



INSTITUTO DE ECONOMÍA Y EMPRESA

www.iee.edu.pe

1

::: HACIA EL DESARROLLO :::

POLÍTICA, DEMOCRACIA, ECONOMIA Y GOBIERNO¹²

Francisco Huerta Benites³
institutoeconomia@iee.edu.pe

Trujillo, Febrero 2016



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

¹ Es una presentación del Instituto de Economía y Empresa (IEE). Estos escritos tratan temas de economía, desarrollo y negocios. Usualmente se elaboran debido a la importancia coyuntural y estructural del tema, y/o a solicitud de publicaciones impresas de diversas instituciones del país. Los números anteriores se pueden hallar en www.iee.edu.pe. También puede leer la serie de "AZ" (111 ediciones), "Temas de desarrollo", y otros artículos que se ubican en la misma dirección.

² Es un enfoque que se ha trabajado en el IEE desde inicios del 2013, y que se ha publicado y presentado en diferentes medios y exposiciones. Ahora es una actualización con las ampliaciones del caso.

³ El autor es director, consultor e investigador del IEE. Actualmente, además de labores de consultoría a tres empresas en desarrollo de negocios; es docente en "microeconomía avanzada" y "economía bancaria" en escuela de economía de la UPN; y, docente en "gestión de proyectos" y "gerencia estratégica" en programa de post grado en gestión pública en universidad privada.

ÍNDICE

1. SOBRE “POLÍTICA” (E “IDEOLOGÍA”) Y PARTIDOS POLÍTICOS.....	3
2. SISTEMA ECONÓMICO Y MODELO ECONÓMICO	4
3. UNA BREVE MIRADA AL PERÚ	5
4. EL MARCO CONCEPTUAL: INSTITUCIONES INCLUSIVAS	6
5. EL MODELO. INTERACCIÓN SINÉRGICA	8
6. LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO	12

∴ POLÍTICA, DEMOCRACIA, ECONOMÍA Y GOBIERNO ∴

1. SOBRE “POLÍTICA” (E “IDEOLOGÍA”) Y PARTIDOS POLÍTICOS

- a. **La política** es ciencia que trata del gobierno y la organización de las sociedades humanas, especialmente de los estados. Actividad de los que gobiernan o aspiran a gobernar los asuntos que afectan a la sociedad o a un país.
- b. **La política** es actividad orientada en forma *ideológica*⁴⁵ a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos. Es una manera de ejercer el poder con la intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses encontrados que se producen dentro de una sociedad⁶.
- c. **La política** es el *arte de convivir, de alcanzar la convivencia en una comunidad* que es muy dispersa, que tiene intereses muy segmentados y a veces muy conflictivos. *La política es hacer que esa comunidad sienta que forma parte de un proyecto común*. Cuando la política deja de abastecer ese producto, viene la guerra, viene la violencia y ese es el fracaso de la política (Eugenio Tironi, 2015).

Los partidos políticos (PP)⁷: De posiciones a lo programático

La mayoría del trabajo analítico se ha concentrado en evaluar la posición de los PP en el espectro ideológico que va derecha a izquierda. Se centró en el papel del Estado versus los mercados en la economía. Un análisis más reciente sugiere que aunque la ideología partidista es importante, no siempre lo es por las razones que suponemos.

En cuanto a los *resultados para el desarrollo*, lo que importa no es tanto el tipo de ideología partidista que se profese (izquierda, centro, derecha), sino más bien *si el partido tiene un programa de políticas claro*⁸. Los partidos que tienen programas de políticas claro se llaman partidos “programáticos”, y si tienen la capacidad de forjar

⁴ Ideología: *conjunto de ideas* que caracterizan a una persona, escuela, colectividad, movimiento cultural, religioso, político, etc. Una ideología es un *conjunto de ideas relacionadas entre sí, acerca de la realidad*, sistema general o sistemas existentes en la práctica de la sociedad respecto a lo económico, lo social, lo científico-tecnológico, lo político, lo cultural, lo moral, lo religioso, etc. y que pretenden la conservación del sistema (ideologías conservadoras), su transformación (que puede ser radical y súbita, revolucionaria, o paulatina –ideologías reformistas–), o la restauración de un sistema previamente existente (ideologías reaccionarias). Las ideologías suelen constar de dos componentes: una representación del sistema, y un programa de acción.

