



RE3-07-001

**Serie de
Estudios Económicos
y Sectoriales**

REPÚBLICA DEL PERÚ: EVALUACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Pablo Alonso
Rafael de la Cruz
J. Mark Payne
Fernando Straface
José Antonio Alonso
Anja Linder

Febrero 2007

REGION 3

Banco Interamericano de Desarrollo



**BAHAMAS
BARBADOS
COLOMBIA
ECUADOR
GUYANA
JAMAICA
PERU
SURINAME
TRINIDAD y TOBAGO
VENEZUELA**

This document in discussion is not an official publication of the Inter-American Development Bank. The purpose of the Economic and Sector Study is to provide a mechanism for diffusion of selected analytical work undertaken by the department in support of its operational program at the country or sub-regional level. Opinions and judgments expressed in these studies do not necessarily reflect the view of Bank Management or member countries.

REPÚBLICA DEL PERÚ

EVALUACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

PREFACIO

Hoy existe un creciente consenso acerca de la importancia del “buen gobierno” para el crecimiento económico sustentable y la lucha contra la pobreza y la exclusión. La complejidad de la problemática relativa a la gobernabilidad y al proceso de cambio institucional requiere herramientas de diagnóstico y análisis. Por ello, el Banco ha desarrollado los Perfiles de Gobernabilidad (PG) como una herramienta de análisis y diagnóstico del grado de buen gobierno existente en los países. Este instrumento complementa otros ya desarrollados por el Banco (i.e. el Informe de Progreso Social y Económico 2006 (IPES) “La Política de las Políticas Públicas”, el Proyecto de Redes de Investigación “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes” y la Serie de Estudios Económicos y Sectoriales “La Economía Política del Proceso Presupuestario”). La disponibilidad de estos diagnósticos sitúa al BID en una posición privilegiada para el análisis de estos temas.

Los PG evalúan el grado de desarrollo de la institucionalidad y gobernabilidad de los países permitiendo entender sus causas y delinear potenciales escenarios futuros.

El Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), dirigido por José Antonio Alonso, estuvo a cargo de la investigación y redacción preliminar de la sección del Marco Conceptual (Anexo I) relativa a “Instituciones de Mercado” y del Capítulo VII. La participación del ICEI fue financiada con el Fondo General de Cooperación de España administrado por el BID.

La Evaluación de la Gobernabilidad Democrática en el Perú, fue preparada por un equipo liderado por Pablo Alonso, e integrado por Rafael de la Cruz, J. Mark Payne, Fernando Straface, Virginia Robano Aldaya, y Gonzalo Deustua del BID, y Carlos Santiso y Adam Behrendt del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido.

El Equipo de Trabajo se benefició de las conversaciones mantenidas con numerosos representantes de instituciones públicas y privadas peruanas, indicadas en el Anexo IV. Adicionalmente, un grupo de expertos peruanos revisaron y comentaron extensivamente una versión anterior del presente informe: Martín Tanaka, Percy Medina, Enrique Bernal, y Manuel Benza (Capítulo II); Jorge Santiesteban, Ernesto de la Jara, Javier Belaúnde, Marcos Ibazeta y Walter Albán (Capítulo III); Gabriel Ortiz de Zaballos, Mayen Ugarte, Fritz Du Bois, Cecilia Blume, y Jorge Damos (Capítulo IV); y Carlos Casas, Carlos Monge, Verónica Zavala, Luis Thais, y Nelson Schack (Capítulo V).

Los autores desean agradecer a Xavier Comas, Jefe de División, SC3/RE3, por el apoyo al proyecto, a Virginia Robano Aldaya, por desarrollar las bases de datos, esenciales para la elaboración del informe y a Mercedes Rochac, quien asistió en la producción final del documento. Un agradecimiento especial a Jesús Bengoechea (RE3), quien fue el responsable de la preparación de esta publicación.

Alicia S. Ritchie
Gerente, Departamento Regional de Operaciones 3

ÍNDICE

PREFACIO

RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCIÓN	1
II. ANTECEDENTES	4
Limitaciones estructurales a la gobernabilidad.....	4
Perspectiva histórica.....	4
Contexto actual.....	9
III. SISTEMA DEMOCRÁTICO	16
Un gobierno basado en el consentimiento de los gobernados.....	16
Aceptación del modelo político y económico.....	17
Aceptación de la reglas del juego.....	21
Inclusión e intensidad de la participación política.....	23
Apertura del proceso electoral.....	25
Derecho de votar libremente y sin coerción.....	25
Facilidad para ejercer el derecho al voto.....	25
Facilidad de inscribirse para votar.....	26
Cualificaciones para inscribir y preservar los partidos políticos.....	27
Intensidad y alcance de la participación ciudadana en los partidos políticos..	28
Capacidad de participación de los ciudadanos en función de sus niveles de educación.....	30
Número y fuerza de las organizaciones de la sociedad civil.....	31
Elecciones libres e imparciales.....	32
Regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales.....	32
Libertad de prensa.....	33
Libertad de expresión y asociación.....	35
Igualdad de acceso a financiación y publicidad para las campañas electorales...	36
Imparcialidad y efectividad de la representación ciudadana.....	38
El poder efectivo de las autoridades elegidas.....	38
Sistemas electoral y de partidos que faciliten a los electores exigir cuentas a su elegidos.....	39
Sistema de financiación política que limite el tráfico de influencias y la distorsión en la equidad de representación.....	46
Proporcionalidad entre votos obtenidos y escaños legislativos logrados por los partidos.....	47
Equidad de representación en todas las áreas geográficas.....	48
Equidad en la representación de género y grupos étnicos.....	50
Capacidad para agregar las preferencias ciudadanas y buscar consensos.....	52
Cohesión y fuerza del sistema de partidos.....	52
Efectividad del Congreso como foro para la formulación de políticas nacionales	54

Rendición de cuentas horizontal.....	58
Control político al ejercicio de autoridad entre las diferentes ramas y agencias del gobierno.....	59
Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.....	59
Poder Judicial.....	61
Conclusiones principales.....	61
Recomendaciones principales.....	62
IV. ESTADO DE DERECHO.....	64
La preeminencia del derecho como instrumento de gobierno.....	65
Uso coactivo del poder.....	65
Grado de propaganda estatal.....	66
Prácticas clientelares.....	67
Cualidades intrínsecas de la norma.....	69
Generalidad.....	70
Publicidad.....	71
Irretroactividad.....	71
Claridad y coherencia.....	72
Viabilidad.....	72
Estabilidad.....	73
Aplicación congruente de la norma.....	77
Aplicación congruente por parte del Ejecutivo.....	77
Aplicación congruente por parte del sistema de administración de justicia.....	79
Independencia.....	80
Eficacia.....	83
Plan de reforma.....	89
Conclusiones principales.....	91
Recomendaciones principales.....	92
V. GESTIÓN PÚBLICA.....	94
Administración pública profesional.....	94
Tamaño del empleo público peruano y regímenes legales.....	97
Estructura de salarios.....	99
Institucionalidad del servicio civil.....	101
Eficacia de la gestión pública.....	103
Eficiencia de la gestión pública.....	112
Rendición de cuentas de la administración pública.....	119
Conclusiones principales.....	125
Recomendaciones generales.....	127
Nivel macro de la reforma estatal.....	128
Nivel intermedio de la reforma estatal.....	128
Sistemas horizontales.....	129
Sistemas verticales.....	130
Nivel micro de la reforma estatal.....	130
VI. DESCENTRALIZACIÓN.....	132

Antecedentes de la descentralización en el Perú	133
Análisis de la descentralización en el Perú.....	135
Organización territorial y política de los gobiernos subnacionales, e incentivos para el ejercicio de rendición de cuentas.....	135
Número y niveles de gobiernos subnacionales.....	135
Estabilidad de los gobiernos subnacionales.....	137
Rendición de cuentas vertical.....	138
Rendición de cuentas horizontal.....	140
Régimen fiscal intergubernamental, estabilidad macroeconómica y distribución de responsabilidades sobre gastos e ingresos a los gobiernos subnacionales	140
Neutralidad fiscal.....	141
Distribución adecuada y clara de competencias de gasto entre cada nivel de gobierno	141
Asignación de financiamiento en concordancia con las competencias y servicios descentralizados.....	143
Capacidad de gestión del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales, redefinición de competencias y coordinación intergubernamental	148
Reforma y desarrollo institucional del Gobierno Nacional para adaptarlo a la descentralización	148
Reforma y desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales en concordancia con las responsabilidades transferidas	150
Coordinación de las relaciones intergubernamentales	150
Conclusiones principales	152
Recomendaciones principales.....	152
Fortalecer la coordinación institucional para desarrollar un proceso ordenado de descentralización	152
Mejorar el cálculo de los costos de servicios a ser traspasados y su coordinación con las transferencias de ingresos.....	153
Estudiar e implementar la transferencia de responsabilidad tributarias hacia los gobiernos regionales y reorientar las competencias tributarias de las municipalidades	154
VII. INSTITUCIONES DE MERCADO.....	155
Definición y seguridad de los derechos económicos básicos	155
La institucionalidad de los derechos de propiedad.....	156
Instituciones para garantizar la seguridad y transparencia de las transacciones económicas	157
Promoción de la competencia.....	158
Regulación administrativa para garantizar el acceso a los mercados.....	159
Suministro de información fiable y oportuna en defensa de la competencia y del consumidor	160
Mecanismos reguladores para defender la competencia	161
Garantías de competencia en los procesos de licitación pública.....	163
Mercados abiertos a la competencia internacional.....	164
Transparencia informativa sobre la situación y el gobierno corporativo de las empresas	167

Coordinación y fomento de los mercados	168
Política industrial y de promoción de la inversión	168
Marco normativo adecuado para el desarrollo de los mercados financieros	169
Política para la promoción de la internacionalización	171
Política de promoción y difusión de las innovaciones tecnológicas, y de formación de profesionales	172
Regulación ambiental para la gestión de patrimonio natural y cultural	174
Condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento	176
Marco normativo estable, legítimo y eficaz	177
Sistema fiscal eficiente, flexible, equitativo y eficaz	178
Instituciones adecuadas para la promoción de la estabilidad macroeconómica	180
Cohesión social y manejo de conflictos	182
Instituciones creíbles para la representación y canalización de intereses	183
Mecanismos para garantizar la participación de los sectores excluidos en los mercados	184
Instituciones para la protección social frente a la adversidad	187
Mecanismos para promover un desarrollo territorial equilibrado	189
Conclusiones principales	192
Derechos económicos básicos	192
Promoción de la competencia	193
Coordinación y fomento de los mercados	193
Cohesión social y gestión de conflictos	194
Condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento	194
Recomendaciones principales	195
Derechos económicos básicos	195
Promoción de la competencia	195
Coordinación y fomento de los mercados	195
Cohesión social y gestión de conflictos	195
Condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento	196
VIII.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES	197

REFERENCIAS

ANEXOS

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADEX	Asociación de Exportadores del Perú
AMAG	Academia de la Magistratura
ANP	Asociación Nacional de Periodistas del Perú
AP	Acción Popular
BCRP	Banco Central de la República del Perú
CAFAE	Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo
CCL	Cámara de Comercio de Lima
CEJ	Convenios de Estabilidad Jurídica
CERIAJUS	Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia
CGR	Contraloría General de la República
CITES	Centros de Innovación Tecnológica
CLAS	Comités Locales de Administración Compartida de Salud
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
COMEX PERÚ	Sociedad de Comercio Exterior del Perú
CONASEV	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CONSUCODE	Consejo Superior de Contratación y Adquisiciones del Estado
COSEP	Consejo Superior del Empleo Público
CTAR	Consejos Transitorios de Administración Regional
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DGPM	Dirección General de Programación Multianual
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
DNI	Documento Nacional de Identificación
DRS	direcciones regionales sectoriales
EGD	Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática
FEP	fondos extrapresupuestarios
FIDE	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondos de Compensación Municipal
FONCOR	Fondos de Compensación Regional
ICS	impuesto selectivo al consumo
IGV	impuesto general a las ventas
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Industrial
INFES	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
JNE	Jurado Nacional de Elecciones

