

Contenido:

Reforma del Estado	1
Gobernabilidad - desarrollo	2
Instituciones y desarrollo- I	2
Instituciones y desarroll- II	3
Gobiernos subnacionales	3
El IEE	4
Reforma política	4

¡ Reforma del Estado, más que simplificación !

En el Perú, ha sido clara la relación deficiente entre: el Estado y el mercado, y el Estado y los ciudadanos. Ello ha reducido las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo (**A-Z # 01**, en www.iee.edu.pe)

Este **déficit democrático**, se expresó en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción, captura de instituciones y políticas públicas por intereses particulares. Todo esto llevó a intervenciones estatales que desincentivó el funcionamiento eficiente del mercado y promovió el rentismo. Asimismo, impidió que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a demandas de los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento. Aquí daremos una mirada amplia.

Reforma del Estado. Marco conceptual y diseño/ejecución

i. Concebir la reforma del Estado como un proceso de reforma política orientado a consolidar el estado de derecho y la gobernabilidad democrática y subordinar, por ende, los diseños organizacionales, de gestión y de procesos a ese objetivo (BSC, Presupuestos por resultados, etc).

ii. Considerar que hay una relación de reciprocidad y complementaridad entre la reforma del Estado, y el fortalecimiento de la sociedad civil y la expansión del mercado.

En cuanto al **diseño y ejecución** de proyectos:

i. Tener una concepción integral y de largo plazo

ii. Asegurar sólido consenso político en torno a la reforma.

Para lograr la modernización del Estado en el Perú, es apropiada una definición transversal, basadas en ejes temáticos y visión integral.

iii. Considerar el entorno político-institucional de nuestro país

iv. Adoptar diseños flexibles que permitan adaptarse a situaciones cambiantes.

Campos de acción

La experiencia indica que en el tema del Estado, es apropiado una definición transversal basadas en objetivos temáticos, cuyo logro requiere lógicas de intervención más sistémicas e integradas, con visión de largo plazo. Pues tal como se señala (BID), los grandes objetivos de crecimiento económico sustentable (CES) y lucha contra la pobreza (RP) y promoción de la equidad social tienen un carácter esencialmente transversal. También tienen marcadas características de transversalidad las debilidades institucionales (déficit de seguridad jurídica, la corrupción, insuficiente protección de derechos y libertades, la discriminación de género, limitada capacidad de regulación, etc).

Así, las prioridades deberían establecerse en función de metas integradas de desarrollo institucional cuyo logro involucra a los diferentes poderes del Estado, junto con la sociedad civil y los mercados. Los campos de acción a considerar serían (ver cuadro adjunto):

A. Sistema Democrático

B. Estado de Derecho y Reforma judicial

C. Estado, Mercado y Sociedad

D. Gestión pública

El cuadro del lado derecho, para cada uno de los 04 campos se identifican ámbitos de acción, así como objetivos y se propone un conjunto de acciones específicas (los objetivos y acciones, por razones de espacio, no se registran).

Una aplicación de propuestas como la señalada, permitiría avanzar al Perú hacia un crecimiento compartido. El “déficit democrático” señalado, no sólo se observa a nivel de gobierno nacional, sino también de los subnacionales.

Hacia un desarrollo inclusivo

En el Perú hace falta pues, **más Estado** (de uno débil y clientelista como hasta ahora, a un Estado eficaz y redistributivo: crear externalidades apropiadas para el desarrollo de mercados, competencia, y promover cohesión social), y **más mercado** (incentivos, inversión, producción, productividad, competitividad, y más y mejor empleo).

Al margen de cambiar actitudes, comportamientos, creencias, y tradiciones frente a democracia. Esta y el desarrollo se refuerzan recíprocamente, considerar ello para resolver el dilema participación-gobierno, que con frecuencia se presenta en diseño de instituciones políticas.