⁵ Tipos de ideologías políticas: el totalitarismo, el conservadurismo, el socialismo, el liberalismo, el nacionalismo, el anarquismo.

⁶ *La interacción entre personas con vistas al liderar al grupo a la consecución de una serie de objetivos es intrínseca a la humanidad desde sus inicios* (Definición ABC <http://www.definicionabc.com/politica/politica.php>).

⁷ Una de responsabilidades es interpretar y procesar las demandas ciudadanas y canalizarlas al poder político con buen S&E.

⁸ “Reforma y partidos programáticos”, C. Cruz, BID marzo 2016 (www.iadb.org).

consensos, perdurar y cumplir sus promesas, entonces hacen mejorar la rendición de cuentas ante los votantes y la capacidad del gobierno⁹.

2. SISTEMA ECONÓMICO Y MODELO ECONÓMICO

El mundo hay un solo **sistema económico**: el sistema capitalista. Aunque la base de casi todas las economías es hoy en día algún tipo de capitalismo¹⁰, durante gran parte del siglo pasado este fue solo uno de los dos principales métodos de organización económica. En el otro, el socialismo, el Estado posee los medios de producción, y las empresas estatales procuran maximizar el bien social antes que las utilidades.

Los **pilares** del capitalismo: propiedad privada; interés propio; competencia; libertad de elección; intervención limitada del Estado. Las diversas formas de capitalismo se distinguen por el *grado en que funcionan esos pilares*. En las *economías de libre mercado*, o de *laissez-faire*, los mercados operan con escasa o nula regulación. En las *economías mixtas*, donde se combinan los mercados y el Estado, los primeros tienen un papel dominante, pero están regulados en mayor medida por el segundo, para corregir sus fallas, como la polución y la congestión de tránsito; promover el bienestar social, y por otras razones, como la defensa y la seguridad pública. Actualmente predominan las economías capitalistas mixtas¹¹.

Un **modelo económico** es una *descripción simplificada de la realidad*, concebido para ofrecer hipótesis sobre conductas económicas que pueden comprobarse. Una de sus características importantes es su diseño necesariamente subjetivo, ya que no existen mediciones objetivas de los resultados económicos¹²¹³.

⁹ Cuando se toma una visión realista y pragmática de observar aquello que genera progreso y llevarlo a la práctica, los resultados en bienestar son grandes. Los países que respetan y valoran a individuos y organizaciones que producen más y eficientemente, progresan. Los que ven en la riqueza que se genera sólo un botín a arrebatar y repartir, a la larga languidecen o retroceden.

¹⁰ La característica esencial del capitalismo es la motivación para obtener utilidades. En una transacción de intercambio voluntario, ambas partes tienen su propio interés en los resultados, pero ninguna puede obtener lo que quiere sin tener en cuenta lo que quiere la otra. Es este autointerés racional lo que puede llevar a la prosperidad económica (Sarwat Jahan y Ahmed Saber Mahmud, FMI-F&D junio 2015)

¹¹ De los 04 tipos de capitalismo (capitalismo dirigido por el Estado; capitalismo oligárquico; capitalismo de grandes empresas; y, capitalismo de emprendedores), la evidencia señala que las grandes empresas son necesarias para producir y comercializar nuevos productos a escala masiva, por lo cual *la mejor alternativa para un país como Perú parece ser una combinación de capitalismo de grandes empresas y de emprendedores, que es la que caracteriza a Estados Unidos más que a ningún otro país.*

¹² Los modelos económicos pueden ser *teóricos o empíricos*. Los teóricos buscan implicaciones verificables sobre el comportamiento económico bajo el supuesto de que los agentes maximizan objetivos específicos sometidos a restricciones bien definidas en el modelo. Los modelos empíricos tratan de verificar las predicciones cualitativas de los modelos teóricos y transformarlas en resultados precisos y numéricos. (Sam Ouliaris, FMI-F&D Junio 2011)

¹³ Todos los modelos económicos se basan en construcciones lógicas que simplifican la realidad y que son evaluados no por el realismo de sus supuestos, sino por su capacidad para explicar y predecir el comportamiento de la economía real (Luis García Núñez, "Econometría 1", PUCP 2015).