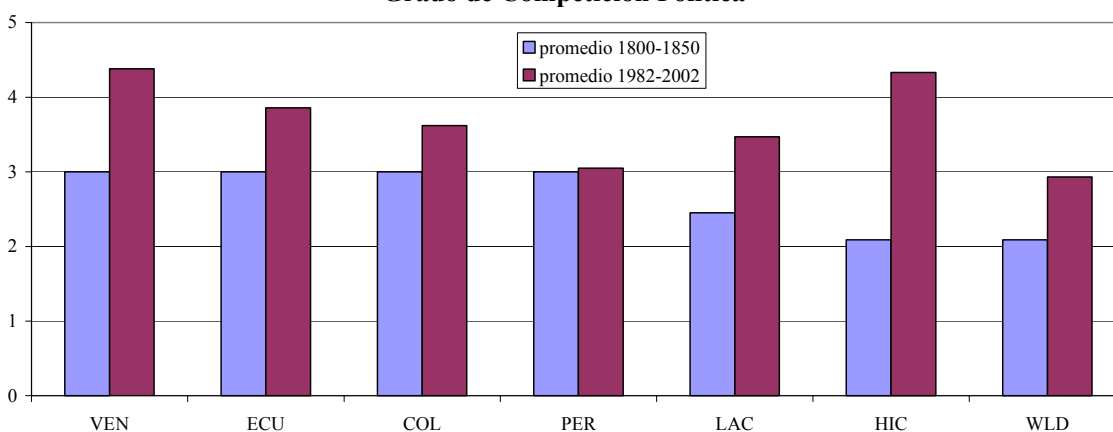
MCLCP	Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIPRE	Ministerio de la Presidencia
MOE/OEA	Misión de Observación Electoral
OCI	Órganos de Control Institucional
OCMA	Oficina de Control de la Magistratura
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OPI	Oficinas de Programación e Inversiones
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	Plan Estratégico Institucional
PENX	Plan Estratégico Exportador
PPC	Partido Popular Cristiano
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PROM PERÚ	Comisión de Promoción del Turismo
PROMPEX	Comisión de Promoción de las Exportaciones
PROMPYME	Comisión de Promoción a la Pequeña y Micro Empresa
RENEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RES	Departamento de Investigación del BID
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros del Perú
SEACE	Sistema Electrónico para Registrar y Realizar las Adquisiciones del Estado
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SOA	Sociedades de Auditoría
SNC	Sistema Nacional de Control
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	bienes y servicios no personales
SUMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SUNAT	Superintendencia Nacional Tributaria
SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú
URSP	unidad remunerativa del sector público

RESUMEN EJECUTIVO

Como en la mayoría de los Estados democráticos actuales, en el Perú el sistema político ha evolucionado de estructuras de gobierno caracterizadas por la concentración del poder político y la relativa exclusión de la mayoría de la población del proceso decisorio, a sistemas más inclusivos que tienden a agregar de manera más efectiva los intereses de las mayorías como consecuencia de una mayor competición entre los actores políticos.

La conjugación de factores geográficos, culturales, sociales, económicos propios de la historia y evolución política peruana hicieron que en los comienzos de su vida republicana ostentara un grado importante de concentración de poder y bajos niveles de competición política. La existencia de controles leves y apenas formales sobre el Poder Ejecutivo, y un tipo de contienda política caracterizada por el *faccionalismo*, hizo que los distintos grupos que competían por influencia lo hicieran para promover agendas particulares en detrimento del interés general.

Gráfico 1
Grado de Competición Política



Fuente: Elaboración propia usando datos de Polity IV (Parcomp).
LAC= Latinoamérica; HIC= Países de altos ingresos; WLD= Promedio mundial

Desde los años sesenta ha habido procesos de transformación política. Sin embargo, el aumento de la participación y de la diversidad de opciones políticas no ha bastado para desarrollar un tejido jurídico-institucional que conduzca a la eliminación de las desigualdades históricas y a la promoción del desarrollo económico y social sostenible.

Esta incapacidad del sistema político peruano tuvo y tiene sus raíces en el carácter *faccional* de la competición política (Gráfico 1), el cual se ha traducido en una excesiva concentración del poder político que se expresa en un centralismo exacerbado, la concentración de la toma de decisiones en la presidencia, la ineficacia de los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito político, social y judicial, y en las marcadas desigualdades sociales.¹

¹ El indicador utilizado (i.e., PARCOMP de Polity IV, Marshall y Jaggers, 2003), mide el grado “*de facto*” en que las “no-élites” pueden influir sobre las élites políticas o hasta que punto las alternativas de política y de liderazgo de las “no-elites” tiene posibilidad de prosperar. Este indicador expresamente no mide el grado

A pesar de estas circunstancias poco propicias, en las últimas dos décadas el Perú ha realizado importantes progresos en los ámbitos político, social y económico. En el terreno político la situación actual ha mejorado con respecto al panorama existente en la década de los años ochenta² aunque sigue adoleciendo de algunas de las mismas limitaciones estructurales. A diferencia de lo que ocurría entonces, existe hoy un consenso generalizado sobre el modelo político-económico y sobre las reglas de reparto de poder, si bien es tenue, poco concreto e inestable. El rechazo a los abusos del gobierno de Fujimori generó una reacción positiva hacia la consolidación de las instituciones democráticas, lo cual se ha traducido en un marco jurídico más sólido y acatado por la inmensa mayoría de los actores políticos. Asimismo, el legado de economía de mercado de aquella administración parece haber sido aceptado por la gran mayoría. Sin embargo, la existencia de desigualdades sociales y el hecho de que las reformas económicas aún no han beneficiado a todos de manera tangible hace que el consenso sobre el modelo económico sea vulnerable a planteamientos populistas.

En materia económica, desde los años noventa el país está creciendo a una tasa del 4%. Los esfuerzos de estabilización se han consolidado con bajos índices de inflación, un déficit fiscal cercano al 1% del PIB y reservas monetarias apreciables. En 2004 el crecimiento real de la economía se situó en 4,8%, y el Gobierno del Perú sigue avanzando en la implementación de una estrategia de estabilización macroeconómica prudente y fiscalmente responsable.

En el ámbito social, el Perú también ha registrado progresos significativos. En el período 1990-2000, por ejemplo, la mortalidad infantil se redujo en un 50%, mientras que en 2000-2004 los porcentajes de nacimientos atendidos por personal sanitario y de población con acceso a agua potable se habían incrementado en un 15%. El Índice de Desarrollo Humano, que combina el índice de esperanza de vida, de alfabetización de la población adulta y de matrícula escolar, con el de ingreso per cápita, ha mejorado doce puntos decimales en las tres últimas décadas.

No obstante los logros citados, aún existen enormes desafíos. Por ejemplo, el 59,4% de la población, en su mayoría indígena y rural, experimenta algún grado de pobreza. La proporción de la población que vive con menos de dos dólares al día es aproximadamente del 18%. Cerca del 48% de los peruanos carece de servicios sanitarios y el 19% no tiene acceso a agua potable. Asimismo, el PIB *per cápita* del Perú está aún 66 puntos porcentuales por debajo del promedio mundial.

Para poder cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la reducción del alto índice de pobreza existente requeriría tasas de crecimiento sostenibles aún más elevadas. Por ejemplo, algunos autores estiman que si se quiere aumentar el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) adecuadamente empleada (esto es, en condiciones laborales que permitan satisfacer sus necesidades básicas) hasta un 85% para 2025, la economía peruana deberá crecer a una tasa anual del 5,5%.

de desarrollo de instituciones y leyes dirigidas a fomentar la participación (i.e., grado “*de lege*”). Polity IV desarrolla otro indicador para medir estos aspectos formales (i.e., PAREG). Un país puede tener un desarrollo formal elevado de instituciones que fomentan la participación política pero, al mismo tiempo, mostrar, de hecho, un bajo nivel de competición política. De hecho ambos indicadores no muestran un alto grado de correlación.

² Por ejemplo, la presencia del grupo guerrillero Sendero Luminoso denotaba que existía una parte de la población que rechazaba el modelo político-económico naciente y quería hacer valer sus pretensiones mediante el uso de las armas a espaldas del proceso democrático.

Con el fin de que el producto peruano pueda crecer al ritmo aludido de manera sostenible, es imprescindible aumentar la competitividad y la productividad de su economía. Esto depende, en el corto y mediano plazo, del nivel y la calidad de la inversión en infraestructura física y capital humano; en el largo plazo requiere fortalecer la capacidad del sistema político y sus instituciones públicas para proveer estabilidad social, jurídica y política, creando así un entorno conducente a la aprobación e implementación de políticas públicas estables que reflejen las aspiraciones de la mayoría de la población, favorezcan el desarrollo del sector privado y reduzcan sustancialmente las desigualdades sociales. Para ello, se requiere, en particular, la adopción de medidas conducentes a mejorar el sistema democrático, el Estado de Derecho, la gestión pública, el proceso de descentralización y el rol del Estado en la creación de un entorno favorable para el desarrollo del sector privado.

Sin embargo, persisten dos factores del pasado que siguen dificultando la concepción e implementación de las reformas requeridas: una economía política adversa como consecuencia de la existencia de grandes desigualdades sociales y severas limitaciones fiscales, y una relativa concentración del poder que afecta la competición necesaria para que el sistema político pueda agregar los intereses de la sociedad de manera efectiva. Este es el telón de fondo sobre el cual el Perú debe responder a sus muchos desafíos económicos, sociales, políticos y de desarrollo institucional.

Sistema democrático

A pesar de las mejoras de los últimos años, la competición política peruana sigue siendo de carácter *faccional* y por lo tanto poco proclive para agregar los intereses de la mayoría de manera efectiva. De ahí su inestabilidad política y normativa.

Aparte de los factores de carácter histórico y cultural, las deficiencias en el funcionamiento del sistema democrático se originan en problemas relacionados con la imparcialidad y efectividad de la representación del electorado, y el sistema de control político entre los tres poderes. La mejora en el funcionamiento del sistema democrático en cuanto a la representación y a su capacidad para agregar de intereses dependerá de los progresos que se logren en desarrollar un sistema de partidos compuesto por un número razonable de colectividades que exhiban algún grado de cohesión y capacidad de formular y articular, en términos políticos, programas de políticas públicas.

En ese sentido, una de las sugerencias centrales que emanan de este estudio es que se avance hacia la implementación plena de medidas encaminadas a desincentivar la fragmentación del sistema de partidos y a desarrollar colectividades cohesionadas, programáticas e internamente democráticas que se ganen la confianza de los electores. Esto se podría lograr: (i) asegurando una implementación efectiva de las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos en materia estatus legal, democracia interna y financiación (con el correspondiente fortalecimiento de las capacidades de las autoridades electorales, apoyo a los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil encaminados a vigilar la adhesión de los partidos a las disposiciones legales, y soporte a su capacidad de realizar elecciones internas y hacer un buen manejo de su contabilidad); (ii) adoptando reformas encaminadas a dividir el distrito de Lima en varios distritos más pequeños; y (iii) estableciendo un umbral legal de representación efectivo.

Una segunda sugerencia tiene que ver con la mejora de la capacidad técnica del Congreso para cumplir cabalmente sus funciones legislativas, de vigilancia y representación en concordancia con lo propuesto en el proyecto de reforma apoyado por el BID, a saber: (i) aumentar la

disponibilidad de personal asesor especializado de carácter permanente; establecer un centro de investigación dentro del Congreso y ampliar los servicios de información y biblioteca; (ii) elevar el nivel de especialización y pericia de los comités legislativos reduciendo su número, aumentando la estabilidad de sus miembros y de quienes los presiden, y expandiendo el número de personal permanente especializado asignado a éstos; y (iii) facilitar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las comisiones legislativas y al Congreso en general a través de foros legislativos y reuniones de consulta con grupos de ciudadanos.

