

Gobernabilidad e instituciones

*Ruxandra Burdescu, Jonas Frank, John L. Newman,
Juan Manuel Quesada y Fernando Rojas*

Resumen

En el nuevo contexto en el que se encuentra el Perú —inserción en mercados mundiales, competitividad, descentralización—, el país se enfrenta a tres desafíos específicos (i) cómo elevar la calidad del crecimiento (crecimiento sostenido con una reducción de la pobreza acelerada); (ii) cómo lograr que las instituciones públicas tengan mayor credibilidad; y (iii) cómo mejorar la eficiencia de los servicios. Para hacer frente a estos desafíos el país necesita una nueva estrategia de reforma del sector público. En el pasado el Perú adoptó un enfoque basado en la creación de organismos para la reforma estatal, que ha generado buenos resultados para algunas instituciones, particularmente para el Ministerio de Economía y Finanzas. Como resultado de ello, actualmente existe una mejor gestión fiscal. La segunda fase de la reforma estatal debe concentrarse en mejorar la calidad del gasto público. Para lograrlo, el país necesita consolidar la gestión fiscal y desarrollar la estrategia de reforma estatal futura en torno de tres elementos (i) el incrementalismo¹ estratégico; (ii) la reforma estatal de las instituciones centrales; y (iii) la reforma estatal más allá del Poder Ejecutivo.

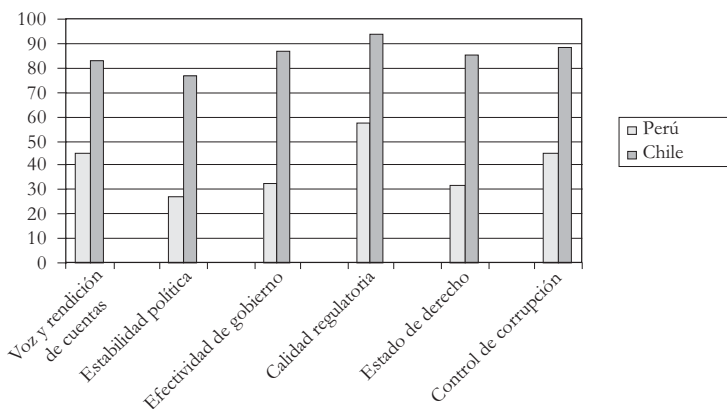
I. Antecedentes: gobernabilidad e instituciones

Existen muy pocos países, si realmente los hay, que han alcanzado un crecimiento sostenido y reducciones importantes en el nivel de pobreza sin contar con instituciones sólidas. El Perú ha logrado cierto crecimiento sostenido y aspira a expandir ese crecimiento y a acelerar su tasa de reducción de la pobreza. ¿Está la calidad de las instituciones a la altura de esta meta? La respuesta inmediata es: todavía no. Si bien existen algunos focos

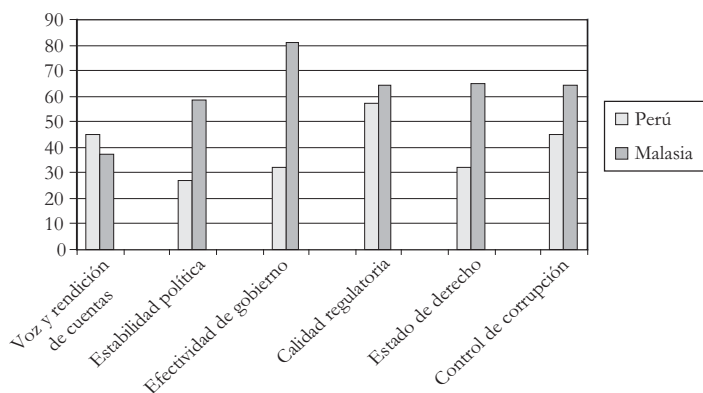
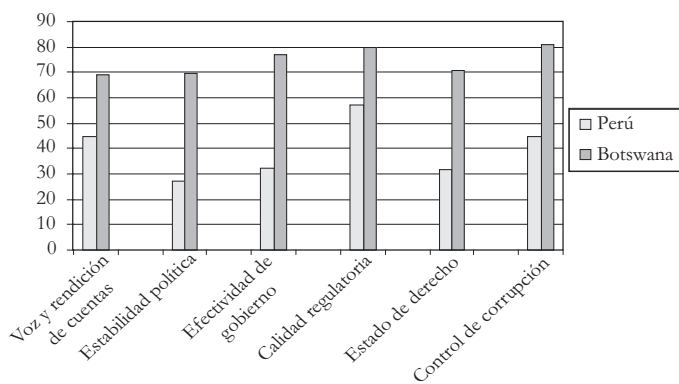
1 Del inglés *incrementalism*, escuela que postula cambios progresivos y continuos.

de excelencia dentro de las instituciones, aún queda mucho por hacer para superar algunas de las debilidades heredadas y los daños dejados al final de la década de 1990. El gráfico 1 compara los valores de un conjunto de indicadores de gobernabilidad elaborados por el Instituto del Banco Mundial para el Perú, con tres países de tres continentes que son ampliamente reconocidos como líderes en crecimiento sostenido: Chile, Botswana y Malasia.² Es obvio que existe una brecha. Sin embargo, el hecho de que el Perú ahora esté pasando por una pacífica transición democrática sin crisis fiscal supone una oportunidad para dirigir la atención hacia la meta de una mejor gobernabilidad, lo que implica manejar los recursos de forma más eficaz, implementar políticas fiscales sólidas y mejorar los servicios para los ciudadanos. Luego de presentar un breve resumen de las recientes reformas del sector público, este capítulo brinda algunas sugerencias sobre lo que debe hacer el Perú para emprender esa labor.

Gráfico 1. Comparación de los indicadores de gobernabilidad entre el Perú, Chile, Botswana y Malasia



2 Los indicadores de gobernabilidad presentados en los gráficos 1 y 2 reflejan la recopilación estadística de las respuestas sobre calidad de gobierno brindadas por un gran número de empresas, ciudadanos y expertos encuestados de países en desarrollo e industrializados, como lo confirman una gran cantidad de institutos encuestadores, líderes de opinión e intelectuales (*think tanks*), ONG y organizaciones internacionales. Para cada indicador, la cifra presenta el rango porcentual, que es el porcentaje de países en todo el mundo que tiene *ratings* más bajos que los del país seleccionado (sujeto a un margen de error). Para una descripción detallada de los indicadores, las fuentes de información y la metodología, visite <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/index.html>>.



