



INSTITUTO DE ECONOMÍA Y EMPRESA
www.iee.edu.pe



1

Serie ARTÍCULOS¹
n° 74

... PERÚ: HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL ...

Francisco Huerta Benites²
institutoeconomia@iee.edu.pe

Trujillo, 08 diciembre 2022



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

¹ Es un artículo del Instituto de Economía y Empresa (IEE), y 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 y digitales de diversas instituciones del país. Los números anteriores, la serie de "AZ" (115 ediciones) y "temas de desarrollo", se pueden hallar en www.iee.edu.pe

² El autor es director/consultor/investigador del IEE. Ha concluido dos consultorías en "estudio de mercado" y "plan de negocios" a organización internacional de cooperación; actualmente, desarrolla consultorías en: formulación de dos proyectos de inversión a organización internacional de cooperación; modernización en gestión (aplicación de procesos y gerencia de proyectos) a empresa de saneamiento (EPS); y, facilitador de diplomado en dirección y gerencia a organización del sector de microfinanzas.

HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL EN EL PERÚ

La situación actual del Perú (Dic 8, 2022), que ha significado que haya una nueva presidenta, es una salida a la crisis, pero no una solución. La expresión de que “hay que trabajar unidos”, “vamos todos juntos”, mientras lo demás básicamente sigue igual, no pasa de ser una buena intención, que desde ya podemos anticipar un desenlace poco favorable a la sociedad. Una oportunidad más que no se aprovechará.

2

Aquí se propone avanzar a la construcción de un nuevo contrato social, que nos parece necesario para avanzar a un mejor país, en base a la literatura más reciente, que podrá ser discutido para los ajustes del caso, para luego ser implementado. Este es un aspecto clave que también está comenzando a ser discutido, por ejemplo, en Chile³.

El contrato social está fracturado

Se evidencia que el contrato social está fracturado en muchos niveles, por ejemplo, la desigualdad en Perú (y ALC) es bien conocida pero no necesariamente bien entendida. Se destaca tres problemas estructurales severos: la alta informalidad, la desigualdad y la baja productividad (BID)⁴.

Los ciudadanos consideran que el Estado no sabe hacer un buen uso de los recursos y que, además, el gasto público está distorsionado. Los últimos [y notorios] escándalos de corrupción han agudizado este descontento⁵. Es necesario repensar las instituciones en América Latina y el Caribe para fortalecer su vínculo con la ciudadanía y su capacidad de responder a las demandas de una sociedad con nuevas expectativas.

Cuando un grupo de empresarios se compromete a no hacer contribuciones ilegales a campañas políticas o a no pagar sobornos para ganar licitaciones, es porque algo está cambiando. Vayamos por esta ruta.

³ “Contrato social en tiempos de descontento: desafíos de la democracia en Chile”, (15.12.2022), Organiza: Escuela de Gobierno UC – Centro de Políticas Públicas UC – Instituto de Ciencia Política UC – IDEA International.

⁴ “La Crisis de la Desigualdad: América Latina y el Caribe en la Encrucijada” (BID 2020).

⁵ “Repensando las instituciones: Por un nuevo contrato social sin “letra pequeña” (BID 2018).

⁶ El 75% reconoce tener poca o ninguna confianza en su gobierno, veinte puntos porcentuales más que una década atrás. Y la satisfacción con los servicios públicos se ha deteriorado a la misma velocidad. En los últimos diez años, el nivel de satisfacción de la población con la calidad de los servicios de salud cayó de 57% a 41%, muy por debajo de los niveles de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (alrededor del 70%), según el Latin American Public Opinion Project. Asimismo, la satisfacción con la calidad del sistema educativo cayó de 63% a 56% en el mismo periodo. La paradoja latinoamericana es que, si bien en muchos países nunca ha habido mejores instituciones que hoy, la satisfacción ciudadana con los servicios públicos es más baja que nunca. El 52% de latinoamericanos cree que está justificado no pagar sus impuestos, según Latinobarómetro. ¿Por qué? (op. Cit)

Un (nuevo) contrato social (CS). El modelo

“Un Contrato Social es un acuerdo integral, intangible e implícito, que une a la sociedad y que se enmarca dentro de un determinado conjunto de normas y prácticas formales e informales”⁷

La creación de grandes consensos entre los ciudadanos del Perú, será crucial para avanzar en la ambiciosa agenda de reformas necesaria para impulsar la recuperación sólida, sostenible e inclusiva⁸.

