



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



1

Serie ARTÍCULOS¹
n° 51

.. UN ESTADO PARA LA GOBERNABILIDAD ::

Francisco Huerta Benites²
institutoeconomia@iee.edu.pe

Lima, 02 enero 2018



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 de serie Artículos, de serie "AZ" (117 ediciones) de "temas de desarrollo", y otros artículos en diversos medios, se pueden hallar en www.iee.edu.pe

² El autor es director/consultor/investigador del IEE. Actualmente desarrolla asesoría, consultoría y competencias a clientes corporativos.

Un Estado para la gobernabilidad³

La brecha entre las expectativas sociales y la capacidad estatal de satisfacerlas puede crecer a niveles peligrosos para sostener la gobernabilidad y la confianza social en las instituciones de la democracia representativa⁴. En este artículo, además de presentar un enfoque global para un mejor Estado, enfatizaremos en la calidad normativa para mejores políticas públicas.

2

1. La importancia de contar con un mejor Estado

No parece haberse comprendido a cabalidad. La voluntad del mundo político⁵ por asignarle al Estado nuevas tareas no suele ir acompañada de medidas que refuercen su capacidad de ejecutarlas bien. Hasta ahora el Estado evidencia un gran déficit social.

Así las cosas, *asignar más tareas a un sector estatal fatigado contribuye a generar frustración social y mal uso de recursos públicos*. Ya es tiempo de tomarse en serio la responsabilidad *urgente de consolidar una gestión eficaz y orientada al ciudadano*, coordinar mejor la toma de decisiones, perfeccionar el diseño y evaluación de las políticas, flexibilizar la administración de los recursos, aumentar la transparencia hacia los ciudadanos y mejorar su capacidad de atraer y retener talento (CEP 2017).

2. Tres razones para avanzar a acuerdo político amplio

Un acuerdo político amplio en materia de modernización del Estado es ineludible⁶. Tres razones lo sustentarían (Ob. cit.):

a. *Hacia la eficacia gubernamental*

Cualquier gobierno se beneficiará de contar con un aparato estatal ágil y competente. De eso dependerá, esencialmente, la capacidad de traducir las promesas, prioridades y

³ También puede verse el artículo sobre el tema: "Gobernanza debe estar en la agenda del Perú", IEE junio 2017, http://www.iese.edu.pe/doc/publicaciones/TemasDeDesarrollo/36--2017_06-Gobernanza_en_agenda_Peru-IEE.pdf

⁴ *Mejorar la capacidad del Estado para responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos* es, quizás, el mayor desafío de las políticas públicas modernas. Dicha tarea, aún siendo imprescindible y urgente, se enfrenta a obstáculos y dificultades que han impedido avanzar a la altura de lo necesario.

⁵ En el Perú hay muchos policastros y pocos políticos. Generemos incentivos ad hoc para invertir la situación.

⁶ Una tarea tan fundamental y titánica no puede ser tarea de un solo gobierno. No alcanzarán los esfuerzos aislados o intermitentes. La modernización del Estado debe ser una tarea y un compromiso permanente y transversal.

programas electorales en políticas públicas concretas, cuyos beneficios sean percibidos y apreciados por los ciudadanos⁷.

b. Para combatir la desconfianza

La tarea principal de las democracias modernas es *contrarrestar la crisis de confianza en las instituciones y la política*. Ésta tiene, por cierto, múltiples causas y manifestaciones.

Sería, pues, ilusorio o reduccionista pensar que ella obedece sólo a una insatisfacción ciudadana con la calidad de los servicios públicos que recibe. Un error similar sería, sin embargo, pretender negar la importancia que tiene un Estado que funciona bien en la recuperación de la confianza ciudadana en los servicios y servidores públicos.

c. Un horizonte de restricciones fiscales

Si la convicción política acerca de los méritos de una reforma del Estado fuera insuficiente, el imperativo de *optimizar los recursos públicos* vendrá dado por las expectativas de estrechez fiscal con que deberán abordarse las crecientes demandas ciudadanas. *Optimizar el impacto social del gasto público será más importante que nunca en el mediano plazo*⁸.