Fuente: Indicadores de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial.

Esfuerzos pasados en materia de reforma estatal

Desde hace mucho tiempo el Perú está empeñado en realizar una reforma estatal. Los primeros esfuerzos significativos se hicieron durante la década de 1990. La estrategia aplicada durante esos años consistía en eludir a los ministerios sectoriales estableciendo organismos autónomos que fueran altamente capaces y más eficientes para la prestación de servicios. Un ejemplo de ello es el fondo social FONCODES. Estos y otros mecanismos se establecieron con la finalidad de que el Gobierno Central pudiera realizar intervenciones en el ámbito comunitario, esquivando no solo a los ministerios de Salud, Educación y a los vinculados a la infraestructura, sino también a los gobiernos regionales y municipales. Este enfoque fue efectivo y ha mejorado los servicios, aunque con el costo de no rendir cuentas a los ciudadanos.

A partir del año 2000 el país profundizó el enfoque basado en la creación de organismos autónomos. Se lograron algunos focos aislados de eficiencia, sobre todo en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que asumió un papel destacado. Aunque estos acuerdos institucionales nunca se explicitaron ni formalizaron, fueron efectivos y permitieron

al Gobierno lograr un progreso significativo en algunas áreas. Tras el retorno al gobierno democrático, el MEF mostró una alta eficacia al crear un marco normativo para regular la responsabilidad fiscal y la coordinación de la descentralización.

Actualmente el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) brinda información oportuna sobre la ejecución del presupuesto, pero se requieren esfuerzos adicionales para implementarlo completamente.³ El MEF también ha puesto en marcha un sistema de monitoreo y evaluación (MyE) que contribuirá, en el largo plazo, a un mejor uso de los recursos públicos. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) tuvo igual éxito en lo concerniente a incrementar su eficacia, eliminar todas las posibilidades de evasión en el sistema tributario y mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En general, con este enfoque el Perú ha logrado una mejor gestión fiscal y de las rentas públicas, aunque esta mejora aún es vulnerable a mayores presiones fiscales y al estrés que se crea durante una baja en el ciclo económico.⁴ El Perú tiene rigideces en el presupuesto y estas aún no se han puesto a prueba en un contexto menos favorable. La experiencia del Este Asiático sugiere que es la habilidad para manejar las crisis lo que determina la rapidez con la cual se puede reanudar el crecimiento después de un choque negativo.

Pero el enfoque basado en la concentración de mejoras en pocas agencias y en la creación de nuevas agencias tenía sus limitaciones. En particular, no ha tenido buenos resultados para los ministerios de línea (sectoriales). La persistencia en esa opción seguirá fragmentando al Gobierno y debilitará la administración central en los ministerios de Salud, Educación y de la Mujer y Desarrollo Social, entre otros. Es necesario que la administración pública luche contra los generalmente bajos niveles de productividad prevalentes. Sin embargo, no solo es cuestión de reformar la administración pública. Los gobiernos pasados han pospuesto las reformas destinadas a buscar la eficiencia —desde las reformas de personal hasta la reforma del sistema de pensiones, y desde la implantación del gobierno electrónico hasta la reingeniería de procesos— que otros países de América Latina y el Caribe de similar tamaño y desarrollo económico ya han puesto en marcha.

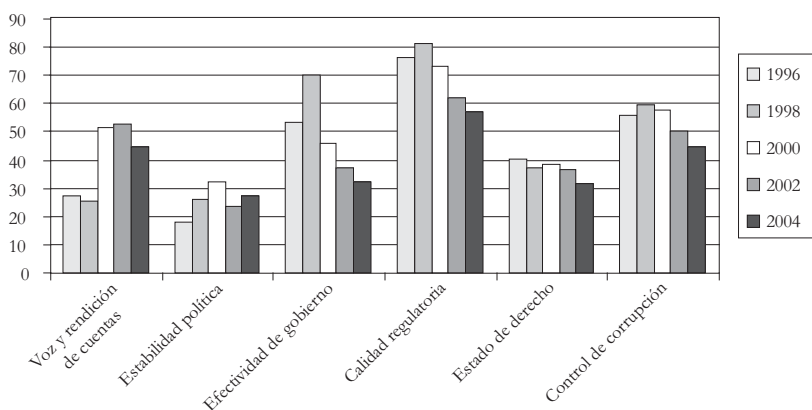
A medida que las diferentes administraciones buscaban enfoques diversos para la reforma estatal, la percepción del público en general hacia el Estado cambió sustantivamente, como se ilustra en el gráfico 2, que presenta una comparación en el tiempo de los seis indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial. Desde mediados hasta fines de la década de 1990 se percibía al Estado como una entidad que no rendía cuentas, pero que era altamente efectiva. La percepción de la efectividad del Estado comenzó a caer de su pico en 1998. Con el inicio del Gobierno de Transición, las percepciones sobre voz y rendición de cuentas mejoraron repentinamente, pero aún no

3 El establecimiento de *Consulta Amigable*—un portal en Internet manejado por el MEF que pone a disposición del público información oportuna y desagregada sobre el presupuesto y el gasto público—, fue un importante logro en materia de una mayor transparencia financiera pública.

4 Tras el aumento de las presiones fiscales durante 2005, se debaten varias exoneraciones a la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

superan la media de los países que conforman la muestra. En los indicadores críticos de cumplimiento de las leyes y control de la corrupción, la percepción que se tiene es que el Perú se ha deteriorado ligeramente. Si bien las diferencias no son tan pronunciadas como en el caso de voz y rendición de cuentas, así como en efectividad del Estado, y, en consecuencia, no se puede concluir terminantemente que ha habido un deterioro, es posible afirmar que no ha habido ninguna mejora en las percepciones y que los resultados están por debajo del valor medio.

Gráfico 2. Comparación en el tiempo de los indicadores de gobernabilidad para el Perú



Fuente: Indicadores de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial.

Dentro de la muestra de 209 países, el Perú está hoy por debajo del valor medio en todos los indicadores de gobernabilidad, con excepción de aquel sobre calidad regulatoria. Sin duda, las percepciones sobre control de la corrupción aún resienten los efectos perjudiciales del escándalo Montesinos y de otras actividades que salieron a la luz al final de la Administración del decenio de 1990. Además, si bien se han logrado algunos avances en cuanto a procedimientos y reformas administrativas en algunas instituciones, no ha habido un impulso visible contra la corrupción en los últimos cinco años.