Independientemente del enfoque, el método científico exige que *cada modelo produzca implicaciones precisas y verificables sobre los fenómenos económicos que trata de explicar*, es decir, ser un buen modelo. La evaluación formal supone comprobar las implicaciones esenciales del modelo y determinar su capacidad para reproducir hechos estilizados¹⁴.

3. UNA BREVE MIRADA AL PERÚ

La economía. El Perú, y por extensión en las regiones, evidencian cierta disfuncionalidad¹⁵ que limita el avance al desarrollo nacional (y regional) e inhibe acercarnos a velocidad creciente a la frontera de potencialidades¹⁶. Ello es responsabilidad de todos los agentes económicos y sociales, en particular de los que se hallan organizados, que tienen cierta participación y/o representatividad en sus ámbitos respectivos.

Un **sector público** (en sus tres niveles) opera con evidente ineficacia (limitada eficiencia y efectividad) y corrupción, que genera costos apreciables de oportunidad para la sociedad. No hay una adecuada promoción de inversiones (mejor ambiente de negocios y oportunidades de inversión - asociada y privada), altísima informalidad y empresas con muy baja productividad¹⁷. También es clara la escasa planificación para el desarrollo, y los incipientes procesos son verticales, no se tiene y aplica, por ejemplo, una “matriz de desarrollo”.

La **democracia**, entendida como participación efectiva, representatividad real, balance de poderes, alternancia de poderes y transparencia (rendición de cuentas) no está a niveles deseables, sólo se enfatiza en la participación que es meramente formal. Para fortalecer estos (deseables) procesos, deberíamos contribuir a desarrollar ciudadanía¹⁸

¹⁴ Las predicciones del modelo deben ajustarse teniendo en cuenta la aleatoriedad de los datos subyacentes que se pretende explicar y la validez de las teorías de las que se derivan las ecuaciones. (Sam Ouliaris, FMI-F&D Junio 2011)

¹⁵ Dícese del hecho o fenómeno que produce consecuencias contrarias al buen funcionamiento de un determinado sistema social (Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L.).

¹⁶ La frontera de potencialidades es dinámica por definición.

¹⁷ Al respecto, es recomendable revisar una reciente publicación: “Perú. Siguiendo la ruta del éxito” (BM 2015).

¹⁸ Ciudadanía significa el conjunto de derechos y deberes por los cuales el ciudadano, el individuo está sujeto en su relación con la sociedad en que vive (<http://www.significados.info/ciudadania/>).

y gobernanza¹⁹²⁰. Cabe referir que hay indicadores de gobernabilidad mundial²¹, en cuyo ranking el Perú no ha estado (ni está) bien en sus diferentes componentes²².

Las instituciones privadas (asociaciones empresariales, organizaciones académicas, colegios profesionales y sociedad civil organizada, y similares) no tienen la representatividad suficiente, las más no superan con amplitud el ámbito de su actividad interna. La universidad e instituciones formativas públicas también muestran evidentes debilidades institucionales.

En general, se observa que hay una intervención más reactiva que proactiva. No hay aún un suficiente liderazgo integrador. *No tenemos instituciones políticas y económicas inclusivas a niveles deseables*. Hay pues buen espacio para avanzar a presentar y participar en propuestas coherentes e integrales, orientadas a consolidar una visión colectiva de desarrollo nacional y regional.

En este marco, se hace necesario generar estrategias que contribuyan a avanzar a nuestra frontera de potencialidades con tasas crecientes, y construir de forma articulada instituciones económicas y políticas inclusivas.

4. EL MARCO CONCEPTUAL: INSTITUCIONES INCLUSIVAS

Se define a las instituciones como: “Las restricciones ideadas por los humanos que estructuran la interacción política, social y económica. Ellas consisten tanto de restricciones informales (costumbres, tradiciones y códigos de conducta), como de reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)”²³.