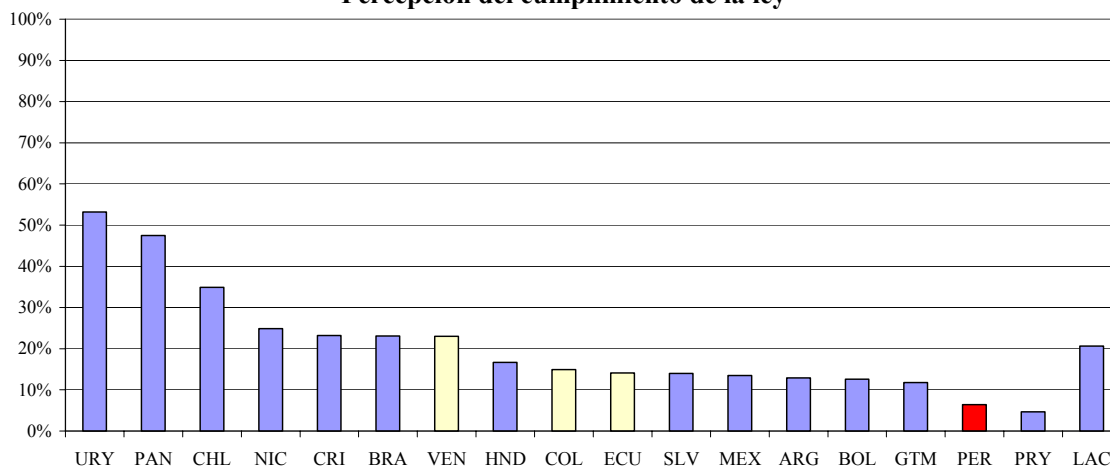
Una tercera recomendación iría encaminada a diseñar, aprobar e implementar una ley de bancadas para que los proyectos de ley sean propuestos por las mismas y minimizar o eliminar la iniciativa legislativa de los legisladores individuales, lo cual no sólo contribuiría a mejorar la eficiencia del Congreso sino también a la cohesión de los partidos políticos. En el mismo sentido, el trabajo de vigilancia del Congreso podría fortificarse mejorando la calidad y oportunidad de la información que recibe sobre el presupuesto y otras actividades gubernamentales de la rama Ejecutiva.

Por último, en aras de ganarse la confianza de la opinión pública y de fortalecer la democracia, sería recomendable emprender esfuerzos adicionales encaminados a suministrar información sobre las actividades legislativas y de vigilancia del Congreso, y a educar a la ciudadanía sobre cómo mejorar su funcionamiento.

Estado de Derecho

La vigencia de un Estado de Derecho depende del grado en que el derecho (i.e., la ley en sentido amplio) sea un instrumento efectivo para guiar la conducta humana de manera general, y para ello, debe cumplir tres requisitos: (i) que el derecho sea el instrumento principal de gobierno; (ii) que la ley tenga unas cualidades tales que la hagan susceptible de guiar la conducta humana; y (iii) que los poderes públicos la interpreten y apliquen de forma congruente. Una primera, si bien parcial, aproximación a la salud del Estado de Derecho es ver hasta que grado la ley se cumple y se hace cumplir. El gráfico 2 nos ilustra que al menos del 10% de los peruanos piensan que la ley se cumple o se hace cumplir. Si bien son muchos los factores que contribuyen a esta baja percepción sobre el respeto y el uso de la ley como instrumento de gobierno (e.g., desigualdad, exclusión, necesidades insatisfechas, etc.), este estudio concluye que las debilidades en la calidad (requisito ii) e interpretación (requisito iii) de la norma quizá sean los factores estructurales que más perjudican la vigencia del Estado de Derecho.

Gráfico 2
Percepción del cumplimiento de la ley

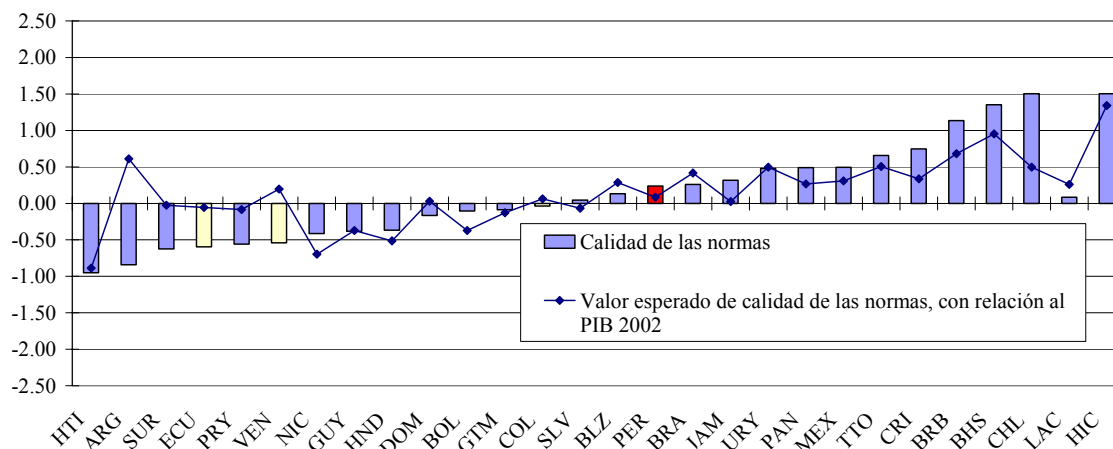


Fuente: Latinobarómetro 2001.

Con respecto al primer requisito, el Perú ha realizado importantes avances. Sin bien, en el pasado el formalismo jurídico operaba como una estrategia de legitimación de un sistema político eminentemente excluyente en su conjunto (González Mantilla, 2003), que convivía con otros mecanismos de ejercicio del poder tales como el uso coactivo de la autoridad, del abuso de la propaganda estatal, las prácticas clientelares, y de información privilegiada, hoy día, sin embargo, el derecho constituye en el Perú la herramienta principal de gobierno. En el Perú, las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, torturas, masacres y otros abusos de fuerza igualmente condenables, cometidos por los poderes del Estado para controlar y amedrentar a parte de la población, parecen ser cosa de pasado, según se deduce del informe elaborado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). Las prácticas de acoso judicial, policial e impositivo instigadas desde el gobierno, y la coacción realizada sobre ciudadanos con base en información privada ilegalmente obtenida, que durante el fujimorismo se ejercían con cierta frecuencia, igualmente han caído en desuso. Asimismo, el uso de la propaganda oficial como medio de gobierno en el Perú es un tema superado. Si bien es cierto que hasta las elecciones de 2002 la libertad de prensa había estado seriamente comprometida --en opinión de la Misión de Observación Electoral de la OEA--, a partir de entonces se ha fortalecido notablemente. Finalmente, el uso de prácticas clientelares, tales como el intercambio de favores, la compra de votos a parlamentarios y la emisión de sentencias judiciales favorables, entre otras, habitual durante la administración de Fujimori ha dejado de ser un problema sistémico.

El segundo requisito para que exista un Estado de Derecho sólido (i.e., que las normas sean de una calidad tal que puedan dirigir la conducta humana), a pesar de las mejoras realizadas en los últimos años, sigue adoleciendo debilidades importantes, tal y como se puede apreciar en el Gráfico 3.

Gráfico 3
Índice de calidad de las normas

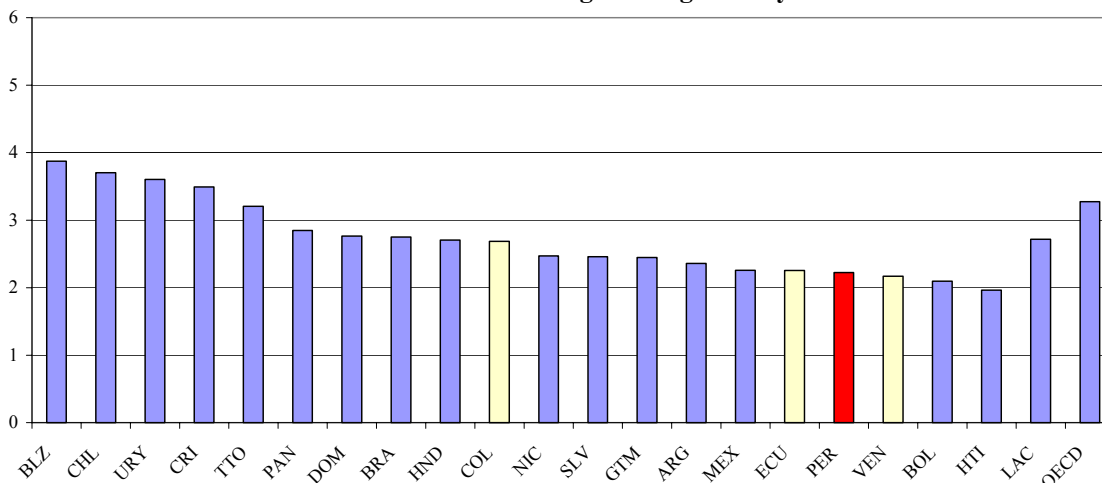


Fuente: Calculado en base a datos de KKZ, 2003 y WDI 2004.
HIC=Países de altos ingresos

Las normas peruanas son de una calidad desigual, generalmente inadecuada, y no siempre están armonizadas con el resto del ordenamiento jurídico. Ello se explica, en parte, por la ausencia de aplicación de técnicas jurídicas y legislativas adecuadas durante el proceso de elaboración y aprobación normativa, y por el excesivo número de iniciativas legislativas (e.g., el promedio de propuestas de ley para cada período parlamentario de seis meses oscila entre 2.000 y 3.000), a su vez causado por fallas en el sistema de representación, la ausencia de un régimen de bancadas parlamentarias, y procedimientos de debate legislativo insuficientes para prevenir la proliferación citada. La debilidad más crítica en cuanto a la cualidad de las normas, se ubica, sin embargo, en la alta volatilidad (o falta de estabilidad) de las mismas, un fenómeno que socava la funcionalidad del derecho como medio de gobierno, afecta la capacidad del Estado para cumplir con las funciones que justifican su existencia, y generan altos costos de transacción que deterioran el clima inversor y el funcionamiento de la economía. Si bien la volatilidad normativa puede ser mejorada mediante acciones dirigidas a mejorar la calidad del proceso de preparación y aprobación de las normas (como los que se proponen en el programa de apoyo al Congreso financiado por el BID –BID 2003d—antes citado) su eliminación o reducción a niveles aceptables pasa necesariamente por: (i) mejorar la calidad de la competencia política de manera que las normas emanadas del Estado agreguen el interés público (i.e., “*public regardedness*”) de manera más efectiva; y (ii) desconcentrar, descentralizar y hacer más inclusivo el poder decisorio.

En relación con el tercer requisito del Estado de Derecho (e.g., que las agencias encargadas de su aplicación de las normas lo hagan de manera congruente con el objeto y alcance de la misma), el mayor problema se radica en la existencia de serias disfuncionalidades en el sistema de administración de justicia. Esto queda ilustrado por la opinión de los hombres de negocios peruanos, que estiman que el sistema de administración de justicia rara vez o sólo alguna vez es confiable y aplica las normas de forma congruente (Véase Gráfico 4).

Gráfico 4
Características del Sistema Legal: Congruente y confiable



Fuente: WBES 2000.