II. Hacia una nueva estrategia para la reforma estatal

La información presentada en la sección anterior subraya la necesidad de profundizar la reforma estatal e incrementar la eficacia de las instituciones públicas. Al definir cómo se llevará a cabo esta labor, es importante tomar en cuenta los siguientes contextos:

- Actualmente no hay una visión común acerca de la reforma estatal. En el pasado la reforma se desarrolló de manera poco sistemática, lo que socavó su eficacia. Una

visión compartida del desarrollo asegurará la continuidad de las políticas de crecimiento y de reducción de la pobreza de una administración a la otra.

- En la actualidad existe una alta fragmentación política. Para las elecciones de abril recién pasado había trece partidos inscritos y dieciséis no inscritos, y veintiún candidatos postularon a la Presidencia de la República. Aunque las modificaciones recientes a la ley electoral establecieron un límite de representación de los partidos en el Congreso,⁵ la fragmentación política, las coaliciones gubernamentales inestables y la falta de disciplina al interior de los partidos son condiciones adversas para la reforma estatal.
- Recientemente el Perú ha firmado un Tratado de Libre Comercio. Si el tratado es ratificado por el Congreso de los Estados Unidos, esto creará más oportunidades para el Perú, pero el país necesitará incrementar su competitividad para aprovechar las oportunidades, y esto requiere de un Estado eficaz.
- La descentralización refuerza la necesidad de fiscalización, transparencia y coordinación entre los niveles de gobierno. El marco normativo para la descentralización fiscal necesita ser fortalecido para evitar el riesgo de un retroceso de los avances en gestión fiscal como resultado de las presiones fiscales que se hicieron evidentes durante 2005.
- Existe el imperativo político de generar resultados rápidamente. Empezar una amplia reforma supone una inversión que generará beneficios en el futuro, pero que podría reducir la capacidad de entregar servicios en un momento en el cual el Estado ya presenta problemas para realizar inversiones rápida y eficazmente.

Elementos de una estrategia de reforma estatal

Teniendo en cuenta estos factores coyunturales, se puede deducir que lo que se necesita en el Perú es un cambio en la estrategia de reforma estatal. Esta futura estrategia debe girar en torno de tres elementos:

- ***Incrementalismo estratégico:*** el Perú necesita continuar con el proceso de implementación gradual de la reforma y aprovechar los logros anteriores. Debe seleccionar cuidadosamente ciertas áreas que brindaron valor añadido en el proceso (incremento de la demanda de transparencia y una mayor eficiencia). El ***Informe de Desarrollo Mundial*** de 1997 ha destacado el incrementalismo estratégico como un elemento de primer orden para la reforma estatal, y estas recomendaciones son importantes para el Perú a medida que desarrolla su estrategia de reforma estatal.
- ***Reforma estatal de las instituciones centrales:*** el enfoque basado en la creación de organismos ha tenido buenos resultados para algunas instituciones y ha generado algunos focos aislados de excelencia responsables de intervenciones estatales claves en la economía. Sin embargo, este enfoque no puede ampliarse ni aplicarse al resto del sector público. En lugar de patrocinar un enfoque dual para la reforma del

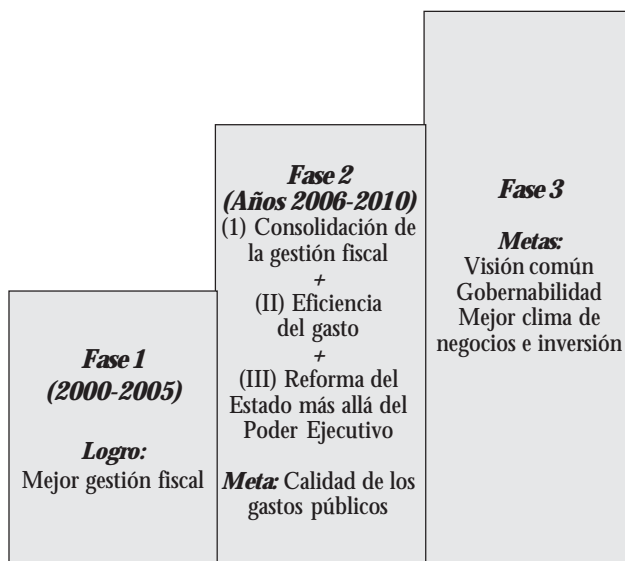
5 Para 2006, el límite será de 4 por ciento, y en adelante ascenderá a 5 por ciento.

sector público, se ha debido, inevitablemente, abordar los puntos difíciles de la administración pública principal. Es necesario conservar, sea por intermedio de la ley o del consenso nacional sostenible, reglas básicas para asegurar la estabilidad y brindar seguridad respecto del marco global a mediano plazo.

- **Reforma estatal más allá del Poder Ejecutivo:** una buena gobernabilidad depende tanto de la eficacia del Ejecutivo como del buen funcionamiento de los poderes Legislativo y Judicial. La manera en que estos poderes cooperan y funcionan determina en gran medida el grado de credibilidad de un Estado y la forma como este maneja sus recursos. Por lo tanto, lo que se necesita es expandir la reforma estatal y proseguir con ella en los otros poderes del Estado.

El Perú debe utilizar los logros ya alcanzados en la reforma estatal para expandir sus esfuerzos de forma incremental a lo largo de varias fases (véase el gráfico 3). Como ya se señaló, la primera fase de la reforma estatal condujo a una mejor gestión fiscal. La segunda fase de la reforma necesita consolidar esta gestión, profundizando la reforma en cuatro áreas ya descritas: un nuevo papel del Congreso y de las instituciones presupuestarias, la administración pública, la descentralización y la reforma judicial. La meta de esta nueva segunda fase es mejorar la calidad del gasto público. La tercera fase —que no se aborda en esta síntesis— mejoraría, en el mediano plazo, la gobernabilidad en general, así como el clima de negocios e inversión.

Gráfico 3. Incrementalismo estratégico de la reforma estatal en el Perú



La experiencia de otros países sugiere que el proceso de mejora del Estado no termina nunca. Incluso los estados altamente exitosos que han culminado la fase 3 siguen adaptando sus propias instituciones a las demandas del tiempo. Singapur utiliza la reinversión periódica para posicionar mejor a su economía en los cambiantes mercados mundiales. La autoevaluación y adaptación que Suecia realiza en sus instituciones públicas exige un proceso de reforma más regular, en profundo contraste con Nueva Zelanda, que se mantiene aferrada a su audaz reestructuración de instituciones públicas. Chile parece haber alcanzado un consenso en torno de los elementos básicos de su economía, que va más allá de la coalición en el Gobierno o del equilibrio de poderes en el Congreso. La estabilidad de las metas básicas ha permitido a Chile promover un proceso importante de modernización del sector público, valiéndose frecuentemente de los logros anteriores en materia de administración. Estos países difieren no solo en su enfoque de la modernización, sino también en la forma en que crearon las bases que la hicieron posible, pero los tres han podido desarrollar instituciones fuertes compatibles con sus propios sistemas de gobierno y capaces de ajustarse a los cambios a través del tiempo.

