

1.1 Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia*

RESUMEN

La gobernabilidad democrática debe garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, en el Perú, pese al periodo de bonanza económica, la expansión de capacidades ciudadanas no ha ocurrido en la magnitud esperada. Este documento de política tiene como propósito plantear una visión de crecimiento y desarrollo a cinco años, e identificar cuáles deben ser los cambios más urgentes y las metas prioritarias para llevar a cabo una reforma. Para ese fin, recogemos cuatro ideas: (i) el Perú debe transitar a una visión que priorice la generación de condiciones de bienestar en favor del ciudadano; (ii) para lograrlo, el Estado debe implementar políticas en áreas prioritarias y fortalecer sus capacidades; (iii) el centro de gobierno formado por el binomio PCM-MEF resulta vital en esta tarea, en tanto define, prioriza, coordina y monitorea el cumplimiento de los objetivos gubernamentales; (iv) existen tres arenas interdependientes que pueden contribuir a la generación de capacidades, las cuales son un Estado capaz, una macroeconomía estable y un sector privado competitivo. Asimismo, los efectos de la pandemia revelan tres áreas prioritarias en las cuales actuar: educación, salud y empleo.



Carlos Ganoza
QUANTUM TALENT



María Claudia Augusto
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

PALABRAS CLAVE:

gobernabilidad democrática, capacidades, Estado, centro de gobierno

Introducción

El Perú ha sido uno de los países más golpeados por la pandemia de la COVID-19, pese a que implementó las políticas más rígidas de la región para contener el avance del virus. La combinación de alto costo económico y gran pérdida de vidas en proporción a la población va más allá de la estrategia de gobierno, pues revela deficiencias estructurales que deben ser abordadas.

Este documento plantea una visión de crecimiento y desarrollo a cinco años. Se identifican las dimensiones de cambio más urgentes para el Perú, dado el contexto actual; asimismo, se proponen metas prioritarias para el siguiente lustro, y finalmente, se recomienda una reforma para hacer viable su diseño y monitoreo.

Como punto de partida, sostenemos que el crecimiento eco-

nómico, aunque en las últimas décadas ha sido importante, no ha generado desarrollo a los niveles esperados y se ha hecho sobre un aparato estatal pequeño y débil. Por ello, se identifican los retos del desarrollo en el Perú, en el marco de la pandemia y con miras a las próximas elecciones, partiendo del concepto de capacidades desarrollado por Amartya Sen. Este enfoque nos ayuda a entender por qué, pese a haber transitado de ser un país de ingreso medio-bajo a uno de ingreso medio-alto, el Perú aún se encuentra muy por debajo de lo esperado, de acuerdo a su nivel de ingreso en indicadores como salud y educación, que hacen referencia a la cobertura y calidad en la provisión de servicios básicos.

Las diferencias se agudizan territorialmente. Por ejemplo, el

indicador de desarrollo humano en Lima es casi el doble que el de Huancavelica, diferencia que equivale a la que hay entre Noruega y Haití. El siguiente ejercicio resulta ilustrativo: si nuestro ingreso per cápita estuviese al nivel de países con nuestro desarrollo según el IDH (por ejemplo, Argelia), tendríamos un ingreso per cápita hasta 30% más bajo. Esto significa una década de crecimiento económico: el nivel de ingreso que teníamos en el 2009.

Asimismo, una mirada a tres elementos constitutivos del bienestar (salud, educación y empleo) muestra que, para el nivel de ingreso actual, el país se encuentra por debajo de lo esperado en términos de las capacidades de sus ciudadanos para educarse y acceder a un empleo de calidad. Esta realidad tiene efectos en la gobernabilidad democrática, pues los niveles de desigualdad impactan en el ejercicio de derechos y en la participación ciudadana.

* Con la colaboración de Juliana Neira.

Opciones de política

La evidencia muestra que lo que define a los países desarrollados es la combinación de un ingreso alto con un Estado capaz de proveer a sus ciudadanos bienes públicos con efectividad. En el Perú, la capacidad del Estado para implementar políticas con efectividad es débil a nivel comparado y menor de lo que se esperaría considerando el nivel de ingreso per cápita.

Identificamos que el círculo virtuoso de desarrollo precisa de tres elementos intrínsecos: (i) un Estado capaz y competente, que brinde servicios públicos de calidad a la ciudadanía; (ii) una macroeconomía estable y predecible, que fomente la inversión privada; (iii) un sector privado competitivo e innovador, que diversifique las fuentes de ingreso y promueva la productividad.

A partir de ello, determinamos áreas prioritarias. En ese sentido, consideramos que la capacidad del Estado y las políticas que prioriza un gobierno están intrínsecamente vinculadas. El gobierno debe definir políticas según las capacidades de implementación del Estado, pero fortaleciendo también dichas capacidades en función de aquellas medidas que desea aplicar.