Este es un problema estructural de gran alcance. El mal funcionamiento del sistema de administración de justicia promueve la impunidad a todos los niveles. La falta de un control efectivo de las otras dos ramas de gobierno es una de las principales causas de su inadecuado funcionamiento y baja credibilidad, y un desincentivo a la posibilidad de corrección. Asimismo, el hecho de que el sistema de administración de justicia sea percibido como parcial, poco honesto, a veces injusto, lento, costoso, ineficiente, poco fiable, inaccesible y alejado, y poco ejecutivo, afecta de manera negativa la convivencia ciudadana, exacerba los problemas de orden público y seguridad ciudadana, dificulta el funcionamiento de las instituciones públicas, propicia la deslegitimación del Estado, e incide negativamente sobre la actividad económica.

Las causas de esta situación son variopintas y afectan, principalmente, la independencia y la eficacia del Poder Judicial. Si bien se han registrado avances importantes en los últimos tres años en lo relativo a fortalecer la rama judicial de influencias políticas indebidas (i.e., independencia externa), persiste la percepción generalizada de que la justicia no es independiente de los otros poderes del Estado, al tiempo que se la considera fácilmente influenciable por las partes en litigio. Los cambios legislativos y políticos registrados desde 2001 han coadyuvado a fortalecer la independencia externa del Poder Judicial y del Ministerio Público, aunque aún persisten dudas sobre la transparencia en el funcionamiento del Consejo Nacional de la Magistratura. La independencia interna (i.e., la que se predica del juez con respecto a sus superiores jerárquicos), aunque ha mejorado, sigue cuestionada como consecuencia de la falta de transparencia en el proceso de nombramiento, confirmación y remoción de jueces. Finalmente, la debilidad institucional de los organismos que conforman la administración de justicia en general, y del Poder Judicial en particular, crea un ambiente que propicia la corrupción y tiende a debilitar la supuesta independencia del juez con respecto de las partes en litigio.

La ineficacia del sistema es el producto de un complejo entramado de factores entre los que se pueden citar las debilidades en el marco normativo, la existencia de procesos, organización y estructuración obsoletas, la inadecuada administración de los recursos humanos, anacrónicos sistemas de generación y manejo de la información, la existencia de barreras geográficas,

culturales y económicas al acceso a la justicia, la insuficiente infraestructura, la inadecuada formación promedio del profesional del derecho, etc.

Teniendo en cuenta que la reforma del sistema de justicia --conjuntamente con el fortalecimiento del sistema político y del proceso de descentralización— es una de las que, a largo plazo, más réditos aportaría en términos de fortalecimiento no sólo del Estado de derecho sino también del sistema democrático, es recomendable que los esfuerzos transformadores continúen.

En particular, este estudio sugiere al Estado peruano, como antídoto a los males descritos, que considere la implementación de las acciones contempladas en el plan de reforma del sistema de administración de justicia elaborado por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS),³ realizada con gran consenso y con base en un detallado diagnóstico. Este plan, de gran calado técnico, incide en la mejora de las características clave de un sistema de administración de justicia eficaz: imparcial, honesta, justa, expedita, económica, fiable, accesible y ejecutiva.

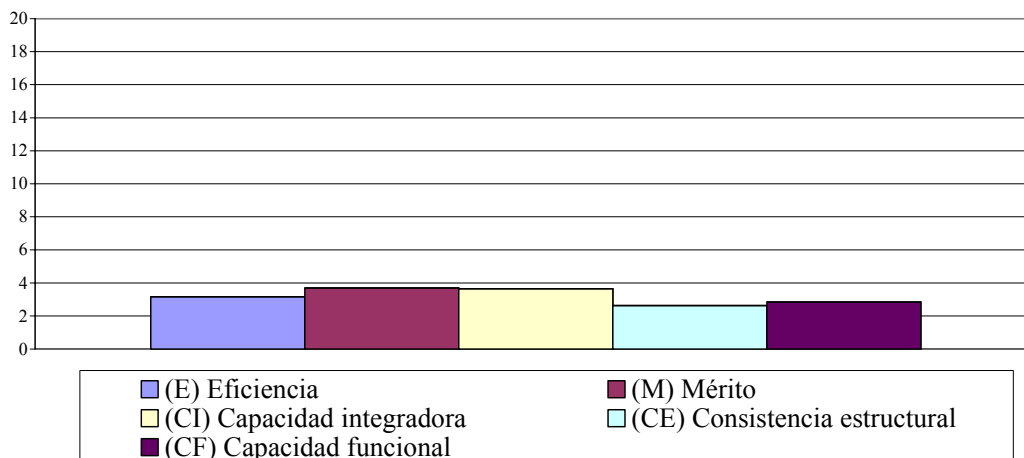
Gestión pública

La gestión pública está configurada por aquellos procesos y espacios institucionales a través de los cuáles el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios, y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones. En el marco conceptual utilizado aquí para el análisis de la gestión pública se definen cuatro dimensiones normativas de la misma: (i) que sea profesional, (ii) efectiva, (iii) eficiente y (iv) que esté sujeta a procesos de rendición de cuentas.

En cuanto al grado de profesionalidad de la administración pública peruana se puede decir que conviven por un lado un relativamente pequeño funcionariado altamente profesional asociado, por lo general, a las funciones económicas y reguladoras del Estado; con un sistema de empleo público fragmentado y poco profesionalizado donde aún no se ha instituido plenamente el principio de mérito ni la carrera pública (Véase Gráfico 5).

³ Esta comisión, creada a instancias del Poder Judicial por medio de Ley N° 28083 de 4 de octubre de 2003, esta compuesta por los más altos representantes del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Congreso de la República, el Tribunal Constitucional, los representantes de la sociedad civil ante el Acuerdo Nacional, los colegios de abogados, y las Facultades de Derecho.

Gráfico 5.2
Perú - Subíndices de servicio civil

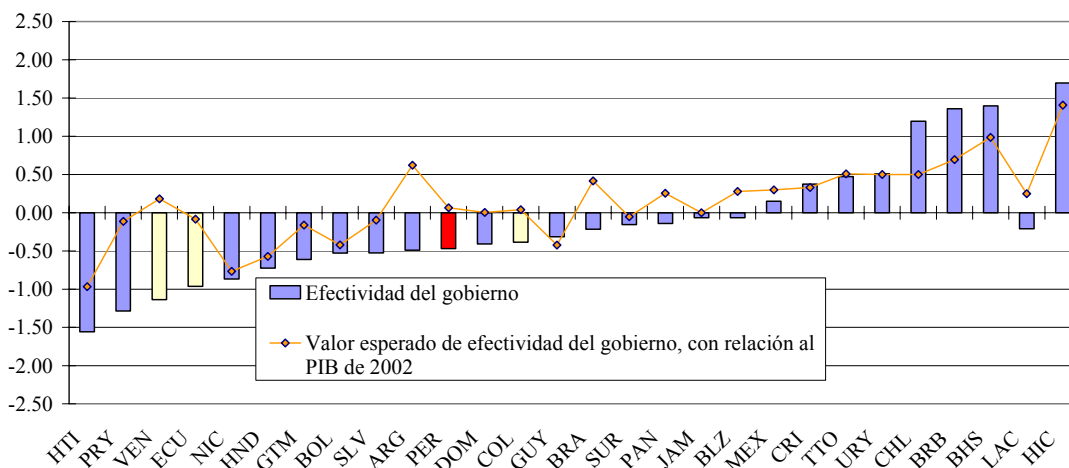


Fuente: BID, 2005.

El tamaño del empleo público sobre la población total en el Perú (3,5%) se compara favorablemente con el de los países de ingresos medios (4,3%), sin embargo, el costo fiscal del empleo público equivale a casi el 40% de los gastos de gobierno (parcialmente debido a la baja presión tributaria en el país) y representa el 6,6% del PIB. Ambas cifras se ubican ligeramente por encima del promedio regional. Asimismo, la administración de recursos humanos carece de información detallada, de calidad y oportuna sobre empleo público y parece no responder a criterios de racionalidad y coherencia entre sus distintos componentes, para poder conformar una coordinación estratégica del área que fuera compatible con una visión estratégica sobre la función del Estado, aunque el Estado peruano, consciente de la situación, ha comenzado a tomar las medidas necesarias para resolver la situación. Por ejemplo, el Estado peruano ha iniciado la tramitación del ordenamiento jurídico necesario para regular la situación (si bien la aprobación de las leyes claves está sufriendo más demoras de lo esperado) y la mejora de los procesos de gestión y sistemas informáticos automatizados para la administración de los recursos humanos y otras funciones de carácter transversal.

Asimismo, la gestión pública peruana presenta, excepción hecha en lo relacionado con las funciones de conducción macroeconómica y fiscal y los avances alcanzados en los últimos años en algunas áreas reguladoras donde el Estado peruano muestra un buen desempeño, una baja eficacia general (Véase Gráfico 6), sobre todo en lo concerniente a la prestación de bienes y servicios, alcanzando su peor desempeño en la provisión de infraestructura y de servicios de carácter social.

Gráfico 6
Índice de efectividad del gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en datos de KKZ, 2003 y WDI, 2004.
HIC=Países de altos ingresos

Las causas principales de la baja eficacia radican principalmente en la baja capacidad fiscal del erario público peruano, la excesiva rigidez presupuestaria, y la débil capacidad de planificación estratégica. Ante esta situación, el gobierno peruano ha venido (y viene) adoptando una serie de programas dirigidos a paliar estas deficiencias, que deberían ser consolidadas y profundizadas en los años venideros.

A pesar de los importantes esfuerzos realizados en los últimos años, el sector público peruano adolece de ineficiencias resultantes de: (i) una inadecuada participación de todos los interesados en el proceso de toma de decisiones del gasto (e.g., ministerios sectoriales, Congreso, ciudadanos, etc.); (ii) la ausencia de una dirección estratégica general para la mejora de la gestión pública; (iii) la debilidad de los organismos implementadores del gasto, especialmente los gobiernos locales; (iv) la inercia presupuestaria e insuficientes incentivos al buen desempeño; (v) el bajo nivel de integración y consistencia de los sistemas de información de gestión pública, que conlleva a una insuficiencia de información detallada, de calidad y oportuna para los procesos administrativos; y (vi) la debilidad del sistema de adquisiciones públicas. Es importante remarcar que para que se concreten las reformas necesarias para promover una gestión pública más eficiente y eficaz en el Perú es recomendable que continúe el liderazgo institucional compartido del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), además de la coordinación estratégica entre estas dos entidades. La primera para seguir perfeccionando los sistemas de información de la gestión y promoviendo la calidad del gasto público, y la segunda para coordinar y acordar políticamente las reformas institucionales y legales requeridas, entre otras funciones.

Finalmente, el Perú ha realizado avances notables para mejorar los sistemas de control de rendición de cuentas, como por ejemplo todo lo relativo a ampliar el acceso público a la información referida a la gestión de gobierno y mejora de los sistemas de información. Sin embargo, persisten distintos factores que obstaculizan el desarrollo de las acciones de control

horizontal (i.e., la que se ejerce por parte de otros organismos del Estado como es el Poder Judicial, el Legislativo y la Contraloría General de la República -CGR⁴).

En materia de rendición de cuentas merece ser destacado el espacio que tienen los medios de comunicación peruanos para fiscalizar las acciones de gobierno. Frente a la debilidad del control de carácter horizontal, los medios proveen una plataforma de amplificación de denuncias, opiniones y propuestas de política en torno a las cuestiones de la agenda pública del momento y propician un escenario de debate político sobre la calidad de las acciones del Ejecutivo.

Evidentemente, esta situación contribuye a una mayor información de la ciudadanía en los aspectos señalados y a una clara renovación del debate público. Sin embargo, el déficit de funcionamiento de las instituciones de control horizontal disminuye la capacidad del sistema político peruano de procesar institucionalmente la agenda de políticas y control que día a día plantean los medios.