¹⁹ El concepto moderno de gobernanza se refiere a una nueva forma de gobernar más cooperativa, distinta del antiguo modelo jerárquico, en el cual las autoridades ejercían su poder sobre el conjunto de la sociedad civil. Por el contrario, en la gobernanza los diferentes actores, públicos y privados, y las instituciones participan y cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas (BID 2012). Incluye pues la capacidad institucional en la gestión y administración pública con participación de los diferentes actores, esto es, gobierno, sector privado empresarial y sociedad civil. Se trata de concepto que alude a la habilidad para coordinar y promover políticas, programas y proyectos que representen los intereses de todos los actores locales, públicos y privados.

²⁰ *What is Governance?.* Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>).

²¹ The Worldwide Governance Indicators (WGI) project reports aggregate and individual governance indicators for 215 economies over the period 1996–2014, for six dimensions of governance: Voice and Accountability; Political Stability and Absence of Violence; Government Effectiveness; Regulatory Quality; Rule of Law; Control of Corruption (World Bank, 2015).

²² Puede ver uno de informes en <http://www.lampadia.com/archivos/WGI-Peru.pdf>

²³ Douglass North (Premio Nobel de Economía 1993, junto a Robert Fogel).

También se enfatiza que son las instituciones las que determinan “por qué fracasan las naciones”²⁴ (o porqué son exitosas). Las instituciones sí importan, más aún en países como el Perú (véase recuadro)²⁵. Las instituciones económicas inclusivas respaldan y reciben apoyo de las instituciones políticas inclusivas.

¿Por qué la institucionalidad es clave?

Promueve cuatro objetivos centrales para toda nación:

- Democracia,
- Respeto de derechos humanos,
- Progreso económico, e
- Inclusión social (cohesión social)

Asimismo, se puede señalar que las instituciones son estructuras y mecanismos del orden social que regulan la conducta de los individuos. Normalmente se identifican con algún propósito y trascienden las vidas e intenciones individuales de las personas. El término “*institución*” se aplica comúnmente a los *hábitos y costumbres relevantes en una sociedad*, así como también a las *formas particulares de organización* de los gobiernos y la burocracia²⁶.

²⁴ “Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty”, by Daron Acemoglu and James Robinson (2012), es la publicación más reciente y el mejor sustento sobre el tema de instituciones para el desarrollo. En dicho trabajo se distingue entre “instituciones políticas y económicas inclusivas” (que hacen respetar los derechos de propiedad, crean igualdad de oportunidades y fomentan la inversión en habilidades y nuevas tecnologías), e “instituciones económicas extractivas” (se estructuran para extraer recursos de la mayoría y beneficiar a una minoría, las que no protegen los derechos de propiedad ni proporcionan incentivos para la actividad económica). Las instituciones económicas inclusivas respaldan y reciben apoyo de las instituciones políticas inclusivas. También se puede ver: “Institutions, Human Capital and Development”, Daron Acemoglu; Francisco A. Gallego; James A. Robinson, Documentos de Trabajo 449, Instituto de Economía, Chile 2014.

²⁵ Se puede ver un artículo del suscrito sobre el tema con cifras actuales sobre competitividad en <http://www.iese.edu.pe/doc/publicaciones/articulos/CCPLL-InstitucionesSiImportan-FHB-October-2013.pdf>

²⁶ “Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas”, Carlos Scartascini y Mariano Tommasi (BID 2012)