III. Áreas de la reforma institucional

Para poder lograr la meta deseada —mejorar el gasto público—, el país debe avanzar de manera estratégica. Esto requiere de la selección de diferentes áreas de intervención. Tres criterios que se debieran mantener al momento de seleccionar las áreas de intervención son: el costo de no tomar acción o de dejar reformas a la mitad; el beneficio fiscal; y el valor agregado para todo el proceso de reforma estatal debido al cambio de incentivos.

Área 1. Organización del Estado

Los organismos competentes han preparado una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, más conocida por sus iniciales: LOPE. La LOPE es necesaria para clarificar las responsabilidades del sector y de las agencias, y para ajustar mejor al Gobierno Central a sus nuevos roles, como lo demanda el proceso de descentralización. Los borradores y cálculos pasados han alcanzado un estado de consenso básico. Cuando este finalmente se dé, la nueva ley debiera ser complementada rápidamente con acciones de los sectores y de las unidades ejecutoras. Como lo han demostrado el tiempo y la experiencia de América Latina, la reorganización de roles y responsabilidades necesita ser complementada con procesos y reformas de tecnologías de la información que eventualmente llevarán a reformas en lo que se refiere a los recursos humanos. Los ministerios y las agencias necesitan definir claramente sus mandatos y sus objetivos estratégicos, y vincularlos con los objetivos de desarrollo del país; articular sus programas; mejorar la integración de la información al momento de planificar; monitorear y evaluar; y proceder con sus propios ejercicios de reingeniería para cumplir con sus nuevos mandatos definidos. Si no lo hace, la reforma estructural permanecerá en el papel.

Área 2. Manejo fiscal

El manejo fiscal es el punto de entrada para la reforma del Estado en el Perú; sin embargo, se requerirá profundizar esfuerzos en: (a) administración financiera; y (b) monitoreo y evaluación.

(a) Administración financiera

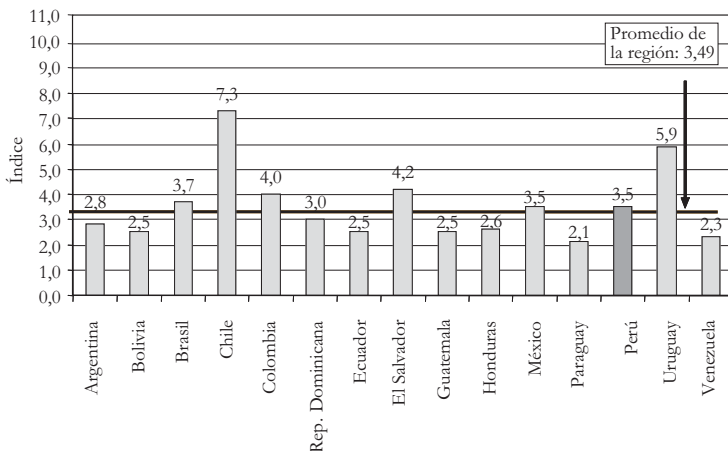
La adopción del SIAF, y el perfeccionamiento gradual de este sistema de manejo financiero, ha mejorado la transparencia de las finanzas públicas en el Perú. El SIAF es la piedra angular en el proceso de reforma del Estado. Sin embargo, los esfuerzos deben ser profundizados para integrar mejor la clasificación presupuestal con las cuentas del balance y establecer una cuenta única del Tesoro, asegurar estándares comunes y adecuar el reporte según gobiernos regionales y locales y lograr una cobertura total en los gobiernos subnacionales en áreas como el manejo de deuda. A pesar de que el SIAF ha sido consolidado, aún se requiere mejorar el sistema, y sus usos contribuirían a incrementar la calidad del gasto público. Asimismo, un sistema de manejo financiero que funciona bien provee información fiable y transparente en el uso de los recursos públicos y genera una mayor confianza en los ciudadanos. Esto trae consigo un aumento de la demanda por el mejor uso de los recursos públicos, incentivos que son necesarios para el éxito de la estrategia de reforma del Estado.

En el índice de transparencia,⁶ el Perú está ubicado en el promedio de los países de América Latina (véanse los anexos I y II). Tiene estándares comparables con el Brasil y México, pero está muy por detrás de otros países como Chile y el Uruguay, que marcan estándares en América Latina (véase el gráfico 4). Con el mayor desarrollo del SIAF y la difusión continua de la información presupuestal mediante la Internet, la posición del Perú debería empezar a mejorar.

(b) Monitoreo y evaluación

En los últimos años el Perú ha comenzado a implementar el sistema de MyE en el Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso de los ministerios sectoriales (Salud) y los gobiernos subnacionales, se hicieron esfuerzos iniciales orientados a un manejo basado en resultados. Algunos de estos esfuerzos necesitan ser consolidados más allá de su fase piloto. Profundizar las reformas en esta línea preparará el terreno para una mayor calidad del gasto público y proveerá elementos para que los políticos rindan cuentas de lo que entregan en servicios a los ciudadanos. En el largo plazo, fracasar en la implementación del manejo basado en resultados implicaría que la calidad del gasto público siga siendo insatisfactoria. Asimismo, dejaría al Perú detrás de otros países de América Latina que actualmente están avanzando en la difusión pública de sus programas de MyE, políticas y metas presidenciales.

6 Publicado por la organización Transparencia Internacional.

Gráfico 4. Índice de Transparencia

Fuente: Transparencia Internacional.

Área 3. Calidad del gasto público

La tercera área se concentra en la calidad del gasto público en los ámbitos nacional y subnacional. La calidad del gasto público está centrada hoy en el impacto (efectividad) al menor costo posible (eficiencia). Como ha quedado demostrado en los casos del Brasil y Chile y los países de la OCDE, la herramienta más útil diseñada para elevar la calidad del gasto público es transformar una administración pública basada en insumos en otra basada en productos, resultados e impactos. Mejorar la calidad del gasto público no solo requerirá una atención especial de los resultados (véase el recuadro 1), sino también mejoras en: (a) recursos humanos; (b) adquisiciones; (c) inversión pública; y (d) descentralización. En este punto, se necesitará una mejora en el planeamiento estratégico para asegurar que los diferentes componentes trabajen bien juntos para optimizar la prestación de los servicios públicos.