Lo que necesitamos es una reforma económica y una reforma política. La reforma del sistema poli-

Campos de acción	Relación con la estrategia de CES	Relación con la estrategia de RP
A. Sistema democrático (SD)	Consolidación sistema democrático	S.D. e inclusión política de pobres
B. Estado de derecho (ED)	Fortalecimiento del ED	ED y acceso de pobres a justicia
C. Estado, mercado y sociedad (EMS)	Fortalecimiento relación entre EMS	Estado mercado y equidad
D. Gestión pública (GP)	Modernización gestión pública	GP para equidad

tico es inseparable de la reforma del estado y de la reforma económica. Las fallas del “estado” y del “mercado”, que se les han atribuido en el debate habitual, han obviado a la “política”. Las fallas de la política explican muchas fallas del estado y el mercado.

Gobernabilidad y desarrollo. Agenda pendiente

Hay un consenso internacional que una buena gestión de gobierno es fundamental. A menos que se registren mejoras en la capacidad, la rendición de cuentas, y el control de la corrupción, los efectos de las otras reformas serán apenas limitados (A-Z # 04)

La gobernabilidad (G)

Conjunto de tradiciones e instituciones vía las cuales se ejerce la autoridad en pos del bien común. Tiene 03 ámbitos:

1. Proceso de elección, supervisión y reemplazo de quienes ejercen esa autoridad (la dimensión política),

2. Capacidad del gobierno para gestionar eficazmente los recursos y poner en práctica políticas acertadas (la dimensión económica), y,

3. El respeto de ciudadanos y Estado por las instituciones del país (la dimensión del respeto institucional).

Relevancia de la Gobernabilidad

La evidencia empírica comprueba que una buena gestión de gobierno se traduce en “beneficios para el desarrollo” de un país. Se estima que un país que mejora su gobernabilidad de un nivel bajo a un nivel promedio podría triplicar los ingresos per cápita de su población en el largo plazo, y así reducir la mortalidad infantil y el analfabetismo. La G es importante, además, para la competitividad y para la distribución del ingreso.

Midiendo la gobernabilidad

El Banco Mundial ha trabajado un conjunto de indicadores de G,

que capturan seis dimensiones claves de calidad institucional o G (“Updated Governance Indicators, 1996-2004”, Mayo 2005):

1. *Voz y Rendición de Cuentas*. Mide derechos humanos, políticos y civiles.

2. *Estabilidad Política y Ausencia de Violencia*. Mide posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, gobierno, incluye terrorismo

3. *Efectividad Gubernamental*. Mide competencia de burocracia y calidad de prestación de servicios públicos.

4. *Calidad Regulatoria*. Mide incidencia de políticas hostiles al mercado.

5. *Estado de Derecho*. Mide calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.

6. *Control de la Corrupción*. Mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo corrupción menor y en gran escala (y la captura del poder por élites)

Medir y monitorear la gobernabilidad. Hagámoslo en el Perú

Es claro que la G es clave para desarrollo y clima de inversión, ello ha aumentado la necesidad para monitorear la calidad de la G en un país a lo largo del tiempo. La G puede ser medida, utilizando una variedad de tipos de datos, tanto la información subjetiva en la cual se basa el banco mundial (provee información substancial y relevante), así como indicadores de G más objetivos para aquellos aspectos de G cuando puedan estar disponibles.

La transparencia contribuye a mejorar la gobernabilidad y reducir, por ejemplo, la corrupción. La corrupción constituye un “impuesto regresivo” para sector de familias, en particular a los hogares de ingreso más bajo relativamente.

Instituciones, mercados y desarrollo (I)

Para explicar la enorme diferencia entre el ingreso per cápita de países ricos respecto a pobres, hay 03 interpretaciones (“escuelas”), que asignan un rol clave: a la geografía, clima, y recursos naturales; al comercio internacional como promotor de variación en productividad e ingresos; y, a las instituciones sobre todo en función a los derechos de propiedad y el estado de derecho

Los estudios empíricos muestran que la calidad de las instituciones es el único determinante positivo y significativo del nivel de ingreso.

Mercado, ingreso y pobreza

Los ingresos derivados de participación en mercado son clave para impulsar crecimiento económico del país y reducir pobreza vía oportunidades de mercado

Debemos crear incentivos para que las personas inviertan en una tecnología más eficiente, tengan una mejor preparación y organicen mercados eficientes. Estos incentivos se encarnan en las instituciones.