En cada uno de los ejes, identificamos políticas. En el ámbito macroeconómico, es necesario que el próximo gobierno asegure la estabilidad y salud de las finanzas públicas, fomentando el crecimiento económico, aumentando la presión tributaria y mejorando la eficiencia de gasto público. A la par, debe abogarse por el aumento de la productividad y la disminución de la informalidad, mejorando también la eficiencia estatal.

A nivel del Estado, debe prestarse atención a tres de las áreas más impactadas por la pandemia: (i) salud, (ii) educación e (iii) inclusión económica y protección de segmentos de la población vulnerable. La consolidación de

una democracia enfrenta un desafío en sociedades desiguales. Las opciones de política, en conjunto, deben apuntar al cierre de brechas de infraestructura, a la expansión de la cobertura de servicios, la articulación entre el rector y las unidades de atención (escuelas como primer nivel de atención) y al incremento del presupuesto para atender estas demandas.

En relación al ámbito económico-productivo, es clave el cambio de la composición del aparato productivo, la implementación de políticas de inclusión social y la identificación de nuevas actividades económicas que contribuyan a la diversificación. El incremento de la pobreza y del desempleo, durante la pandemia, evidencia que los cimientos macroeconómicos no son suficientes para contener las consecuencias de *shocks* externos.



En el ámbito macroeconómico, es necesario que el próximo gobierno asegure la estabilidad y salud de las finanzas públicas. A nivel del Estado, debe prestarse atención a tres de las áreas más impactadas por la pandemia: salud, educación e inclusión económica y población vulnerable.

La informalidad y la predominancia de unidades productivas pequeñas e ineficientes restan aliados a la intervención del Estado. Por lo tanto, resulta importante apostar por políticas de protección social (salud, desempleo, ahorro previsional) y reducir barreras que entranpan la productividad, mediante reformas laborales, tributarias y de ambiente de negocios.

Cabe agregar que en estas dimensiones de cambio existen relaciones de interdependencia. De ese modo, un mayor ingreso contribuye a la ampliación de la base tributaria, fortaleciendo la estabilidad económica, mientras que un Estado más competente puede recaudar mejor y promover la formalidad.

Cada dimensión puede implicar estrategias de política o reformas para alcanzar los cambios. Sin embargo, en base al diagnóstico realizado, identificamos objetivos y metas prioritarias que pueden servir como un tablero de control, tanto para el Estado como para organizaciones de la sociedad (gremios empresariales, ONG, universidades):

- Subir los ingresos tributarios como porcentaje del PBI a 23%, el nivel promedio de América Latina en el 2018.
- Bajar en 8% el porcentaje de alumnos con rendimiento bajo en matemáticas, ciencia y lectura, según la prueba PISA, y alcanzar así el nivel que corresponde al ingreso del país.
- Reducir en 50% la brecha entre la región con la mayor tasa de mortalidad infantil y la región con la menor tasa, de tal modo que las regiones con la mayor mortalidad infantil en el Perú estén dentro del rango de lo que se espera para países de ingreso medio-alto.
- Reducir la tasa de empleo informal no agrícola en 10% (de 59% a 49%) para alcanzar el nivel que

corresponde al ingreso del país.

- Reducir la pobreza a 19%, regresando al nivel pre pandemia.
- Igualar a Chile en el índice de complejidad económica, alcanzando el nivel esperado para nuestro ingreso.

Los actores no estatales pueden monitorear el cumplimiento de estos objetivos o contribuir

con su implementación, logrando una rendición de cuentas más saludable, orientada a políticas públicas y objetivos de desarrollo.

Asimismo, sostenemos que el cumplimiento de estos objetivos solo será viable si se acompaña con el fortalecimiento del centro de gobierno (CdG), que constituye la primera capa de capacidades del Estado peruano. El CdG, formado por la Presidencia del

Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), es neurálgico para el fortalecimiento del Estado. El CdG es el encargado de definir los objetivos prioritarios, coordinar con los sectores y niveles de gobierno para su cumplimiento, monitorear el desempeño y evaluar los resultados de forma permanente con el fin de identificar áreas de mejora.

Recomendaciones

A ctualmente, el centro de gobierno en el Perú enfrenta problemas para cumplir funciones centrales, como la definición de prioridades, la coordinación con sectores y niveles gubernamentales para su cumplimiento, el monitoreo de resultados y la generación de capacidades en sectores clave que ayuden a la implementación de políticas para alcanzar los objetivos.