(a) Recursos humanos

Mejorar el manejo de los recursos humanos implica reformar desde dentro el Estado. Esto es de importancia estratégica, puesto que las demandas de reformas desde fuera del aparato estatal —mediante mecanismos de rendición de cuentas, medidas de transparencia, entre otros— crean incentivos insuficientes para que la reforma del Estado sea sostenible y exitosa. El Perú debería seleccionar una senda de reforma gradual para obtener un mejor manejo del servicio público.

Un sistema de manejo de recursos humanos que funcione bien es crucial para mejorar la eficiencia del gasto público. En los últimos quince años hemos asistido a un preocupante aumento de la carga fiscal de la administración pública del Perú, tanto por los salarios del personal activo como por los costos del régimen de pensiones. Los salarios aumentaron de 2,7 por ciento del PBI en 2001 a 3,2 por ciento del PBI en 2004. En consecuencia, se recortaron las inversiones y los gastos corrientes en bienes y servicios, que

entre 2001 y 2004 cayeron, respectivamente, 0,4 por ciento y 0,2 por ciento del PBI. Equilibrar la balanza de los gastos corrientes respecto de las inversiones y conseguir mayor eficacia en los gastos corrientes son dos de los principales retos fiscales.

Se han tomado medidas básicas para controlar la contratación y el costo salarial, pero estas no han resultado efectivas. La contratación de empleados fijos ha estado prohibida por decreto durante más de una década en la administración pública, y el sueldo base de los empleados públicos se ha congelado durante ese mismo periodo. No obstante, las instituciones han recurrido a la contratación a través de acuerdos contractuales, un proceso que no está sujeto a los procedimientos formales de contratación y selección. En paralelo, el sueldo efectivamente recibido por los empleados se ha aumentado mediante una variedad de pagos complementarios y de ventajas, tanto en efectivo como en especie. A los funcionarios se los contrata bajo diferentes regímenes legales, con una gran dispersión de sueldos para trabajos parecidos. Todos estos factores han contribuido a crear una fuerza laboral deficientemente preparada y supervisada y, en consecuencia, de baja productividad.

La reforma de la gestión de la administración pública incide directamente en el plan de descentralización. Para que un sistema descentralizado de prestación de servicios funcione correctamente —un sistema compatible con la responsabilidad tanto fiscal como frente a la sociedad—, los costos de personal deben ser transparentes, de manera que cada nivel de gobierno conozca la carga fiscal. Sin embargo, con las prácticas de gestión actuales los gobiernos Central, Regional y Municipal carecen de información precisa respecto de los costos de personal asociados a la prestación de servicios públicos básicos, como atención sanitaria primaria o educación secundaria.

Recuadro 1. Gestión por resultados en el sector público

El Perú cuenta con algunos ejemplos exitosos de gestión por resultados en el sector público. Uno de ellos es el Ministerio de Salud, que ha implementado una estrategia focalizada para reducir la mortalidad infantil definiendo objetivos claros, analizando las causas de la mortalidad infantil y dirigiendo sus intervenciones de manera de obtener un impacto significativo. Así, el Perú ha logrado una reducción promedio de 2,7 puntos porcentuales de la mortalidad infantil por año en las dos últimas décadas. Este resultado es mejor que lo que han podido lograr el 90 por ciento de los países en desarrollo. Por el contrario, cuando la gestión no se centra en resultados y no hay un esfuerzo consciente del Estado por analizar las razones de la existencia del problema, los resultados no son ni cercanamente tan positivos. Los resultados en materia de calidad de la educación y la nutrición son un claro ejemplo de esto. En el caso de la nutrición, las mejoras constantes en malnutrición crónica ocurrieron en las décadas de 1980 y 1990. Desde entonces el Perú se ha estancado, y hoy uno de cada cuatro niños sufre malnutrición crónica. Sin embargo, este estancamiento en los indicadores no fue reconocido por el Estado y por consiguiente no aplicó las medidas correctivas. Los capítulos de este volumen sobre los sectores sociales discuten con más detalle los problemas causados por la falta de estándares, de un sistema de rendición de cuentas y de apoyo institucional para lograr los objetivos.

(b) Adquisiciones

Las adquisiciones del Estado son un rubro de gastos muy altos que tiene un impacto sustancial en la eficiencia del gasto público. Si se toman como referencia casos internacionales, las adquisiciones transparentes contribuyen con ahorros fiscales considerables. La reforma del Estado estaría incompleta si no se incluyera la parte de adquisiciones. Algunas de las acciones necesarias se describen en el capítulo sobre el gobierno electrónico. Una evaluación reciente de las prácticas de adquisiciones gubernamentales desarrollada conjuntamente entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial incluye recomendaciones más detalladas.⁷

El Estado no solo compra bienes y contrata consultores; también elabora y supervisa contratos de asociaciones público-privadas (APP) que pueden ser extremadamente útiles para el desarrollo. Pero en los detalles está el diablo, y los beneficios para el Estado dependerán de cuán bien diseñados están los contratos y cómo se adaptan al cambio de circunstancias a lo largo del tiempo. Como es notorio luego de una lectura concienzuda de todos los capítulos de este volumen, son muchos los casos en los que intervienen APP de distintos tipos. Será crítico que el Estado continúe asegurando que los funcionarios públicos encargados de estos asuntos sean de la mejor calidad.

(c) Inversión pública

La inversión pública ha caído a niveles insostenibles en los últimos años. Es claro que el Perú necesita incrementar tanto el nivel como la calidad de las inversiones para lograr un crecimiento sostenido. El SNIP juega un rol clave en este aspecto. Es un sistema que se ha centrado en la evaluación *ex ante* de los proyectos de inversión pública de todos los niveles de gobierno. Ha sido descentralizado e implementado en la mayoría de las ciudades y municipalidades provinciales. Mientras que las preocupaciones iniciales radicaban en la velocidad y eficiencia, los nuevos retos del SNIP son otros: cómo incrementar la calidad de la inversión y cómo coordinar las inversiones a través de los niveles de gobierno cuando ya más de 60 por ciento de estas son ejecutadas en los ámbitos regionales y locales. Es claro que mejorar la inversión pública tendrá un pago muy alto, puesto que llevará al país a una mejor competitividad y a un crecimiento sostenible.