En este contexto, este estudio sugiere que se consideren reformas en tres niveles: Macro, intermedio y micro.

En el nivel macro se sugiere definir claramente la visión de Estado y, con base en ello, desarrollar el andamiaje de administración pública en los distintos niveles de gobierno de manera coherente con aquella visión. Esto tiene especial importancia en el contexto del proceso de descentralización de funciones que se está llevando a cabo el país, aspecto éste que se discute más adelante.

El espacio de redefinición de la función del Estado también debe incluir un planteamiento sobre las condiciones vigentes que propician la baja fiscalidad del país. La fiscalidad de una nación representa la medida de presencia y aceptación social del Estado. En ese sentido, el problema de la baja fiscalidad en el Perú está directamente relacionado con la ausencia del Estado sentida por vastos sectores de la población, tanto en lo que respecta a la provisión de servicios esenciales, como en lo relativo al control y la aplicación de reglas. En este contexto, el Gobierno peruano ha comenzado la implantación de iniciativas dirigidas a mitigar, dentro los factores que inciden en la baja fiscalidad, aquellos que son susceptibles de ser mejorados más fácilmente mediante la acción del Estado (e.g., mejorar el régimen de exenciones y mejorar la eficacia de la administración tributaria).⁵

Por último, desde la perspectiva del fortalecimiento de la institucionalidad democrática del país, el Poder Legislativo también debe ser parte de la agenda de reformas y a la vez un actor con capacidad de movilización de recursos de apoyo para la misma. El incremento de la calidad del debate público que ocurre en el Congreso debe convertirse en el objetivo principal de las acciones de fortalecimiento institucional. En este contexto, además de desarrollar espacios de análisis de políticas y asesoramiento técnico de los congresistas en su tarea legislativa, es necesario continuar la profundización de las reformas del sistema político en el sentido propuesto anteriormente en la sección relativa al Sistema Democrático.

En el nivel intermedio de la reforma estatal se sugieren como posibles acciones de reforma la transformación del servicio civil, el diseño de una institucionalidad para la gestión de

⁴ Ante esta situación, el gobierno peruano ha respondido mediante la aprobación de un programa dirigido a modernizar la CGR y consolidar y desconcentrar el Sistema Nacional de Control (SNC) Este esfuerzo está siendo apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2004).

⁵ Este esfuerzo está siendo apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2002a y 2003b).

información y desarrollo tecnológico del conjunto de la administración (especialmente en las áreas de manejo financiero y presupuestario, con énfasis en la administración por resultados), la clarificación de la institucionalidad y los procesos relativos a las compras y contrataciones estatales, así como el fortalecimiento de instancias de control horizontal como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

En cuanto al servicio civil, la reforma planteada hasta el momento por el Gobierno Nacional se orienta a ordenar la fragmentación normativa y funcional que presentan los distintos regímenes que en la actualidad regulan el empleo público. Sin embargo, sería recomendable desarrollar una estrategia y una política que responda a las necesidades de recursos humanos del sector público a medio y largo plazo para crear un cuerpo de funcionarios y un sistema de gestión del mismo que articule los dos atributos primarios de un servicio civil: mérito en la selección para la defensa del bien público y la seguridad jurídica, y flexibilidad para garantizar la orientación hacia los resultados, la atención de las demandas ciudadanas y la eficiencia en la gestión. Por último, sería recomendable promover un espacio de concertación de las relaciones laborales dentro del Estado, con el fin de evitar que tales discusiones se sigan enmarcando en un ámbito de conflicto sindical, como ha ocurrido hasta el momento.

En el ámbito micro de la reforma, la atención debería centrarse en aquellos procesos y trámites que hacen parte de la vida cotidiana de los ciudadanos y a través de los cuales éstos se forman una percepción de la calidad de servicios que brinda el Estado. Tales espacios se encuentran en funciones relacionadas con el pago de impuestos, el registro de empresas, la gestión hospitalaria y un sinnúmero de ventanillas de contacto directo con los ciudadanos en los tres niveles de gobierno. Esta tarea, si bien de carácter instrumental y de procesos, suele generar una toma de conciencia social y apoyo por parte de la ciudadanía para con el proceso de reforma del Estado ya en marcha.

Descentralización

Un proceso de descentralización exitoso se insinúa como uno de los mecanismos más adecuados para coadyuvar a la solución algunos de los problemas estructurales que afectan la gobernabilidad peruana citados, tales como el carácter *faccional* de la competición política y la concentración del proceso decisorio, que limitan la capacidad del sistema político peruano de agregar los intereses públicos debidamente, generando volatilidad normativa y política, ineficiencia en la asignación de bienes y servicios, y diluyendo la posibilidad de rendir cuentas más directamente ante el ciudadano.

Hoy día, sin embargo, el Perú es una de las naciones más centralizadas de América Latina (Véase Tabla 1). En el año 2003 el gobierno central concentraba cerca del 86% de los ingresos públicos después de transferencias, frente a un 65% en promedio de los gobiernos de países medianos y grandes de la región y a un 54% en los países desarrollados. El gasto público presenta un patrón similar: en 2003 los gobiernos subnacionales fueron responsables del 12% del gasto total, frente al 35% en América Latina y al 43% en los países desarrollados. Por otro lado, Lima concentra la mayor parte de la actividad económica: el 57% de la industria, el 62% del comercio, el 46% de la PEA y el 53% del PIB. Esta situación resulta en una absorción del 86% de la recaudación fiscal por parte de la ciudad capital.

Los primeros esfuerzos descentralizadores se iniciaron en 1985 mediante reagrupación de los 25 departamentos tradicionales en 12 regiones. Este proceso no rindió los frutos esperados debido a las pugnas por la influencia política y el reparto presupuestario, el traspaso desorganizado de un importante número de competencias, la incoherencia del régimen fiscal intergubernamental con las responsabilidades transferidas, y por el defectuoso sistema de elección de los presidentes regionales, que eran elegidos por asambleas regionales, limitando la posibilidad de rendir cuentas por su gestión ante los ciudadanos.

Tabla 1
Finanzas intergubernamentales

	Perú 2003 (1)		Promedio LAC Países *		Promedio Industrializados**	
	Ingresos		Ingresos		Ingresos	
	% GDP	% Total	% GDP	% Total	% GDP	% Total
Gobierno General	15.2	100.0	25.6	100.0	42.4	100.0
Gobierno Central	14.2	93.4	20.9	81.6	27.8	65.6
Estados	0.2	1.3	3.4	13.3	9.0	21.2
Municipalidades	0.8	5.3	1.3	5.1	5.5	13.0
<i>Después de Transferencias</i>						
Gobierno Central	13.0	85.5	16.1	64.9	22.8	53.5
Gob. Regionales	0.6	3.9	6.1	24.6	11.7	27.5
Municipalidades	1.6	10.5	2.6	10.5	8.1	19.0
	Gastos		Gastos		Gastos	
	% GDP	% Total	% GDP	% Total	% GDP	% Total
	% GDP	% Total	% GDP	% Total	% GDP	% Total
Gobierno General	17.9	100.0	27.9	100.0	47.8	100.0
Gobierno Central	15.7	87.7	18.4	65.9	27.2	56.9
Gob. Regionales	0.6	3.4	6.9	24.7	12.6	26.4
Municipalidades	1.6	8.9	2.6	9.3	8.0	16.7

(1) MEF: Presupuesto 2003. *Argentina, Brazil, Colombia, Venezuela, México (90s) ** Australia, Austria, Canada, Alemania, España, Estados Unidos (90s)
IMF: GFSY y fuentes estadísticas nacionales.

En 1992 este proceso fue revertido por el gobierno de Fujimori, quien suspendió los gobiernos regionales y los sustituyó con un sistema de administración desconcentrada del gobierno central en cada departamento, a cargo de los Concejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). La década de los años noventa marcó un acentuado centralismo en la administración del Estado donde jugaban muy poco los factores políticos locales.

Desde el comienzo del gobierno de transición en el año 2001 el proceso descentralizador se ha revitalizado con base en un amplio consenso. La legislación subsecuentemente emanada fija los siguientes principios ordenadores: (i) la creación de gobiernos regionales con autoridades electas sobre la base de los departamentos históricos, y establecimiento de incentivos para la fusión voluntaria y por referendo en macrorregiones; (ii) una clara definición de competencias de los diversos niveles territoriales de gobierno; (iii) la neutralidad y responsabilidad fiscal; (iv) la gradualidad en la transferencia de servicios; (v) la transparencia del proceso.

Sin embargo, existen importantes desafíos que deberían ser tomados en cuenta para paliar posibles distorsiones en el proceso descentralizador.

En primer lugar debería prestarse mayor atención a la viabilidad fiscal de las circunscripciones regionales o municipales dado que muchas de estas circunscripciones no tienen el tamaño poblacional ni económico que permita el desarrollo adecuado de gobiernos municipales. Esta situación se agrava por la coexistencia de dos niveles de gobierno municipal (i.e., las provincias y los distritos) pues se pueden generar conflictos políticos y de competencias, entorpecer las acciones de ambos niveles y producir gastos redundantes en un contexto de escasez de recursos. Asimismo, esta situación hace más difícil para los ciudadanos identificar las responsabilidades de los alcaldes y exigir la correspondiente rendición de cuentas.

En este contexto, sería aconsejable que el Perú realizara un esfuerzo de reducción y consolidación de circunscripciones territoriales preferentemente encaminada a los a los

municipios. Sin embargo, tanto el marco legal como la voluntad política manifiesta apuntan sólo a la fusión de departamentos en macrorregiones, con ayuda de incentivos fiscales y de traspaso de competencias, y previo acuerdo de las respectivas poblaciones expresado mediante referendo. La ausencia de incentivos para inducir la consolidación de municipios debería remediarse mediante la introducción de fórmulas que mejoren tanto el potencial económico local como la rendición de cuentas de estos gobiernos, entre las que se pueden citar: (i) la asimilación de los distritos en las provincias, con lo cual se crearía un solo nivel de gobierno municipal, o (ii) una división de funciones nítida y completa autonomía entre ambos niveles de gobierno. Es previsible que la primera fórmula genere resistencia política, pero en definitiva no sería muy distinta a la que pudiera producirse por la fusión de departamentos en macrorregiones y sí parece políticamente factible para resolver más eficazmente los problemas anotados.

En segundo lugar, es aconsejable calibrar el régimen fiscal intergubernamental. En términos generales, para obtener una sana administración fiscal en el proceso de descentralización es aconsejable mantener la neutralidad fiscal en términos netos, definir claramente el sistema de distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno, y asegurar que el sistema de financiación de los gobiernos subnacionales es coherente con las competencias y servicios descentralizados.

Hasta el momento, el Perú es un ejemplo de contención de la transferencia de financiamiento sin sus correspondientes responsabilidades de gasto. La legislación que regula la descentralización explícitamente prevé un proceso progresivo y alineando de transferencia de gastos y de ingresos. Es de esperar que, una vez que se empiecen a trasladar competencias y nuevo financiamiento, surjan presiones para que se aumente el gasto de capital y corriente. La clave recomendada por los expertos para canalizar esta presión característica de todo proceso de descentralización, además de mantener una política fiscal conservadora, es transferir responsabilidades a los gobiernos subnacionales (especialmente a las regiones) sobre impuestos subutilizados a nivel nacional y generar incentivos para mejorar su recaudación y contribución neta al ingreso de estos gobiernos.