- Los altos niveles de desconfianza y descontento social, suponen un reto importante. Los factores determinantes de la insatisfacción social son multidimensionales y, en gran parte, se explican porque no se han visto satisfechas las aspiraciones de la ciudadanía, que demanda mejores puestos de trabajo, servicios públicos de calidad y una mayor representación política.
 - La desconfianza y el descontento social pone de relieve la necesidad de que nuestro país renueven su contrato social para garantizar el bienestar de las personas y la participación ciudadana.
 - Un nuevo contrato social puede alcanzarse a través de pactos concretos en ámbitos específicos (p. ej., un pacto fiscal) en los que se consigue un amplio apoyo de los diferentes actores sociales involucrados (p. ej., el gobierno, la sociedad civil, los sindicatos y el sector privado).
 - Un contrato social pospandémico debe articularse en torno a dos dimensiones principales, que están interconectadas.
- a. Debe ser **un acuerdo transversal** entre: *grupos socioeconómicos*; a través de un enfoque que tenga en cuenta las diferencias de ingresos, de género, étnicas y raciales, entre otras; *territorios*, teniendo en cuenta las diferentes necesidades y oportunidades locales y cerrando las brechas territoriales; y generaciones, garantizando que las políticas tengan en cuenta los intereses de las generaciones

⁷ “Perspectivas económicas de América Latina 2021. AVANZANDO JUNTOS HACIA UNA MEJOR RECUPERACIÓN”, OECD, Cepal, CAF, Comisión Europea, 2022.

⁸ Una característica común para la recuperación es la necesidad de adoptar una secuencia claramente definida de medidas de política fiscal en materia de gasto, tributación y gestión de la deuda pública. La movilización de recursos para la recuperación requerirá esfuerzos a nivel nacional y una mejor cooperación y coordinación a nivel internacional, especialmente en lo que respecta a la deuda pública (op. cit).

actuales y futuras, ofreciendo oportunidades a los jóvenes y fomentando la noción de solidaridad intergeneracional.

b. Un nuevo contrato social debe **fomentar: estrategias productivas resilientes** y sostenibles que den prioridad a la creación de empleos de calidad y promuevan una transformación verde y digital; sistemas de protección social más amplios y eficaces; y, un modelo más sostenible de financiamiento para el desarrollo⁹.

- La economía política de la reforma es crucial para alcanzar acuerdos estables y duraderos o para revisarlos con éxito cuando sea necesario. Es esencial evaluar el contexto sociopolítico, garantizar estrategias claras de comunicación, y disponer de sistemas de compensación para mitigar los aspectos distributivos negativos de las reformas y garantizar que sean justas.
- Se necesitan grandes consensos –un nuevo contrato social– para promover una nueva agenda de reformas que impulse la recuperación y ayude a superar los desafíos estructurales¹⁰.

Principios para orientar consensos¹¹. Las cuatro Cs

Cuatro principios fundamentales deben contribuir a orientar el proceso de creación de consensos. Estos principios pueden resumirse en cuatro ces: conciliar, contextualizar, compensar y comunicar (pero no necesariamente en ese orden) (Cabutto, Nieto-Parra y Vázquez-Zamora, 2021[19]).

- **El proceso debe ser inclusivo.** Esto significa conciliar diversos intereses y conseguir que todas las partes interesadas participen en el debate desde el principio. Un proceso inclusivo de formulación de políticas que aproveche las ideas y los recursos de las diversas partes puede aumentar la rendición de cuentas y la confianza, reducir las dudas sobre la influencia indebida, incrementar el compromiso político de todas las partes interesadas a lo largo del tiempo, generar reformas más sostenibles y aportar soluciones innovadoras a cuestiones complejas.