(d) Descentralización

Con la creación de los gobiernos regionales autónomos en 2002 el Perú ha dado pasos efectivos hacia una mayor descentralización. La descentralización política —en forma de elección de las autoridades regionales— era el punto de partida. Como en todos los países, las reformas políticas proporcionan rápidas ganancias, pero se necesitará tiempo para concluir totalmente la descentralización fiscal (ingresos propios y transferencias), así

7 Este documento puede ser obtenido en <http://imagebank.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/01/30/000160016_20060130152021/Rendered/PDF/350680ENGLISH0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>.

como la de gastos (responsabilidades en asistencia social, educación, atención sanitaria y otras).

El Perú se encuentra en una etapa transitoria de descentralización en la que corre el riesgo de que los niveles de responsabilidad sean bajos. Algunas funciones de gestión importantes, como proveer el sueldo de profesores y médicos o asignar partes del presupuesto de inversiones, están en manos del Gobierno Regional. Sin embargo, en muchos otros aspectos el país parece estar muy centralizado. El Gobierno Nacional continúa participando en decisiones importantes como, por ejemplo, el establecimiento de escalas salariales, y la contratación y el despido de personal. Los sectores sociales impulsan actualmente un proceso de transferencia de las responsabilidades de gastos al ámbito local, un proceso, no obstante, que necesitará tiempo para consolidarse totalmente. Esta duplicación y división de las responsabilidades ha conducido a una situación en la que ni el Gobierno Nacional ni el Local tienen un claro mandato para la prestación de servicios de atención sanitaria, educación o protección social. Es difícil saber qué nivel de gobierno tiene realmente el servicio a su cargo, una situación que diluye la responsabilidad y que, a mediano o largo plazo, puede tener también consecuencias negativas en la calidad de los servicios que se proveen a la población.

Otro problema relacionado con la descentralización son las disparidades cada vez mayores entre los diferentes departamentos para conceptos similares. Se han aumentado las transferencias sin una política común de compensación.⁸ Las transferencias de los ingresos mineros (el canon) son especialmente problemáticas. Dentro de todo, la profundización de la descentralización significa que las reglas de responsabilidad fiscal nacional dependen de manera creciente del desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales.

Completar el proceso de descentralización para que los gobiernos subnacionales puedan rendir sus cuentas a cabalidad en la prestación de servicios públicos provee un valor agregado muy alto para el proceso de la reforma del Estado. Lo que está en juego es la credibilidad de las instituciones en los niveles subnacionales y la responsabilidad fiscal como una condición necesaria para la reforma del Estado.

Área 4. La reforma del Estado más allá del Poder Ejecutivo

Un movimiento estratégico importante para el Perú es mirar más allá del Poder Ejecutivo cuando de la reforma del Estado se trata. Esto implica desarrollar: (a) instituciones presupuestales nuevas y un nuevo rol del Congreso; y (b) un enfoque más comprensivo para combatir la corrupción.

(a) Instituciones presupuestales y rol del Congreso

Al igual que otros países de América Latina, como Colombia y el Brasil, en estos últimos años el Perú ha avanzado en la creación de un marco normativo para aumentar la responsabilidad fiscal, y, sin duda, el desempeño fiscal ha mejorado en este periodo. Aunque

8 La descentralización fiscal se analiza en el capítulo sobre descentralización.

hay una estrecha supervisión de las normas fiscales, es necesario aplicarlas de forma sistemática para asegurar su credibilidad futura.⁹ En estos últimos años el Perú se ha concentrado en la magnitud y el importe total del gasto público.

Aunque esta iniciativa sea loable, y un punto de partida válido, en materia de responsabilidad fiscal no es suficiente, a largo plazo, para abordar una de las cuestiones esenciales que tienen que ver con la gobernabilidad en el Perú: aumentar la calidad y eficacia del gasto público. El diagnóstico de los sectores salud y educación (presentados en otros capítulos), destaca la necesidad de mejorar la calidad del gasto. Hacerlo, sin embargo, no es tarea solo del Ejecutivo.

Lo que se necesita es un nuevo rol del Congreso en la supervisión tanto de la magnitud del gasto público como de la calidad. Aunque los presupuestos suelen ser el resultado de un complicado regateo con el Ejecutivo, el papel del Congreso en las decisiones presupuestarias ha sido bastante limitado. El Perú parece estar en el grupo de países latinoamericanos que oscilan entre los dos extremos: la ausencia de iniciativa presupuestaria del Congreso (es el caso de Chile) y un amplio margen de influencia del Congreso en las decisiones relativas al presupuesto (como en algunos países de América Central). Llenar este vacío es uno de los retos más importantes para mejorar la gobernabilidad. Es crucial hacerlo atendiendo a la calidad del gasto, de manera que la distribución y asignación anual del presupuesto se hagan cada vez más sobre la base del desempeño.

Recuadro 2. Reforma del Estado en Chile: la combinación de responsabilidad fiscal con monitoreo y evaluación

Durante los años pasados Chile ha implementado una efectiva reforma del Estado en una manera efectiva. La clave del éxito fue la evaluación del progreso de la reforma en las agencias implementadoras (ministerios sectoriales, entre otras). Con este propósito, el Ministerio de Finanzas ha creado un sistema de evaluación para la planeación, iniciativa, gestión, reporte y el uso de diferentes tipos de evaluación. El Sistema de Evaluación del Ministerio de Finanzas es uno de los más efectivos a escala mundial. Las evaluaciones gozan de alta credibilidad entre las ramas ejecutivas y legislativas y en la academia. Los resultados de las evaluaciones están íntimamente ligados con la toma de decisiones y tienen un impacto sobre el presupuesto mediante el rediseño o cancelación de diferentes programas. Junto con reglas estrictas y creíbles de responsabilidad fiscal —que son tan creíbles que perduran como reglas informales basadas en un apoyo amplio— Chile está bien posicionado para elevar la calidad del gasto público.

9 En 2005 se produjo una relajación de las normas de responsabilidad fiscal.

(b) Combatiendo la corrupción

El gráfico 5 presenta las percepciones de corrupción de diferentes instituciones en el Perú, mientras el anexo I compara las percepciones de corrupción en diferentes instituciones del Perú con sus contrapartes en otros países de América Latina.