Mercado e instituciones. Los mercados funcionan si tienen normas, mecanismos de observancia y organizaciones que promuevan las

transacciones. Estas instituciones, sumamente diversas, transmiten información, hacen observar los derechos de propiedad y los contratos, y regulan la competencia.

¿Qué limita oportunidades de mercado? Los costos de transacción derivados de la falta de información adecuada y de problemas de definición y observancia de los derechos de propiedad, así como

obstáculos al ingreso de nuevos participantes. **¿Qué es lo que aumenta esas oportunidades?** Las instituciones que multiplican la rentabilidad de los intercambios de mercado, reducen los riesgos e incrementan la eficiencia.

¿Qué hacen las instituciones?

- Encauzan la información sobre situación del mercado, sus bienes y participantes.

- Definen y hacen observar derechos de propiedad y contratos, definiendo quién consigue qué cosas y en qué momento.

- Intensifican la competencia en mercados, o la reducen. La competencia ofrece incentivos para actuar mejor, promueve la igualdad de oportunidades.

Los estudios empíricos muestran que la calidad de las instituciones es el único determinante positivo y significativo del nivel de ingreso. Sobre todo en función a los derechos de propiedad y el estado de derecho.

Instituciones, mercados y desarrollo (II)

Gracias a estas 03 funciones, todas las estructuras institucionales repercuten en *distribución* de activos, ingresos y costos, así como en los incentivos de participantes en el mercado, y en eficiencia de sus transacciones. Instituciones eficaces son las que resultan *compatibles con incentivos* coherentes.

¿Cómo se consiguen instituciones eficaces?

La clave es identificar qué tipo de institución se necesita, en vez de dar por supuesto que lo que hace falta es una estructura concreta. Responsables de políticas deben preguntarse:

1. ¿Quién necesita información y sobre qué?, ¿carecen los consumidores de información sobre los costos de créditos bancarios o comerciales?. **2. ¿Están claramente definidos y protegidos los derechos de propiedad, y contratos?**, ¿tienen agricultores que trabajan la tierra derechos que puedan hacer valer?.

3. ¿La competencia es insuficiente o excesiva?, ¿hay un monopolio en un sector de servicios que impida acceso de nuevos participantes, o empresas no realizan investigaciones de alta rentabilidad porque carecen de salvaguardias sobre propiedad intelectual?.

Una vez detectado el desfase institucional, el siguiente paso es diseñar la institución adecuada. Para ser eficaces, las instituciones deben concebirse de tal manera que incentivos de agentes de mer-

cado estén orientados a conseguir el resultado deseado. Cabe señalar cuatro planteamientos básicos clave en desarrollo institucional: diseñarlas como complemento a realidad existente (en diseño el concepto de prácticas óptimas no existe); innovar para identificar instituciones que funcionan o no; conectar a población vía flujos de información y libre mercado; y, promover la competencia entre jurisdicciones, empresas e individuos.

¿Qué es lo que determina el ritmo del cambio?

Los cambios institucionales proceden de una red de fuerzas políticas y sociales en evolución. Las instituciones actuales cuentan con el apoyo de grupos que se benefician del *statu quo*, y las realidades políticas de reforma institucional exigen que dichos grupos reciban una compensación. La eficacia de diseños institucionales adoptados por gobiernos está condicionada por distribución política del poder.

04 tipos de instituciones necesarias

El desarrollo económico a largo plazo exige algo más que instituciones creadoras de mercado (impulsar inversión y empresa) sino también formar otras 03: reguladoras de mercado: externalidades, economías escala e información imperfecta; estabilizadoras de mercado: inflación baja, equilibrio fiscal, no volatilidad; y, legitimadoras de mercado: proporcionan seguro y protección social, se ocupan de redistribución y gestionan el conflicto. En diseño de institucionalidad deseable es clave la especificidad del contexto.

Gobiernos subnacionales. ; Midamos resultados !