3. Modernización del Estado: responsables y estrategia para una política de Estado

La reforma no es un evento radical (big bang). *Es un proceso de mediano y largo plazo, pero perseverante y sostenido*. Un proceso que debiera sostenerse en un consenso político amplio, que permita distribuir balanceadamente los costos y beneficios del proceso de cambio. Las propuestas pueden organizarse en torno a tres grandes ejes (CEP 2017):

⁷ Por ejemplo, los calendarios de gobiernos subnacionales de cuatro años (en realidad deberían ser cinco sin reelección), se debería escoger a personas no sólo ética y moralmente calificadas, sino técnicamente capaces y con el liderazgo necesario, hasta ahora se ha evidenciado mucha improvisación e incapacidad, se llega a aprender y al final hacen muy poco por el desarrollo local, aunque son muy aplicados en aprender las malas prácticas.

⁸ Hasta ahora en el Perú, en todos los niveles de gobierno, se busca lograr metas de ejecución sin enfatizar en la necesaria calidad del gasto, tanto de inversión como corriente. Impera el cortoplacismo. En otro artículo nos referiremos al *impacto (real) del gasto público* en las economías locales y no locales. Si bien se debe enfatizar en que los diferentes gobiernos hagan su trabajo en ejecución del gasto, no pocas veces es rentable socialmente que no se ejecute el gasto público (8% de costo de oportunidad -TSD), si la ineficiencia y corrupción va a generar una mala calidad de las inversiones (y gasto corriente) entre 10% y 20%.

- Asegurar una mejor deliberación en el diseño de las políticas que permiten el cumplimiento del deber de gobernar, tanto al interior del Ejecutivo como en el debate legislativo. Esto es válido a nivel subnacional.
- Avanzar hacia un Estado mejor gestionado, para lo cual se podría actuar en cuatro áreas de gestión: *personas, financiera, de la información y organizacional*.
- Diseñar y mejorar los mecanismos de evaluación, control y transparencia del funcionamiento del Estado.

En este artículo vamos a comentar un aspecto específico, que es *eleva la calidad de las “normas”*, que hará elevar la calidad del debate político en el ejecutivo y legislativo, y habrá mejores productos y resultados.

4. Elevar el estándar de los informes que acompañan la presentación de proyectos de ley (ob. cit.)

¿Por qué?

Una de las *carencias del actual proceso de diseño de las políticas públicas es la ausencia de antecedentes mínimos* que permitan evaluar posteriormente los resultados de la iniciativa en cuestión. Habitualmente, en los mensajes de los proyectos de ley, se detallan los objetivos y resultados buscados con las propuestas que se someten a la discusión parlamentaria, sin embargo, suelen tratarse de declaraciones genéricas que *buscan inspirar un relato más que permitir una evaluación a posteriori de las políticas públicas*. Válido a niveles de gobierno central y subnacionales.

Corregir este defecto no significa limitar la deliberación política en cuanto a la definición de objetivos ni a las prioridades de cada gobierno. Lo que se busca es elevar la calidad del debate político aportando información concreta respecto de los objetivos perseguidos, sea cual sea la definición política, y estableciendo un método para evaluar si fueron o no alcanzados. Una medida de atender a esta debilidad sería proponer que haya una *“agencia de evaluación”*⁹¹⁰, quien elaborara protocolos, guías o directrices de

⁹ La necesidad de una “agencia de evaluación” va mucho más allá de medir el impacto de programas sociales. Su foco es mucho más amplio e incluye evaluar los resultados de programas de fomento productivo, de fomento al emprendimiento y de los efectos colaterales en la productividad que podrían tener distintas iniciativas públicas. En este sentido, sumar a la tarea de evaluación de políticas la perspectiva de su impacto en la productividad cuando corresponda, parece ser una medida más que razonable. Miremos las experiencias, por ejemplo, de Australia y de Nueva Zelandia en temas de productividad.

¹⁰ Debiera incorporarse también, en este caso, la obligación de contar con un “consejo de la sociedad civil” de carácter consultivo.

evaluación, y criterios estándares para *medición de líneas base y utilización de grupos de control* o equivalentes, de manera de poder *desarrollar evaluaciones ex post*.