Asimismo, en el Perú existe un esquema de distribución de servicios que es congruente con la aplicación de los principios de subsidiariedad y externalidades, en lo relativo a las competencias reservadas al nivel nacional, pero relativamente confuso a las competencias transferidas. Tanto los gobiernos regionales como los municipales comparten un buen número de responsabilidades vagamente definidas. Esta situación se hace aún más notoria en el caso de los dos tipos de municipios, el provincial y el distrital. Las reglas de transferencia en el Perú producen un híbrido de los sistemas de bloque (entrega de un grupo de competencias y servicios iguales a todos los gobiernos subnacionales receptores en un tiempo determinado de antemano) y por demanda (cada gobierno subnacional hace solicitudes de transferencia por separado en tiempos y materias distintos). En principio los planes anuales, además de definir las competencias a trasladar, deben cumplir con los principios de neutralidad y responsabilidad fiscal, gradualidad en las transferencias de servicios, transparencia y previsibilidad del proceso anteriormente mencionado. En la práctica, sin embargo, los planes anuales no pueden sustituir la falta de claridad de la legislación, además de que están limitados por el ritmo desigual que es de esperar en la acreditación de los gobiernos subnacionales.

Entre las reformas que podrían ayudar a corregir estas debilidades del sistema de traspaso de competencias se pueden mencionar: (i) un nuevo esfuerzo para delimitar legalmente en forma

más detallada las competencias respectivas de los diversos niveles de gobierno, (ii) reducir significativamente las competencias de las municipalidades distritales (excepto en las áreas metropolitanas) y asignarlas a las provincias (una versión más definitiva podría ser la eliminación de los distritos, salvo en las áreas metropolitanas), (iii) implementar un programa de desarrollo institucional para los gobiernos subnacionales con el fin de apoyar su acreditación, y (iv) adoptar la política de no transferir nóminas sin traspaso real de responsabilidad sobre determinados servicios a los gobiernos subnacionales.

En lo que respecta al financiamiento de los gobiernos subnacionales, se da una proliferación de fondos, transferencias condicionadas e instrumentos de subsidios inconexos cuyos objetivos son a veces contradictorios entre sí, cuando no duplican sus funciones. Ello dificulta su gestión amplia y coherente, además de que acarrea una carga financiera innecesaria derivada del exceso de aparatos administrativos. Este complejo entramado de fondos ha producido un efecto agregado en el territorio que no se compadece con el objetivo de compensación interregional de las transferencias buscado por el país.

Entre las sugerencias que pueden coadyuvar a la mejora del régimen de financiamiento intergubernamental figuran las siguientes: (i) revisión de las características redistributivas de las fórmulas de transferencia del FONCOR, del FONCOMÚN y del canon; (ii) financiamiento progresivo adecuado del FIDE, en coordinación con el volumen de transferencias de competencias, y consolidación de transferencias condicionadas en este fondo; (iii) traspaso de competencias tributarias hacia los gobiernos regionales, efectiva en un futuro cuando se les trasladen las responsabilidades de gasto correspondientes por parte del Gobierno Nacional; (iv) transferencia del impuesto predial a las provincias –excepto en áreas metropolitanas– y el de vehículos a los distritos, en caso de que éstos se mantengan como gobiernos autónomos; (v) entregar la responsabilidad por la fijación de las bases y las tasas de los impuestos subnacionales a los respectivos gobiernos (puede ser dentro de un rango razonable fijado por ley); y (vi) fortalecer los sistemas de seguimiento de finanzas intergubernamentales y de endeudamiento subnacional del MEF, y los sistemas de información intergubernamental del CND.

En tercer lugar, se sugiere mejorar la capacidad del gobierno central supervisar y dirigir el proceso de descentralización. Si bien se han realizado importantes progresos,⁶ la tarea de reforma y adecuación del Gobierno Central a la descentralización está pendiente en su mayor parte y por ello debe ser profundizada.

En cuarto lugar, se sugiere fomentar el desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales en concordancia con las responsabilidades transferidas. Esta necesidad se hace más acuciante ante la existente debilidad y perspectiva de la magnitud de los cambios esperados en los próximos años.

Finalmente, se sugiere fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental. Todo proceso de descentralización genera la necesidad de establecer nuevos mecanismos o adaptar los

⁶ Entre estos avances se pueden citar los siguientes: (i) la eliminación del Ministerio de la Presidencia en el año 2002, (ii) el fortalecimiento del MEF en lo que se refiere al fortalecimiento de su capacidad para hacer seguimiento de las cuentas presupuestarias de los departamentos y municipios, (iii) la puesta en práctica de una metodología de presupuestos subnacionales participativos liderada por la Dirección de Presupuesto, (iv) el desarrollo de un grupo de estudios y seminarios sobre descentralización fiscal que han contribuido a fortalecer esta área de política en el Ministerio; y (v) el fortalecimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

existentes para regular las relaciones entre el Gobierno Nacional y los subnacionales, en la medida en que las relaciones principal-agente cambian de manera sustancial cuando los cuerpos ejecutivos y legislativos subnacionales son electos popularmente y no designados por el Poder Ejecutivo.

En el Perú, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) sirve de vehículo de contacto y negociación entre los diversos niveles de gobierno en el país. La Presidencia del Consejo de Ministros, el MEF y representantes de los gobiernos regionales y municipales se sientan regularmente a definir y hacer ajustes a este voluble y complejo proceso. El CND ha logrado establecer un grupo técnico permanente que elabora el trabajo de base para proponer los planes anuales de descentralización, desarrollar programas de asistencia técnica y apoyo a los gobiernos subnacionales, y sustentar las intrincadas negociaciones entre los diversos niveles de gobierno. Sin embargo, su papel se ve limitado por la inexistencia de un brazo financiero que aumente los incentivos tanto del Gobierno Nacional como de los departamentos y municipalidades para comprometerse en un diálogo y coordinación permanentes.

Otro elemento de relación intergubernamental previsto en las leyes de regiones y de municipalidades son los consejos de coordinación regionales, provinciales y distritales, constituidos por los alcaldes y presidentes regionales respectivamente, con el objeto de proponer y concertar planes de desarrollo local. Estos consejos son muy activos en el Perú, pero la efectividad y viabilidad de los respectivos planes aún no está demostrada, siendo la precariedad del financiamiento el elemento que más limita la ejecución de inversiones públicas en los ámbitos regional y local.

Entre las recomendaciones que podrían mejorar el desempeño de esta área figuran las siguientes: (i) elevar el nivel político de los representantes de la PCM y del MEF ante el directorio del CND, y (ii) crear un cuerpo consultivo a partir de un grupo representativo y pluralista de alcaldes provinciales y distritales para mejorar la efectividad y rendición de cuentas de los representantes de estos niveles de gobierno en el directorio del CND.

Instituciones de Mercado

En la medida en que los mercados se acerquen a condiciones de competencia perfecta pueden contribuir a alcanzar mayores niveles de crecimiento y empleo, fomentar la distribución de la riqueza, y optimizar la asignación de los bienes y servicios. Sin embargo, rara vez los mercados son perfectos y es necesario que el Estado intervenga para evitar o minimizar la aparición de conductas monopolísticas, garantizar las condiciones institucionales, legales y de inversión que reduzcan las incertidumbres que tienden a producir costos de transacción innecesarios tales como el riesgo país (inestabilidad económica) o el operativo (impunidad, incumplimiento de los contratos, corrupción, criminalidad, escasez de infraestructura), los cuales afectan la estructura de costos de las empresas y encarecen los productos. Finalmente, existen algunos bienes y servicios como son la salud, la educación, el medio ambiente o los esfuerzos de investigación que, en razón de su alto grado de externalidad positiva (beneficios sociales potenciales), al Estado le interesa que se produzcan en mayor cantidad de la que el mercado generaría en condiciones normales. En ese sentido se justifica que intervenga con políticas específicas orientadas a incentivar la producción de estos bienes públicos y el desarrollo de sectores estratégicos.

En el marco conceptual aquí utilizado para analizar las instituciones de mercado se definen cuatro dimensiones, cuyo cabal desempeño por parte del Estado se considera esencial para

regular adecuadamente los mercados: (i) el orden normativo básico de la vida económica (en especial el derecho de propiedad y la seguridad jurídica de los contratos); (ii) la promoción de la competencia mediante la ejecución de la función normativa y la corrección de las fallas del mercado; (iii) el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica para aminorar los costos de los ciclos; y (iv) el fomento de la cohesión social y la atenuación de los conflictos.

En cuanto al orden normativo básico de la vida económica debe decirse, con carácter general, que las debilidades del sistema político generan una gran volatilidad de las normas y que los altos niveles de desconfianza en las instituciones tienden a hacer que los individuos duden de la idoneidad de los mecanismos formales existentes para satisfacer sus demandas. Esto frecuentemente incrementa los costos de transacción.

En particular, en el Perú, el derecho a la propiedad, y la seguridad y transparencia en las transacciones económicas ha mostrado mejoras significativas en los últimos 15 años. Sin embargo, la debilidad de las instituciones públicas relevantes, así como la aplicación a veces impredecible del marco legal, socavan el funcionamiento y la credibilidad de estos derechos, lo cual resulta en una insuficiente protección de la propiedad formal. La inversión en materia de saneamiento, titulación y registro es un aspecto notable del mejoramiento del ámbito de los derechos de propiedad. Sin embargo, todavía se requiere afinar la coordinación entre las entidades públicas relevantes y establecer los mecanismos idóneos para asegurar la sostenibilidad de los avances, al tiempo que se profundizan los esfuerzos dirigidos a mejorar los derechos de propiedad y a combatir la informalidad.

En cuanto a los derechos de propiedad industrial, en el Perú son diversos e incluyen patentes, marcas y nombres comerciales, los cuales quedan protegidos vía registro ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Industrial (INDECOPI). También se protegen otros derechos de propiedad industrial como son los contratos de licencia de uso de tecnología, patentes, marcas u otros derechos de propiedad industrial de origen extranjero, así como la asistencia técnica, ingeniería básica y de detalle, gerencia y franquicia, los cuales se negocian libremente entre las partes y posteriormente quedan registrados en INDECOPI, lo que confiere seguridad a estas transacciones. Sin embargo, estos derechos de propiedad intelectual no están debidamente protegidos, especialmente como consecuencia de la falta de capacidad institucional necesaria para defender la propiedad y para perseguir el delito en estos ámbitos. En este contexto se recomienda continuar su fortalecimiento.

Asimismo, el Perú cuenta con una legislación adecuada para brindar seguridad a las transacciones económicas. La legislación permite la libre contratación y la expropiación de la propiedad sólo es practicable por causa de seguridad nacional o necesidad pública mediante un proceso expropiatorio con garantías y previo pago de indemnización justipreciada. Además, existe absoluta libertad para que las partes celebren convenios arbitrales cuyo fin sea solucionar sus disputas o controversias fuera del ámbito del Poder Judicial.

Conceptual y normativamente, las instituciones mencionadas se encuentran desarrolladas de una manera adecuada y gozan de protección constitucional. Sin embargo, no ha existido una respuesta apropiada para reducir la problemática que se presenta cuando las personas acuden al Poder Judicial o a alguna entidad de la administración pública para hacer valer tales derechos y defenderlos (Véase Capítulo IV: Estado de Derecho). En este campo, tal y como se ha argumentado anteriormente, se sugiere plantear una estrategia adecuada de modernización del Poder Judicial como la propuesta por la CERIAJUS y optimizar los procesos internos del mismo,

de modo que pueda gestionar los derechos evitando mayores conflictos o que se genere desconfianza, factores éstos que afectan adversamente el desarrollo de los mercados en el largo plazo.

Asimismo, es recomendable que las entidades responsables del proceso de reconocimiento de los derechos de propiedad formulen estrategias administrativas, técnicas y legales, y que diseñen mecanismos prácticos para asegurar la actualización continua de los bienes registrados consignando sistemáticamente toda la información pertinente a aquellas transacciones que modifiquen, extingan o creen derechos de propiedad sobre los bienes.

En cuanto a la promoción de la competencia, debe decirse que las reformas emprendidas durante la década de los años noventa en el Perú han permitido mejorar de manera significativa los marcos normativo y operativo dentro de los cuales se promueve la competencia. Con todo, el desarrollo de algunos de sus ámbitos es aún incipiente y se ve afectado por la propia debilidad e inestabilidad de las instituciones públicas.

