos y cuando se tienen en cuenta los intereses de participantes anteriormente excluidos, con lo que se incrementa la contestabilidad del sistema.

Estos cambios pueden ser resultado de negociaciones entre élites, de una mayor participación ciudadana o de la intervención de actores internacionales cuyos esfuerzos pueden influir en la capacidad relativa de las coaliciones nacionales para impulsar reformas.

⁷ "Governance and The Law", pág. 19, World Development Report 2017.

Replantear la gobernanza.

Las políticas “adecuadas” suelen ser difíciles de introducir y aplicar, dado que en algunos casos los grupos de la sociedad que se benefician del statu quo son suficientemente poderosos como para resistir las reformas necesarias para cambiar el equilibrio existente. Así, las reformas eficaces no consisten solo en la aplicación de “mejores prácticas”, requieren la adopción y la adaptación de formas institucionales para resolver los problemas concretos de compromiso y acción colectiva que se interponen en el camino de la búsqueda de un mayor desarrollo. Habría que considerar tres principios rectores para avanzar.

El siguiente cuadro muestra los tres principios hacia los cuales se debería migrar, dejando de lado la forma tradicional que se ha venido haciendo.

Tres principios para el replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo⁸.

Planteamiento tradicional	Principios para el replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo
Invertir en el diseño de la forma correcta de las instituciones	Reflexionar no solo sobre la forma de las instituciones, sino también sobre sus funciones.
Fomentar la capacidad de las instituciones para aplicar políticas.	Reflexionar no solo sobre el fomento de la capacidad, sino también sobre las asimetrías de poder
Centrarse en el fortalecimiento del Estado de derecho para garantizar que las políticas y las reglas se apliquen impersonalmente.	Reflexionar no solo sobre la ley en el papel sino también sobre el papel de la ley.

El Perú necesita “reformas” urgentes, pensemos en nuevos instrumentos analíticos en base a la evidencia. Hagamos cosas que funcionen con resultados. Los actores públicos y privados que hoy (y ayer) generan las “reglas de juego” en el Perú, no están a la altura de lo que el país necesita, pero es posible mejorar. ¡Participemos más!



Francisco Huerta Benites
Instituto de Economía y Empresa
ONGD “Ciudad Feliz”
www.iee.edu.pe

Lima, junio 26, 2017

⁸ “Governance and The Law”, pág. 29, Word Development Report 2017 (Three principles for rethinking governance for development)