En ambos casos, la encuesta dentro del Perú y la que compara países, las percepciones de corrupción son mayores en el caso del Poder Judicial.¹⁰ Este Poder en el Perú es institucionalmente débil y su actuación se caracteriza por un bajo nivel de transparencia. Un Poder Judicial eficiente y transparente es esencial para mejorar la competitividad del país, atraer inversiones extranjeras y, en consecuencia, contribuir al crecimiento. El sector judicial muestra también preocupantes restricciones para el acceso de la población pobre. La reforma del Poder Judicial se justifica para la lucha contra la corrupción y el establecimiento del estado de derecho.

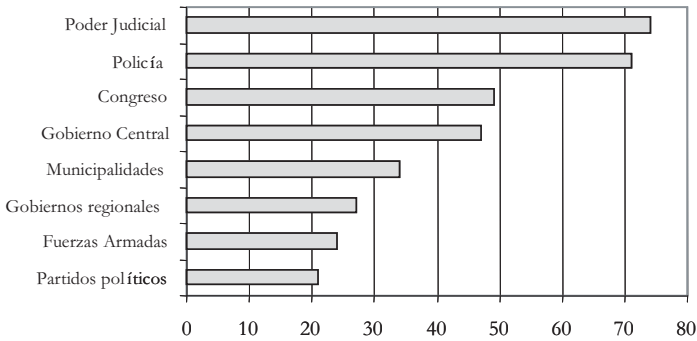
Para abordar la debilidad institucional del Poder Judicial es crucial un proceso transparente y responsable de compensación, selección y nombramiento de jueces. La administración de justicia en el Perú está especialmente aquejada de corrupción (Instituto del Banco Mundial 2001). Esta percepción se debe en gran medida a la interferencia de las élites políticas en el Poder Judicial, y a la falta de una autoridad suficientemente fuerte para investigar y sancionar internamente la corrupción judicial. Aunque la Constitución del Perú reconoce la independencia de los jueces, el Poder Judicial sigue siendo el poder más débil del Estado.¹¹

Aunque resulta claro que los sectores de justicia y seguridad ciudadana merecen una atención especial, combatir la corrupción requerirá una estrategia más abarcadora. Las reformas paralelas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial permitirán sinergias y generarán incentivos para la reforma del Estado, y estos se reforzarán entre sí. La reforma del Poder Judicial también posibilitará un mejor cumplimiento de las reglas. Esto también significa que las reformas emprendidas por el Poder Ejecutivo gozarán de mayor credibilidad. El gráfico 6, tomado de la estrategia anticorrupción para América Latina, proporciona un marco útil para diseñar una estrategia más integrada. Claramente, existen muchos actores que tendrán que cumplir un rol: desde la prensa, que debe ejercer un mejor periodismo de investigación y una sociedad civil con mayores demandas de rendición de cuentas por el Estado, a un sector privado que trabaja con el Estado para desarrollar una alianza publico-privado más efectiva, a acciones en los tres poderes del Estado y a todos los niveles del gobierno. Mirando hacia el futuro, el Estado y el público en general deberán evaluar críticamente los avances en cada área mostrada en el gráfico.

10 Adicionalmente a los resultados de la encuesta de Proética y la consignada en el anexo, las pobres percepciones sobre el Poder Judicial son reportadas en el documento del Instituto del Banco Mundial (2001).

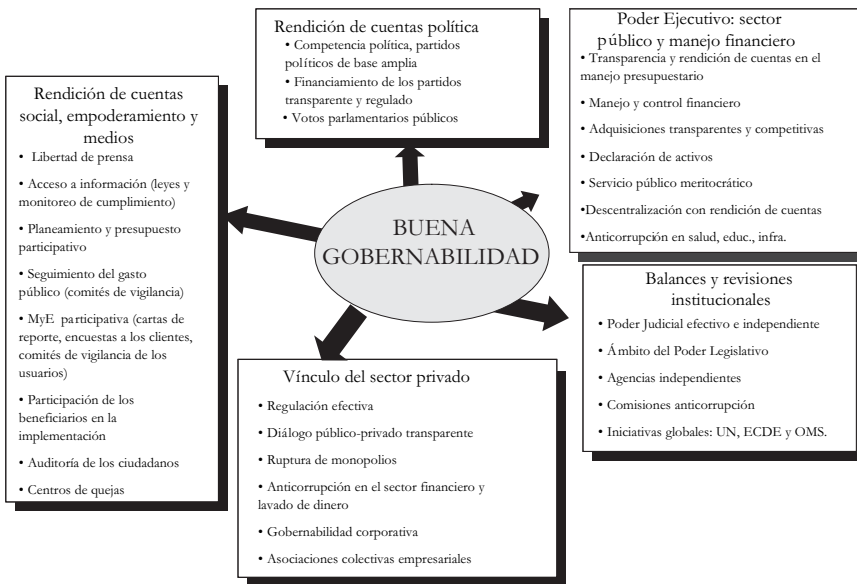
11 De acuerdo con el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional para el año 2005 (<www.transparency.org/cpi/>).

Gráfico 5. Corrupción de la institución



Fuente: Encuesta conducida por Proética www.proetica.org.pe.

Gráfico 6. Elementos de buena gobernabilidad



Fuente: Banco Mundial PREM Reporte de Gobernabilidad 2006.

IV. Conclusión

El Perú se enfrenta a nuevas circunstancias que crean la necesidad de resolver las deficiencias del sector público. Los costos de no hacer nada son elevados: no abordar estas debilidades conducirá a una disminución en la calidad de los servicios públicos, continuará afectando la credibilidad de las instituciones públicas y el Perú perderá oportunidades de aumentar la calidad de su crecimiento.

Desde Colombia hasta México, desde Nueva Zelanda hasta Suecia, todos los países reconocen que la mejor forma de llevar a cabo la reforma del Estado es de manera incremental y gradual. En su pasado reciente, el Perú ha hecho avances considerables en el área de la gestión fiscal. Estos puntos de partida en la reforma del Estado le permitirán ampliar las iniciativas para una nueva fase de la reforma que se concentre en la calidad del gasto público. Las áreas críticas son las siguientes: reforma del Estado más allá del Poder Ejecutivo, eficiencia del gasto público, mejora de la gestión fiscal con énfasis en resultados, y anticorrupción, credibilidad de las instituciones públicas y mejoras en los servicios públicos. Es importante que la reforma no debilite la capacidad de prestación de servicios. En otras circunstancias, es posible aceptar una capacidad menor en el corto plazo a cambio de una mejor capacidad de prestación de servicios en el mediano plazo. Sin embargo, dada la baja credibilidad de la que goza el sector público en el Perú, cualquier reducción de la habilidad del Estado en la prestación de servicios puede generar un círculo vicioso por el que la falta de confianza en el Estado crea crisis de gobernabilidad, lo que obstruye aún más la capacidad del Estado de prestar servicios.