El acceso a los mercados formales se halla restringido por la existencia de barreras administrativas y burocráticas, y elevados costos de constitución y de empleo, que fomenta la informalidad. Entre los principales obstáculos a la constitución legal de las empresas figuran el elevado costo para que éstas se formalicen (acceso a la legalidad) y el tiempo que consume realizar los trámites necesarios. La importancia relativa que tiene el sector informal en la economía ocasiona un nivel de competencia que perjudica a las empresas formales y desmotiva la constitución de otras nuevas. Para evitar situaciones que limitan la competencia económica, es importante contar con instituciones normativas administrativas que regulan y defiendan el acceso a los mercados, generar y suministrar información fiable y oportuna en defensa de la competencia, y garantizar la competencia en los procesos de licitación pública.

El Estado peruano ofrece pocos incentivos positivos para fomentar el acceso a los mercados en lo que se refiera a la promoción y la creación de empresas. La proliferación de requisitos, conducen a que la iniciativa empresarial se constituya a menudo al margen de la legalidad. La importancia relativa que tiene el sector informal en la economía, ocasionan un nivel de competencia que perjudica a las empresas formales y desmotiva la constitución de otras nuevas. Por ello es recomendable reestructurar aquellos incentivos que en la actualidad tienden a atraer a empresas e individuos hacia la informalidad (*pull factors*) y a desestimular la formalidad (*push factors*).

El acceso al crédito bancario y a las oportunidades de negocios promovidas por el Estado se circunscribe a las empresas formalmente constituidas, debido a los requisitos impuestos por las normas legales,⁷ y a la baja protección de los derechos de propiedad que impide a muchos ciudadanos ofrecer garantías efectivas de crédito.

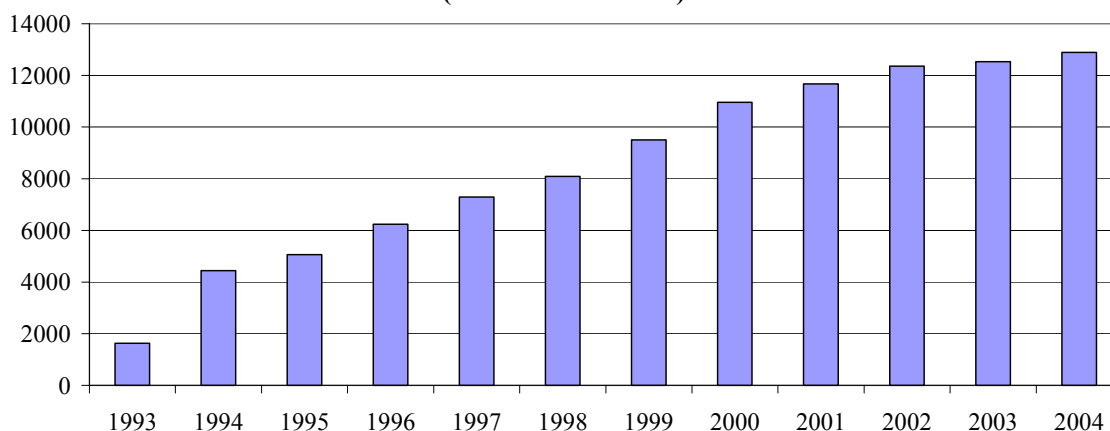
Tal y como se argumenta anteriormente (Véase Capítulo V “Gestión Pública), el Estado peruano ha realizado importantes esfuerzos para mejorar el sistema de contrataciones públicas mediante el fortalecimiento del CONSUCODE, la realización de las actividades necesarias para poner en marcha un sistema de compras públicas por vía electrónica, realización de importantes iniciativas de capacitación, la modificación de la ley de adquisiciones y sus normas reguladoras, y la implementación del SIAF. A pesar de los esfuerzos, persisten deficiencias en el sistema de

⁷ Se estima que apenas el 26% de empresas pueden acceder al crédito bancario mientras que 9,5% accede a otras formas de crédito no bancario (MINTRA, 2004).

contrataciones públicas que retrasan su funcionamiento y generan distorsiones causando importantes ineficiencias al sector privado. Entre ellas, debe destacarse en éste apartado la proliferación de modificaciones y enmiendas a la norma general de adquisiciones pues contribuyen especialmente a generar distorsiones en el mercado.

En cuanto a la apertura de los mercados a la competencia internacional, el Perú ha hecho importantes avances en los últimos 16 años (Véase Gráfico 7), de modo que ahora se garantiza un tratamiento igual a los inversionistas nacionales y extranjeros. Del mismo modo se han reducido los aranceles y otras cargas impositivas, se ha reformado el sistema de aduanas y el país goza de estabilidad macroeconómica, todo lo cual se ha traducido en un aumento significativo de la inversión foránea.

Gráfico 7
Stock de Inversión Extranjera Directa
(millones de dólares)



Fuente: Proinversión 2004.

Con todo, es aconsejable que el Perú intensifique sus esfuerzos para afianzar la igualdad de oportunidades en materia de competencia con una verdadera política de Estado que incorpore las medidas necesarias para formalizar a aquellas empresas que operan al margen de la legalidad y que representan más de la mitad del producto.

Para mejorar el clima de negocios, el Perú ha creado un régimen de promoción que beneficia a los inversionistas y particularmente a los extranjeros. Los incentivos fiscales, los convenios de estabilidad jurídica y los privilegios de residencia para los empleados y propietarios-operadores que no son ciudadanos peruanos constituyen los principales elementos de dicho régimen promocional de la inversión privada. Estas acciones por parte del Estado han sido correspondidas por los inversionistas foráneos, cuyas inversiones se han multiplicado por ocho en 11 años. De acuerdo con el Banco Mundial, el Perú tiene una protección media a las inversiones (4 para el año 2004), calculada a través del índice de acceso, lo cual lo sitúa regionalmente detrás de Chile, Brasil y Argentina. Sin embargo, tal y como se ha argumentado anteriormente, el régimen de exenciones tributarias es uno de los factores que contribuyen a la baja fiscalidad, que se erige como uno de los principales problemas estructurales de la gobernabilidad peruana. Por ello, es necesario equilibrar la necesidad de promocionar las inversiones con la de incrementar la

fiscalidad a fin de que el Estado pueda dar respuesta adecuada a las muchas y apremiantes carencias sociales.

De manera general, se puede decir que en el Perú el marco normativo y operativo para la coordinación y fomento de los mercados es apropiado. Sin embargo, persisten algunos problemas que siguen frenando la competitividad del país, por lo cual se sugiere profundizar el régimen de promoción de la inversión extranjera, dinamizar el sistema financiero y diseñar incentivos para fomentar el crédito en la banca privada, así como aumentar las exportaciones y hacerlas más competitivas.

El marco normativo para el desarrollo de los mercados financieros es otro donde se registran importantes fallas de mercado. El sistema financiero peruano exhibe un escaso dinamismo debido a la falta de incentivos para otorgar créditos a quienes no poseen propiedades inmuebles que sirvan como garantías, para propiciar la afiliación al sistema de pensiones y para desconcentrar los depósitos y créditos de la ciudad de Lima. Hasta el momento, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) no ha demostrado tener la capacidad propositiva para generar las condiciones que contribuyan a revertir esta situación. En ese sentido es aconsejable que el Estado implemente los incentivos apropiados para ampliar el otorgamiento de créditos y le deje esa labor a la banca privada. También se sugiere mejorar los mecanismos institucionales que reduzcan al máximo los costos de la exclusión. El desarrollo de una normativa sobre microfinanzas puede ayudar a aliviar este problema, como también lo hará el apoyo a los procesos de bancarización de los ahorros familiares.

La ausencia de una política expresa dirigida a fomentar la innovación, la asignación *ex officio* de recursos dirigidos a la innovación, el bajo nivel de incentivos económicos asignados por el Estado, y por las poco favorables condiciones del mercado restringen el impulso de la promoción de la innovación tecnológica. Frente a ello, el sector privado está llamado a desempeñar un papel importante, si se diseñan los incentivos y políticas apropiadas. Sin embargo, hasta el momento su participación en la labor que realizan los institutos de investigación tecnológica ha sido escasa, además de que no utiliza el conocimiento que allí se produce para generar ingresos.

Con respecto a la educación, anualmente se destinan más de US\$3.400 millones de dólares a este rubro, de los cuales un 59,5% es aportado directamente por el Estado. Las familias contribuyen con el equivalente del 2,6% del PIB aproximadamente. El Estado ha considerado asignar en 2005 el 3,1% del presupuesto de la nación a la educación superior; de ello, más de la mitad se destina a la educación universitaria.

En menos de 15 años, el número de universidades se ha incrementado de 42 en 1990 (28 públicas) a 80 en 2004 (33 públicas). Asimismo, se observa que el número de carreras profesionales prácticamente se ha duplicado, mientras que los programas de postgrado se han multiplicado por seis. Sin embargo, esta creciente oferta educativa ha mostrado debilidades, en la medida en que no todas las autorizaciones han correspondido precisamente a instituciones que cuenten con docentes preparados, equipamiento actualizado e infraestructura adecuada, y tampoco responde necesariamente a las necesidades de desarrollo de las empresas.

Ante esta situación, el gobierno peruano ha iniciado un programa (BID, 2003c) que pretende dar respuesta a muchos de los problemas identificados, pero sería aconsejable profundizar los esfuerzos existentes y continuarlos en el largo plazo.

Tal y como se ha citado anteriormente, el Perú cuenta actualmente con una institucionalidad adecuada para la estabilidad y el crecimiento económicos. La salud y la estabilidad macroeconómicas podrían, sin embargo, verse amenazadas por problemas en el marco de gobernabilidad básico, que sigue estando afectado por la inestabilidad del régimen político y los cambios bruscos que ello conlleva, así como por la visión de corto plazo que todavía permea muchas de las decisiones y políticas públicas. La poca previsibilidad y estabilidad en la aplicación del marco normativo representa un factor de riesgo para la actividad económica. Asimismo, la poca transparencia en la gestión pública, la debilidad del Estado de derecho y la baja calidad de la gobernabilidad promueven incertidumbre normativa y crean riesgos de que se produzca una aplicación arbitraria de las regulaciones, factores éstos que tienden a desincentivar y limitar la inversión privada.

Ciertamente, la falta de holgura fiscal limita la capacidad de respuesta a la multitud de demandas sociales y crea una situación donde lo urgente parece no dejar espacio a lo importante. Por ello es esencial mejorar el rendimiento del sistema tributario a través de la eliminación de exenciones y de un mejor control de la evasión. En este contexto, sería recomendable fortalecer el marco de transparencia y acceso a la información pública a través de mayores esfuerzos de fiscalización del cumplimiento de la legislación actual, con el fin de mejorar las posibilidades de control ciudadano. Finalmente, se aconsejable hacer esfuerzos adicionales para perfeccionar el marco de transparencia presupuestaria, con el objeto de facilitar el control y mejorar la eficiencia del gasto público, de modo que se pueda hacer más dentro de las limitaciones fiscales existentes.

Finalmente, se identifica que el Perú no cuenta con una institucionalidad adecuada para fomentar la cohesión social y gestionar los conflictos. El crecimiento económico de los últimos años no se ha traducido aún en una reducción de la pobreza o en una mayor inclusión de grupos marginados, y los conflictos sociales siguen apremiando y comprometiendo la débil capacidad del Estado para resolverlos. Por ello, sin perjuicio de las iniciativas de largo plazo dirigidas a mejorar los mecanismos de redistribución del ingreso, fortalecer la red de protección social y mejorar la calidad y el acceso a servicios públicos, sería aconsejable mejorar las instancias de diálogo, negociación y concertación entre los diversos actores sociales y el Estado.