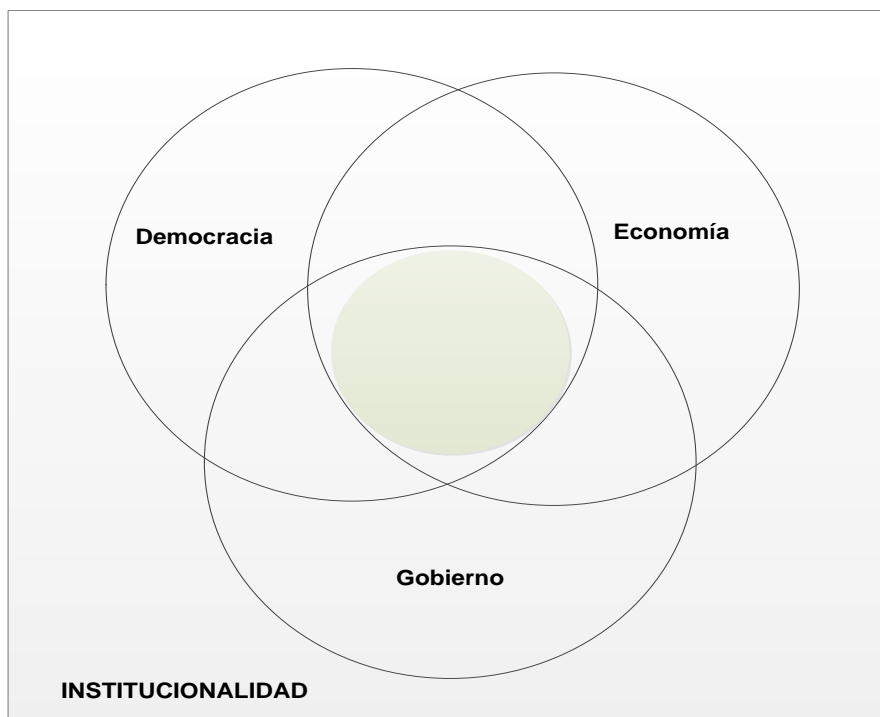
5. EL MODELO. INTERACCIÓN SINÉRGICA

Es importante la comprensión de la necesidad de una efectiva interacción de una democracia participativa, una economía competitiva y un gobierno moderno, que genere instituciones inclusivas para el desarrollo

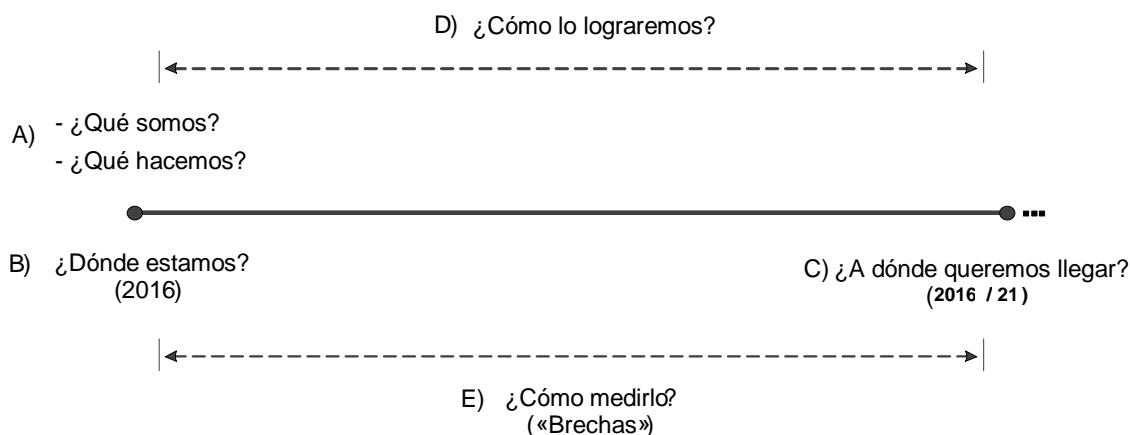
Se debe entrar a un “círculo virtuoso” a partir de los objetivos de desarrollo, y la estrategia definida (véase el ítem 6.) y las políticas a aplicar, se debería diseñar e implementar un conjunto de acciones y proyectos.

Es claro que a más democracia la economía será más competitiva y el gobierno más moderno, similar será la interacción de la economía competitiva y el gobierno moderno con los otros dos componentes respectivos. Se debe implementar simultáneamente acciones en los tres ámbitos, la sinergia es notable.