La debilidad del CdG contribuye a que prime una lógica individual o de "silo", en donde el Poder Ejecutivo trabaja en compartimentos, antes que de forma articulada. Ello desencadena conflictos entre sectores y niveles de gobierno o reticencia a compartir información. Para que la PCM pueda jugar un rol más activo y complementar al MEF, y así contar con un centro de gobierno efectivo, es necesario cambiar su diseño institucional. En ese sentido, se plantean las siguientes propuestas de política:

- Concentrar las funciones de definir, priorizar y monitorear objetivos, y coordinar las políticas para cumplirlos en una instancia dedicada y competente. Se propone la creación de un Viceministerio de Coordinación y Objetivos de Gobierno (VCO), que defina objetivos prioritarios realizables para orientar la acción gubernamental a su cumplimiento.

El círculo virtuoso de desarrollo precisa de tres elementos intrínsecos: (i) un Estado capaz y competente, que brinde servicios públicos de calidad a la ciudadanía; (ii) una macroeconomía estable y predecible, que fomente la inversión privada; (iii) un sector privado competitivo e innovador, que diversifique las fuentes de ingreso y promueva la productividad.



Para que la PCM pueda jugar un rol más activo y complementar al MEF, y así contar con un centro de gobierno efectivo, es necesario cambiar su diseño institucional.

- Fortalecer la unidad de cumplimiento y crear un espacio de coordinación formal con el MEF, para incluir en el presupuesto los objetivos prioritarios. Se propone dotar a la PCM de espacios formales de coordinación para que los objetivos prioritarios se reflejen en el presupuesto; asimismo, fortalecer la coordinación entre el MEF y la PCM para el seguimiento de resultados, a través de la unidad de cumplimiento.
- Concentrar las funciones de modernización del Estado y simplificación administrativa en una instancia. Se propone reordenar el diseño institucional de la PCM, a través de la creación de un Viceministerio de la Función Pública que agrupe a las entidades con funciones vinculadas a la modernización del Estado.
- Crear una unidad de asuntos legislativos. Se plantea contar con una unidad especializada en asuntos legislativos dependiente del primer ministro.

Nuestro análisis reconoce que el fortalecimiento del Estado no es un proceso automático y que cualquier propuesta debe incorporar también variables políticas. Sin embargo, se considera que el fortalecimiento del CdG es el primer paso para el desarrollo de capacidades en el Estado.

Hoja de ruta

100 días

- La PCM define una nueva política de gobierno vinculante, que recoja objetivos prioritarios para los próximos cinco años.
- Se inicia una estrategia de posicionamiento de la Oficina de Cumplimiento dentro del Poder Ejecutivo, reforzando las facultades del equipo para el desarrollo de capacidades en otros sectores, así como para la labor de seguimiento.
- Se forma el equipo de trabajo a cargo de la modificación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM.
- Se inicia un trabajo coordinado entre el MEF, la PCM y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) para la aprobación del presupuesto anual.

1 año

- Se reubican algunas de las entidades adscritas a la PCM, con el objetivo de reducir la carga administrativa de la PCM y de su Secretaría General.
- Se modifica el ROF y se crea un Viceministerio de Coordinación y Objetivos de Gobierno, integrado por la Secretaría de Coordinación, la Secretaría de Descentralización y la Oficina de Cumplimiento. El VCO asume el liderazgo de la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV). Con ello, se cuenta con una sola entidad dedicada a la coordinación intergubernamental e intersectorial para el logro de objetivos.
- La Secretaría de Gestión Pública se convierte en el Viceministerio de Función Pública, incluyendo también a la Secretaría de Gobierno Digital y la de Integridad Pública.
- La PCM cuenta con un marco legal que permite su participación en la definición del presupuesto junto al MEF. El MEF y la PCM crean programas presupuestales que responden a objetivos de gobierno y en donde participan distintos ministerios.

3 años

- Se cuenta con una Oficina de Cumplimiento fortalecida, que lidera el seguimiento de objetivos en el Ejecutivo y que cuenta con la expertise para construir capacidades en los sectores para la implementación de políticas prioritarias.
- El MEF y la Oficina de Cumplimiento trabajan de forma articulada, compartiendo información y capacidades para el seguimiento de los programas presupuestales, generando sinergias para evaluar los resultados de la intervención del Estado en sus áreas prioritarias y proponiendo mejoras.
- Las prioridades de gobierno son incorporadas en el presupuesto y trabajadas de forma multisectorial.
- La PCM cuenta con una Oficina de Estrategia Política que es reconocida por su expertise técnica y política. Se mejora la coordinación con los sectores para la presentación de la agenda legislativa, con la bancada de gobierno y con el Parlamento.
- La Oficina de Estrategia de Gobierno alinea al resto de sectores y trabaja junto a los mismos, para presentar proyectos de ley que responden a los objetivos prioritarios establecidos en política general de gobierno. Con ello, el Ejecutivo muestra una respuesta sólida y coherente, disminuyendo las contradicciones.

5 años

- La Oficina de Cumplimiento ha desarrollado pilotos importantes en los sectores de salud, educación y desarrollo social. Esto ha mejorado de forma significativa la implementación de políticas.
- La PCM y el MEF exhiben un poder relativo similar.