Los gobiernos regionales (GR) y locales (GL), están recibiendo derechos y fondos públicos. Sin embargo, no es nada responsable intentar mediatizar al SNIP (por ejemplo), “no se puede ser juez y parte”, cierto que hay margen para que el proceso del MEF sea más eficiente, pero es clave que los GR y GL mejoren su capacidad técnica. En el Perú siempre nos gusta “atacar” los problemas por el lado de las consecuencias y no de las causas, nos gusta matar la carter por traer “malas noticias”. Tenemos los resultados de ello, ¡ Cambiemos de una vez !.

Gestión pública territorial (GPT)

Los gobiernos subnacionales deben desarrollar estilos de GPT que propicien la ejecución de políticas de desarrollo que apunten a transformación de sistemas locales de empresas en un clima de mayor competitividad. Es importante comprender cómo desde lo local la gestión pública induce, o puede inducir, el desarrollo de redes de empresas organizadas con asiento en un particular territorio (*clusters*), donde la colaboración y la asociatividad de empresas son elementos centrales para impulsar la competitividad de las mismas.

Más productividad y competitividad (C)

Definida la C (ver recuadro), el punto es contribuir a lograr tener mayor productividad en un marco de estrategia integral, es decir no sólo dentro de las empresas, sino entre las empresas mismas, y, entre éstas y su entorno. Sorprende que varios GRs tienen su **plan de competitividad (PRC)**, y no han fomentado la formación de los consejos regionales de competitividad (CRC), es como tener un buen vehículo en el garaje (supuesto que está bien elaborado y actualizado) y no tiene designado un chofer en particular, ¿No es una deficiente asignación de recursos ?, por supuesto que sí.

¿Cómo medir la competitividad?

Los gobiernos regionales eficientes y responsables deberían tener un **indicador de competitividad regional**, y no mostrar como un éxito hacer tal o cual proyecto, anunciar la firma de un convenio, mencionar el valor de las exportaciones, etc, pues no pocas veces los hechos se dan no por el gobierno sino pese a él. Lo relevante no es compararse frente a lo previo, pues siempre habrán recursos para hacer “algo”, sino plantearse una visión, misión, objetivos estratégicos, estrategias y tácticas, y aterrizar en un “plan de acción”.

El índice de competitividad regional sostenible (**ICRS**) es posible construirlo, este indicador se basa en el paradigma sistémico de la competitividad, que busca el desarrollo empresarial como una herramienta para el desarrollo sostenible y equitativo. El ICRS mide variables vinculadas a los **factores físicos, instrumentales, intangibles y humanos** del PRC existentes en una región, definiendo a una región como el espacio en donde se puede influir en el desarrollo o modificación de estos factores. y meta.

El ICRS estudia las condiciones para la competitividad regional en los niveles meso (políticas regionales), meta (valores culturales orientados al desarrollo) y micro (competitividad empresarial). Los cuatro factores eje del PRC mencionados, se ubican en los niveles meso y meta.

Hacer una línea base (LB)

Primero se establece una **línea de base**, se construye el índice y se va midiendo cómo vamos. Por ejemplo, CIPCA ha trabajado dicho índice para Piura, y halló que su valor era de 0,50, lo que quiere decir que la región Piura se encuentra “a la mitad del camino” de tener condiciones aceptables para la competitividad regional. Vayamos del dicho al hecho.



Instituto de Economía y Empresa S.A.C.

Consultoría en negocios y desarrollo

Dirección

Pomarrosas 329-333 Urb. el Golf - Trujillo

Arias Aragüez 1347, Residencial Río Sur, Lima

Telefax : 044- 280932 – Trujillo

Teléfono : 01- 4259148 - Lima

Celular : 01- 97660791

Correo: institutoeconomia@yahoo.com,
fhuertabenites@gmail.com

www.iee.edu.pe

A-Z

*Se autoriza la reproducción del material del IEE,
sólo citar la fuente*

Director : **Francisco Huerta Benites**

La democracia seguirá enfrentando dificultades, pues en nuestro país hay un número elevado de ciudadanos que carecen de virtudes cívicas. Promover programas

tienen en sus manos, en gran parte por sus evidentes limitaciones (anteponen sus intereses y de sus líderes al interés del país, no son organizaciones transparentes, restringen participación de afiliados a decisiones, funcionan como organizaciones electorales, son afectadas por sectarismo, sus seguidores y votantes son transitorios, padecen de fragmentación extrema, están infectados por la corrupción, viven en luchas intestinas, son desbordados por el poder de sus caudillos, hay poca disciplina en sus dirigentes).