Democracia, economía y gobierno. Interrelación directa



Esta interacción debería darse en un marco de **proceso estratégico**²⁷:



El **proceso estratégico** sería muy útil para, por ejemplo, que todas las regiones del país (y/o todas las provincias de una región) logren ser “ganadoras” y se equilibren a un nivel superior de ingreso y empleo, a partir de una situación inicial (base).

Desigualdades territoriales y convergencia. Ir hacia regiones/provincias ganadoras. Línea de base y metas de crecimiento con convergencia.

-Cuadrante de convergencia²⁸-



²⁷ Elaboración: Instituto de Economía y Empresa (IEE).

²⁸ Fuente: Desarrollo Territorial, Cepal / ILPES, Dic. 2012. (adaptado por el IEE).

Asimismo, los ámbitos del desarrollo se pueden expresar **con enfoque de desarrollo territorial**, aquí el proceso estratégico sería un buen soporte para contribuir a *cerrar las distintas brechas existentes en el país y región*. El siguiente cuadro muestra el punto de manera esquemática

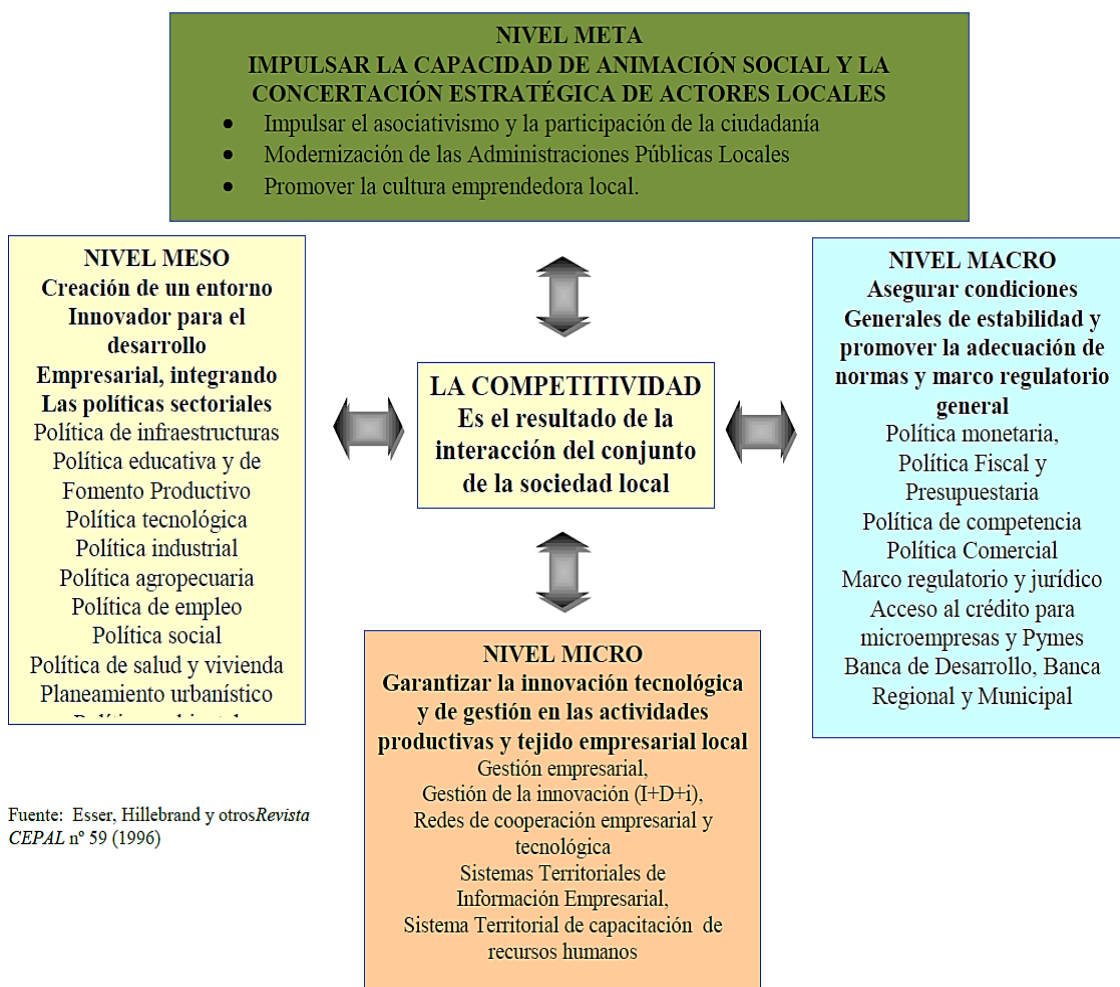
Dimensiones del desarrollo territorial²⁹