⁹ Un proceso de elaboración de políticas abierto e inclusivo, que incorpore y empodere a los ciudadanos y a las autoridades locales, puede ayudar a promover una mayor responsabilidad en las reformas pendientes necesarias para la recuperación y a incorporar a los actores relevantes al debate para lograr consensos, al tiempo que se garantiza su implementación.

¹⁰ Puede ver Anexos 1,2 y 3 para ver esquemáticamente los fundamentos básicos de un nuevo contrato social.

¹¹ OECD et al. (2021), Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación, (pág. 39), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>.

- **El contexto es importante.** Los procesos participativos también pueden malograrse si no están bien diseñados. Es importante evaluar aspectos del contexto sociopolítico que puedan generar riesgos u oportunidades para la estrategia (Naser, Williner y Sandoval, 2021[20]).
- **Es vital compensar a los posibles “perdedores”.** Las reformas pueden empeorar la situación antes de mejorarla y dejar a ciertos grupos vulnerables en peores condiciones. Es importante prever mecanismos de compensación claros para mitigar el posible impacto distributivo negativo de las reformas (Rodrik, 1996[21]; OCDE, 2010[22]).
- **Es esencial la comunicación** relativa a la justificación y el posible impacto de las reformas. En un contexto de polarización de los discursos políticos y de aumento de la desinformación, el análisis con base empírica y la comunicación eficaz son aspectos clave para arrojar luz sobre los beneficios de las reformas¹²¹³

Para lograr el consenso y mantenerlo en el tiempo, es fundamental contar con instituciones intermedias eficaces para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de un nuevo contrato social. Al actuar como interlocutores entre los ciudadanos y el Estado, esas instituciones intermedias, como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones, favorecen una mayor rendición de cuentas de las instituciones públicas y ofrecen a los ciudadanos la oportunidad de expresar sus quejas (OCDE, 2021[25]).

Este diálogo bidireccional puede promover la cohesión social y proporcionar observaciones útiles durante la fase de implementación y posible ajuste de las reformas. El fortalecimiento de la colaboración de las instituciones públicas con estos organismos intermedios es un ámbito de relevancia para fortalecer la legitimidad y la inclusividad en los procesos de formulación de políticas (Cabutto, Nieto-Parra y Vázquez-Zamora, 2021[19]).

Trujillo, 08 diciembre 2021

¹² Las evaluaciones independientes ex ante y ex post son un factor importante para justificar las razones de las medidas adoptadas (Worley, Bryan Pasquier y Canpolat, 2018[23]).

¹³ En general, el éxito de las reformas puede ayudar a que se aumente el apoyo a otras posteriores. Los responsables de la formulación de políticas pueden preferir agrupar las reformas en un paquete integral para compensar las pérdidas derivadas de una reforma con los efectos positivos de otras (Dayton-Johnson, Londoño y Nieto-Parra, 2011[24]), o, si esto no es posible, pueden preferir lograr acuerdos específicos en ámbitos en los que exista posibilidad de consenso.

ANEXOS

1. Por qué y para qué un nuevo contrato social¹⁴

Un nuevo contrato social para lograr una recuperación fuerte, inclusiva y resiliente

¿Por qué un nuevo contrato social?



¿Qué tipo de contrato social se necesita?



¿Cómo se puede implementar este contrato?



¹⁴ OECD et al. (2021), Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación, (pág. 166), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>.