Esto se derivaría en una propuesta legislativa por la cual se buscaría establecer que toda nueva política pública, iniciativa de inversión o regulación que pudiera ser evaluada por una “*agencia de evaluación*”, que tendría la obligación de incluir los siguientes *antecedentes mínimos: objetivos, línea de base, población afectada e indicadores de resultado o de procesos*¹¹. Algunos de estos requerimientos son cubiertos por la evaluación ex ante que el Ejecutivo hace respecto de sus iniciativas, pero es limitado.

Por otro lado, frecuentemente los proyectos de ley enviados al Congreso carecen de estimaciones detalladas del impacto económico que la iniciativa podría tener¹². La normativa vigente en esta materia se limita al compromiso de recursos públicos que tendrían los proyectos, sin mayor mención al estudio de sus efectos potenciales en el comportamiento de los agentes económicos relacionados con el proyecto y sus consecuencias¹³.

En el plano fiscal es donde este tipo de prácticas está más asentado. Estas carencias en cuanto a la cantidad y detalle de los antecedentes que acompañan las iniciativas legislativas, así como la imposibilidad de verificar sus impactos supuestos, empobrecen y limitan el proceso de deliberación. Si bien en los últimos años se ha avanzado un poco en esta línea, es importante perseverar en esta dirección.

¿Cómo?

Modificando la Ley Orgánica del Congreso y su reglamento¹⁴, estableciendo de manera más precisa y exigible los antecedentes mínimos que debiesen acompañar los proyectos de ley enviados al Congreso, fijando el requerimiento de adjuntar:

- *Un informe de antecedentes mínimos*. Que incluya el detalle de los objetivos de la iniciativa, la descripción de la población o mercado afectado, indicadores de resultado o de procesos, e hitos previstos para su posterior evaluación.

¹¹ Debería proponerse agregar una norma reglamentaria o una recomendación para incluir, en los documentos y antecedentes de todo mensaje o moción, información básica sobre los propósitos de la propuesta legislativa y los objetivos y cambios perseguidos, que permitan enriquecer el debate legislativo y la evaluación posterior.

¹² Similar se aplica para gobiernos subnacionales.

¹³ Por lo mismo, a partir de sugerencias de la OECD, se debería formalizar que los proyectos de ley que alteren el marco regulatorio introduciendo incentivos y restricciones relevantes, deban incluir también un apartado explicitando los costos y beneficios económicos asociados.

¹⁴ Esto debería hacer se de manera similar en los gobiernos locales y gobiernos regionales.

- *Un Informe de productividad.* con la mejor estimación que el Ejecutivo disponga sobre los efectos esperados del proyecto en el mercado laboral y la inversión, entre otros antecedentes. Se deben incluir consideraciones respecto a eventuales impactos en incentivos como, por ejemplo, en el eje formalidad/ informalidad laboral o en libre competencia.
- *Un informe financiero.* Con mayores exigencias a las actuales en el sentido de requerirse detallar todos los antecedentes y supuestos considerados.

Complementariamente, el informe debiera ser acompañado de las planillas con los datos de base que se utilizaron, los parámetros y sus interacciones, a fin de que facilitar la realización de análisis de sensibilidad y ser de utilidad en la discusión de ajustes y las correspondientes indicaciones que presente el Ejecutivo.

Tanto los supuestos considerados en las estimaciones, como las metodologías utilizadas en los respectivos informes deberán ser completamente transparentados de manera tal de posibilitar que sus estimaciones puedan eventualmente ser replicadas por terceros. Lo anterior en el ánimo de fomentar la evaluación externa y mejorar gradualmente la calidad de las estimaciones presentadas. *Hay pues mucho que hacer en calidad normativa para mejores políticas públicas.*



Francisco Huerta Benites
Instituto de Economía y Empresa
Ongd "Ciudad Feliz"
www.iee.edu.pe

Lima, 02 enero 2018



El Instituto de Economía y Empresa les desea un

"Feliz año 2018"