²⁹ Fuente: BID-FOMIN, Guía de Aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial, Módulo 7: El enfoque del desarrollo económico territorial, USA 2012.

El **enfoque sistémico de competitividad** es también un modelo aceptado en el campo económico para avanzar hacia el crecimiento y desarrollo. Veamos la siguiente figura para una presentación esquemática:

. Enfoque sistémico de la competitividad³⁰



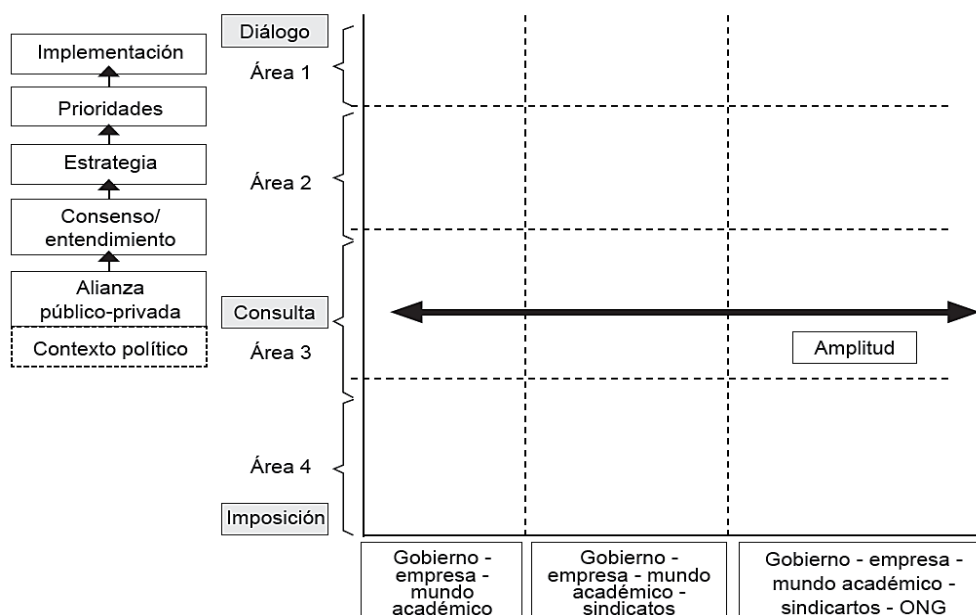
Fuente: Esser, Hillebrand y otros *Revista CEPAL* n° 59 (1996)

³⁰ BID/INDES (2012)

6. LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO

La articulación público privada es la estrategia clave, dado los objetivos de desarrollo³¹, para formulación e implementación de acciones y proyectos. El punto es pasar de área cartesiana 1-2, en el gráfico área Gobierno/empresa/academia en interacción con área 3 (consulta), en donde el Perú se halla actualmente, al área cartesiana 3-4, en el gráfico área gobierno/empresa/academia-sindicatos/ONG en interacción con área 1 (diálogo). Se requiere comprensión sobre el desarrollo y liderazgo de responsables. La evidencia empírica mundial abona en esta dirección.

Articulación público privada (APP). Una estrategia para el desarrollo³²



Francisco Huerta Benites

www.iee.edu.pe

³¹ Que sean coherentes con la visión, misión y valores (y principios) del país (o región).

³² Referencias: "Alianzas público privadas. Una nueva visión estratégica para el desarrollo", Robert Devlin Graciela Moguillansky, Cepal 2010; y, "The Organization of Public-Private Cooperation for Productive Development Policies", Jorge Comick, IADB, 2013).