Es probable que el proceso de reforma del Estado se lleve a cabo en un contexto caracterizado por: (i) la ausencia de una visión común; y (ii) una alta fragmentación política. Estos factores complican la tarea y ponen de relieve la necesidad de una implementación gradual e incremental. Sin embargo, los éxitos de una reforma gradual del Estado también contribuirán a la mejora de los dos factores en el futuro, de tal manera que se aumentará la probabilidad de generar un círculo virtuoso de desarrollo institucional y desarrollo económico.

Bibliografía

- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Herrero, Álvaro y Keith Henderson. 2003. *El costo de la resolución de conflictos en la pequeña empresa: El caso del Perú*. Washington D. C.: BID.
- Instituto del Banco Mundial. 2001. *Voices of the Misgoverned and Misruled: An Empirical Diagnostic Study on Governance, Rule of Law and Corruption for Peru. Analysis of Survey Feedback by Peruvian Citizens, Firms and Public Officials* Washington D. C.: Instituto del Banco Mundial, julio.
- Latinobarómetro. 2005. En <www.latinobarometro.org>.

- Martínez, R. 2002. *La fórmula electoral de doble vuelta en Sudamérica, Centroamérica y el Caribe*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Nash, Schooner y O'Brien. 1998. *The Government Contract Reference Book*. 2.ª edición. Washington D. C.: George Washington University.
- Pachano, Simón. 1997. «Bucaram, ¡fuera! Bucaram ¡fuera?». En varios autores. *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis político-histórico actual*. Quito: Eskeletra Editions. Proética. Capítulo Internacional de Transparencia Internacional. En <www.proetica.org.pe>.
- Ricciuti, R. 2004. «Political Fragmentation and Fiscal Outcomes». *Public Choice* 118: 365- 388.
- Samuels, David. 2000. «Fiscal Horizontal Accountability? Toward a Theory of Budgetary 'Checks and Balances' in Presidential Systems». Conference on Horizontal Accountability in New Democracies. University of Notre Dame, mayo.
- Santiso, Carlos. 2005. «Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems». En <<http://www.sais-jhu.edu/workingpapers/WP-01-04.pdf>>. Última visita: 30 de octubre de 2005.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 1994. *Perú político electoral*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Wise, Carol. 2003. *Reinventando el Estado: Estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

Páginas web consultadas:

- Jurado Nacional de Elecciones del Perú (legislación):
<<http://www.jne.gob.pe/archivos/ley28094.pdf>>.
<http://www.jne.gob.pe/contenidos_iframe/informacion_legal/leyes.php?ley=26859>.
- Congreso Peruano (proyectos de ley):
<www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf>.
<www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28617.pdf>.
- Tribunal Constitucional (jurisprudencia):
<<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-A1.html>>.
- Asociación Civil Transparencia:
<www.transparencia.org.pe>.
- Universidad de Lima:
<<http://www.ulima.edu.pe/webulima.nsf/default/gopbs?OpenDocument&dn=7.1>>.

Anexo I. Barómetro global de corrupción 2005 en países de América Latina seleccionados

	Partidos políticos	Congreso	Policía	Poder Judicial	Administración tributaria	Negocios	Aduanas	Servicios médicos	Medios	Educación	Servicios públicos	Servicio de Reg y Licen.	Militares	ONG	Iglesias
Argentina	4,6	4,5	4,3	4,3	3,4	3,6	4,2	3	3,4	3	3,3	3,6	3,2	2,8	3
Bolivia	4,8	4,6	4,7	4,3	3,5	3,4	4,4	3,2	3	3,3	3,2	3,1	3,8	3,2	2,3
Chile	4,2	3,8	3,5	4,1	3,2	3,5	3,3	2,6	3	2,4	3	2,8	3	2,6	2,2
Colombia	4,4	4,2	3,8	3,8	3,6	3,1	3,3	3,2	3	3	3,5	3,1	3,2	3	2,7
Costa Rica	4,6	4,2	3,8	3,6	4,1	3,5	4	3,5	3,1	3,1	3,6	3,2		3	3,2
República Dominicana	4,3	3,7	4,3	3,8	3,8	3,3	3,7	3,4	3,2	3,1	3,5	3,4	3,4	3	3
Ecuador	4,9	4,9	4,3	4,6	3,7	3,4	4,5	3,5	3,3	3,6	4,1	4,4	3,6	2,9	2,8
Guatemala	4,2	4	4,2	3,9	4	3,7	3,8	3,6	3,5	3,4	3,7	3,6	3,9	3,4	3,2
México	4,7	4,4	4,7	4,5	3,9	3,5	4,2	3,2	3,3	3,1	3,6	4	3,1	3,3	2,9
Panamá	4,7	4,7	4,4	4,5	3,9	3,5	4	3,2	3,2	3,3	3,5	3,4	3,9	3	2,4
Paraguay	4,8	4,7	4,7	4,6	4,1	3,5	4,6	3,9	3,1	3,6	4	3,8	4,2	3	2,8
Uruguay	4	3,4	3,9	3,5	3	3,2	4	3,2	2,8	2,6	2,9	2,3	2,9	2,2	2,9
Venezuela	3,7	3,7	3,7	3,4	3,2	3,3	3,4	3,3	3,2	3,1	3,2	3,4	3,2	3,2	3,2

Fuente: Transparencia Internacional **Global Corruption Barometer**. En <[http://www.transparency.org.ru/doc/Global_Corruption_Barometer_2005_\(full_report\)_01000_171.pdf](http://www.transparency.org.ru/doc/Global_Corruption_Barometer_2005_(full_report)_01000_171.pdf)>.

Anexo II. Barómetro global de corrupción 2005 en el Perú

	Partidos políticos	Congreso	Policía	Poder Judicial	Administración tributaria	Negocios	Aduanas	Servicios médicos	Medios	Educación	Servicios públicos	Servicio de reg y licen.	Militares	ONG	Iglesias
Promedio ALC	4,5	4,4	4,3	3,7	4	3,2	3,3	3,2	3,3	3,2	3,5	3,7	3,3	3,1	2,8
Perú	4,5	4,4	4,5	3,9	3,4	3,4	3,6	3,7	3,8	3,6	4,1	4,1	3,3	3,3	2,6