Pero a pesar de ello, la ciencia política hasta ahora no ha concebido un ente que pueda suplirlos (W. Churchill: los partidos son la peor forma de organización de participación política, con excepción de todo lo demás). No es bueno para democracia que su institución más importante sea la más desacreditada ante los ojos de la opinión pública. Es necesario que los mejores y más honrados ciudadanos ingresen a los PPs, y no miren a la política como algo distante y nocivo (se confunde “politiquería” con política)

B. El Congreso

Mientras el ejecutivo usualmente cuenta con tecnocracias y consultorías ad hoc, el Congreso sigue siendo lo que fue cuando se constituyeron las repúblicas democráticas en primeras décadas del siglo XIX: un número determinados de congresistas que son “asesorados” por funcionarios de ocasión (activistas en lugar de especialistas, amigos y parientes), reclutados por sus lealtades y no por sus méritos. Esta debilidad profesional y técnica del con-

La reforma política. Qué y cómo?

En el artículo de la “Reforma del Estado” (pág. 01), hemos sostenido que ésta es inseparable de la reforma política. Veamos sobre esta reforma (A-Z # 03, en www.iee.edu.pe)

Una **democracia** se institucionaliza si el pueblo, líderes y autoridades valoran las instituciones como parte de su vidas, se someten a sus normas y procedimientos, comparten los principios de la comunidad política, creen que el sistema es legítimo, respetan las discrepancias, tienen una visión común del interés público, superan las diferencias vía acuerdos, y contribuyen al logro de los objetivos colectivos.

Aquí las **instituciones políticas** son sólidas, coherente, estables y honestas, los partidos están bien organizados, la justicia es independiente, los órganos de control cumplen sus tareas y la burocracia es competente. Un gobierno con un bajo nivel de institucionalización, no sólo es débil sino también es

malo. ¿Dónde está el Perú en institucionalización?

Instituciones políticas clave

Para que la democracia funcione, entre otros, son clave: presidencia de la república, el congreso, el sistema fiscal y los partidos político (PPs)

A. Los partidos políticos

Es la más importante institución política. Su responsabilidad, entre otras, está en la definición del ordenamiento constitucional y legal del Estado, selección de candidatos para gobierno, además de que recogen y expresan las preocupaciones de sus ciudadanos y de grupos de interés, forman y capacitan a sus afiliados, vigilan los actos de gobierno, impulsan rectificaciones y encabezan la oposición.

Los PPs no han recibido la atención que corresponde a las altas responsabilidades que

greso limita severamente su capacidad de conducción idónea del Estado (no hay un análisis de B/C en dación de leyes, debates no técnicos, debates ideológicos, “toma y daca”) y su interlocución con el ejecutivo.

Reforma política

A menudo lo más simple es tomar ciertas medidas económicas, es distinto cuando se trata de construir instituciones. Frecuentemente el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política, se halla en quienes deben aprobarla y ejecutarla, pues ven afectados sus intereses. Una muestra de su conducta utilitaria, es el hecho de que los partidos apoyan determinadas reformas cuando son minoría, pero se oponen cuando son mayoría, y viceversa.

- La principal reforma en PPs, es que se contribuya a conformación de un sistema de partidos simplificado, representativo y competente. Esta reforma es el motor que pondrá en movimiento los demás eslabones del engranaje político.

- En el congreso, debe establecerse un SIG, B/C efectivo y asesorías en diversa materias, en particular en economía.

- En el sistema de justicia (PJ, CNM, TC, PNP) las falencias se hallan al final, en las inconvenientes conductas de los PPs y dirigentes.

En el **Perú**, así como en demás países de ALC, se han ensayado todas las reformas políticas, con obvio fracaso, a excepción de una: cambio del sistema presidencialista por uno parlamentario. Habría que considerar su relevancia en la discusión pública, más allá del debate académico, a la luz de los fracasos en el Perú.