2. Elementos básicos del nuevo contrato social¹⁵

UN PACTO			
	Entre grupos socioeconómicos (incluidos ingresos, género, etnia y raza)	Entre territorios	Entre generaciones
Reactivación de las estrategias productivas regionales	Creación de empleos de mejor calidad para todos y aprovechamiento de la transformación digital	Adaptación de las estrategias productivas al potencial local	Fomento del crecimiento verde
Ampliación del alcance de la protección social y los servicios públicos	Fortalecimiento de los sistemas de protección social y de los servicios públicos	Ampliación de la territorial de la protección social	Reestructuración de los sistemas de pensiones y apoyo a niños, jóvenes, personas con discapacidad y mayores con sistemas de bienestar más sólidos
Fortalecimiento de un financiamiento sostenible para el desarrollo	Desarrollo de sistemas tributarios más justos y sólidos y mejora de la eficacia del gasto público	Sistemas de transferencias entre territorios y fortalecimiento de la capacidad para recaudar ingresos locales	Gestión de la deuda pública de manera sostenible y responsable

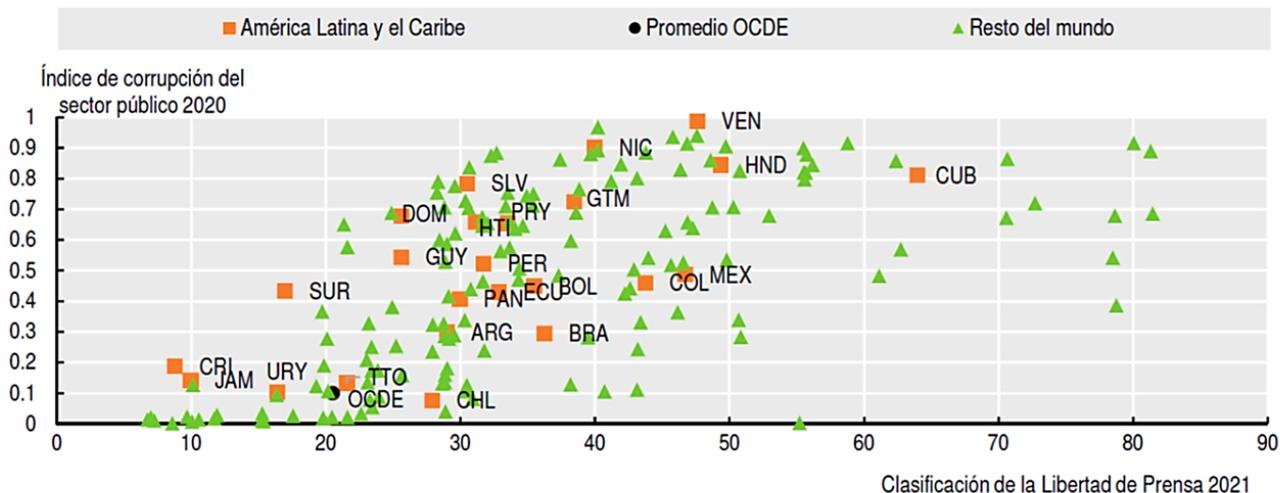
Gobernanza más fuerte e inclusiva

Fuente: Elaboración propia.

¹⁵ Op.cit, pág. 182

3. Unas mayores restricciones a la libertad de prensa van acompañadas de mayores niveles de corrupción en el sector público¹⁶

Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa (2021) de Reporteros sin Fronteras frente al índice de corrupción del sector público (2020) de V-Dem



Notas: La Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa tiene en cuenta las respuestas de los expertos a un cuestionario sobre el comportamiento de los países en relación con el pluralismo, la independencia de los medios de comunicación y el respeto de la seguridad y la libertad de los periodistas y las combina con datos cuantitativos sobre abusos y actos de violencia contra los periodistas durante el período evaluado. Oscila entre 0 (mejor situación) y 100 (peor situación). El índice de corrupción del sector público oscila entre 0 (menos corrupto) y 1 (más corrupto). La expresión “resto del mundo” incluye a todos los países excepto los de ALC.

Fuentes: Coppedge et al. (2021^[101]), V-Dem 2020 Dataset v11.1, <https://doi.org/10.23696/vdemds21>; Reporteros sin Fronteras (2021^[102]), Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2021 (base de datos), <https://rsf.org/es/clasificacion>.
 StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295907>

-.-

¹⁶ Op cit, pág 189