Síntesis general

En Resumen, para garantizar la gobernabilidad futura y la estabilidad y profundización de las reformas que se están implantando actualmente, así como de las que se sugieren en el presente documento, con el fin de que pueda resolver los desequilibrios verticales y horizontales que complican el panorama, el Perú debería prestar especial atención a la modernización de su sistema político, a la mejora de su posición fiscal, a profundizar el proceso de descentralización y a mejorar sustancialmente el funcionamiento de los sistemas de control horizontal (especialmente el sistema de administración de justicia y la Contraloría General de la República). En este sentido, la implementación cabal de la Ley de Partidos Políticos, la profundización del proceso de descentralización en el sentido propuesto por este estudio, la implementación del Plan para la reforma del sistema de administración de justicia propuesto por el CERAJUS, se erigen como las reformas con mayor potencial impacto sobre la gobernabilidad del Perú. Ello no debe ser óbice para continuar afianzando las reformas de la gestión pública ya iniciadas, donde urge profesionalizar el servicio civil y racionalizar la estructura, organización, funcionamiento y régimen interno tanto de las agencias específicas como de las funciones transversales (principalmente el régimen de compras públicas, y de gestión financiera).

El buen manejo de las variables macroeconómicas y el respeto a la legalidad democrática son condiciones indispensables para crear un entorno de estabilidad política, económica y social. La experiencia internacional muestra que la implementación de reformas de segunda generación se hace más fácil en tiempos de bonanza, mientras que se dificulta en períodos de bajo crecimiento o inestabilidad económica. El contexto actual se presta para que el Perú acelere su proceso de reformas en aras de fortalecer la gobernabilidad democrática, no sólo para cumplir con objetivos necesarios de crecimiento y justicia social, sino también para responder mejor a posibles situaciones adversas que depare el futuro.

I. INTRODUCCIÓN

Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática

Desde que Ronald Coase (1937) argumentase que las instituciones que reducen los costos de transacción --como aquellas que se ocupan de la protección de los derechos de propiedad-- son esenciales para el desarrollo económico, la literatura especializada se ha concentrado en el estudio del tema institucional. En la actualidad, pocos dudan que el desarrollo sostenible y equitativo depende de la credibilidad del sistema legal y de las instituciones públicas, de la calidad del marco jurídico, la protección de los derechos de propiedad, y la honestidad, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas, entre otros factores

En ese marco, las Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática (EGD) nacen como una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para poder diagnosticar de manera sistemática y comparativa el grado de desarrollo de la estructura de gobierno y de las instituciones que la componen en los países prestatarios, y para analizar los factores de carácter histórico, geográfico y político que afectan su actual conformación y desarrollo potencial. El objetivo de estas EGD es coadyuvar al diálogo de política y el proceso de programación entre los países prestatarios y el Banco. Este esfuerzo se inicia con la evaluación del Perú, a la que seguirán las de los otros países andinos: Ecuador, Colombia y Venezuela.

Para facilitar la sistematización del conocimiento, el análisis comparativo, su corroboración empírica y su continua mejora, en las EGD se analiza el grado de desarrollo de las estructuras de gobierno e instituciones asociadas de los países con base en un marco conceptual explícito inspirado en la Estrategia de Modernización del Estado del Banco. En este marco conceptual se desagregan las dimensiones y componentes de cada uno de los campos de acción de la institución, a saber, sistema democrático, Estado de derecho, gestión pública e instituciones de mercado, lo cual permite explicitar lo que el Banco entiende por cada una de las áreas allí contenidas. Adicionalmente, y dada la importancia asignada por los países miembros al tema, las EGD también se ocupan de describir y analizar el grado de descentralización territorial, financiera y administrativa del Estado como atributo de la gobernabilidad democrática.

Esta desagregación se realiza con base en los conocimientos teóricos y empíricos existentes estableciendo, en la medida de lo posible, la relación funcional de cada uno de los atributos, dimensiones y componentes con el objetivo del Banco de alcanzar un crecimiento económico sostenible, reducir la pobreza y promover la equidad social. De manera más específica, la desagregación se realiza considerando la relación y relevancia de cada uno de los aspectos analizados con aquellas funciones básicas del Estado asociadas con los objetivos del desarrollo, a saber, estabilización (crecimiento económico dinámico con estabilidad monetaria y altos índices de empleo); compensación (mitigación de desequilibrios entre individuos y hogares, y entre grupos sociales, étnicos, religiosos en términos de acceso a recursos, bienes y servicios); asignación (eficiencia en la adjudicación de bienes y servicios); y control de actividades depredadoras de carácter público o privado (preservar el orden público, control de abusos y arbitrariedades, y prevención de la corrupción).

Independientemente de los cuestionamientos que válidamente se puedan realizar sobre el marco conceptual, su explicitación facilita la comprensión del objeto y alcance del análisis, contribuye a

la sistematización de la información y permite realizar comparaciones entre los países estudiados.

En la medida de lo posible, en las EGD se intenta contrastar las conclusiones surgidas del análisis con la evidencia empírica disponible. Como parte de este esfuerzo, el Banco ha sistematizado casi la totalidad de la información empírica existente en la actualidad sobre temas institucionales y de gobernabilidad que se encuentra en su portal de Internet *Governance Wit*.⁸ Sin embargo, dado que muchos de los indicadores existentes adolecen de problemas de validez y precisión, en las EGD se emplean apenas como una ilustración aproximada de las conclusiones obtenidas previamente mediante el análisis de los estudios existentes y la opinión de expertos en la materia. Para ello, una vez analizados los documentos y estudios correspondientes a cada país –el Perú en este caso–, el equipo del Banco encargado de la preparación de las EGD somete sus conclusiones al escrutinio de representantes de la política, la academia y la sociedad civil de cada país. En el Anexo 4 del presente trabajo se incluye una relación de las personas entrevistadas para la preparación de la EGD en el Perú.

Con el fin de ofrecer un análisis dinámico, en las EGD también se emplea una perspectiva histórica y cultural, al tiempo que se realiza una evaluación de la economía política con base en la metodología utilizada por el Departamento de Investigación del Banco (RES) y en los trabajos monográficos que éste ha venido realizando para todos los países de la región en el contexto de la preparación del Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2006.

Organización del documento

Este trabajo está dividido en ocho capítulos. En el primero se describen los orígenes de las Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática, las necesidades a las cuales responden y la estructura del documento. El Capítulo II se ocupa de los antecedentes de la gobernabilidad democrática en el Perú –perspectiva histórica y contexto actual–, y de las limitaciones estructurales que ésta experimenta y que deben ser tenidas en cuenta para fortalecer sus atributos, dimensiones y componentes.

Los Capítulos III, IV, V, VI y VII corresponden a los diagnósticos de cada uno de los atributos de la gobernabilidad, a saber, sistema democrático, Estado de derecho, gestión pública, descentralización e instituciones de mercado. Además de describir el estado actual de cada uno de ellos en el Perú, se hace un intento por identificar las causas y factores que influyen en su presente configuración.

En el Capítulo VIII, correspondiente a las conclusiones y recomendaciones, se realiza una síntesis de las principales debilidades estructurales de la gobernabilidad democrática en el Perú y se sugieren campos y alternativas de acción para remediarlas, resaltando aquellas que, a la luz del diagnóstico realizado, tengan mayores probabilidades de éxito e impacto en el desarrollo.

El Banco espera que esta iniciativa contribuya a focalizar los esfuerzos presentes y futuros en materia de desarrollo institucional en aquellos aspectos que acusan las mayores debilidades, y cuyo fortalecimiento tenga un mayor impacto en el crecimiento económico sostenible, la lucha contra la pobreza y la equidad social.

⁸ En la actualidad se encuentra ubicado en <http://hqtdintra/gwit/>

Con este objetivo en mente, en los siguientes capítulos se analiza de manera sistemática el estado de la gobernabilidad democrática del Perú, al tiempo que se identifican sus fortalezas y debilidades. Esto con el fin de avivar un debate que conduzca a la formulación de políticas dirigidas a solucionar aquellos problemas estructurales que impiden que el país pueda acercarse con mayor celeridad a su objetivo clave: lograr altos niveles de crecimiento económico, político y social que beneficien a la mayoría de sus habitantes.

II. ANTECEDENTES

Limitaciones estructurales a la gobernabilidad

Perspectiva histórica

En casi todos los Estados democráticos actuales, los sistemas políticos han evolucionado desde estructuras de gobierno caracterizadas por la concentración del poder político y la relativa exclusión del grueso de la población del proceso decisorio, hacia sistemas más inclusivos que tienden a agregar de manera más efectiva los intereses de la ciudadanía como consecuencia de una mayor competición entre los actores políticos.⁹

Cierto es que la comprensión de la dinámica del cambio político e institucional es aún limitada. Sin embargo, se puede argüir razonablemente que la transición hacia modelos de gobierno más abiertos y representativos de un amplio rango de aspiraciones --y por lo tanto hacia el desarrollo de un entramado institucional más acorde con ello--, ha sido más difícil en sistemas políticos donde el poder ha estado más concentrado y la competición política más restringida, dado que tal restricción limita la capacidad del Estado para agregar los intereses de manera eficaz.¹⁰

Autores tan destacados como North (1990), Heiner (1983), Stinchcombe (1968), Wittfogel (1957) y Machiavelli (1965) sostienen que los patrones de distribución de poder y los sistemas políticos, jurídicos e institucionales asociados a los mismos tienden a persistir a lo largo del tiempo. En ese sentido, y debido a que el desarrollo institucional de los países se encuentra de alguna manera determinado por todo ello,¹¹ el cambio institucional tiende a ser gradual.

Los factores que determinan los patrones de distribución de poder y sus correspondientes entramados jurídico-institucionales han sido múltiples y han variado de un país a otro. Algunos autores (Acemoglu *et al.*, 2001; Acemoglu y Robinson 2000 y 2001; Engerman y Sokoloff, 1997, 2002 y 2003; y Sokoloff y Engerman, 2000) sostienen que el hecho de que a su llegada al Nuevo Mundo los colonizadores hallaran tierras fértiles, abundantes depósitos minerales, altos índices de mortalidad y una población muy numerosa susceptible de ser esclavizada, propició el desarrollo de un sistema político-económico extremadamente desigual caracterizado por monopolios estatales de producción y comercialización, esclavitud o trabajo forzado y barreras a

⁹ El informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (UNDP, 2004) y el premio Nobel en economía Amartya Sen (2001) arguyen que los regímenes democráticos son claramente superiores cuando se trata de abanderar aspectos importantes de la noción más amplia de desarrollo humano, entre los cuales figuran el crecimiento económico equitativo, la reducción de la pobreza y la defensa de los derechos humanos básicos.

¹⁰ Alonso (2005) muestra que la concentración de poder político, por medio de su impacto en el grado de competición política, afecta negativamente la calidad de las burocracias y de los marcos jurídicos, los niveles de corrupción, el grado de protección de los derechos de propiedad y el nivel educativo de la población. Los resultados son robustos cuando se controla por factores tales como la religión dominante, la herencia colonial, el tipo de sistema jurídico y la fragmentación étnica. Alt, Lassen y Rose (2005) sugieren que patrones más simétricos de competición y poder político tienden a generar mejores niveles de transparencia fiscal.

¹¹ La literatura especializada denomina a este fenómeno *path dependence*. Su existencia no implica que el futuro institucional de los países esté necesariamente predeterminado. North (2002a) sostiene que los países pueden alterar su devenir institucional, tal y como ocurriera gracias al estímulo que Europa proporcionó a Inglaterra y a los Países Bajos durante la Edad Media, y a España después de su vinculación a la Unión Europea.

la inmigración, entre otros rasgos.¹² Esta desigualdad se manifestó en términos de la distribución de la riqueza, del capital humano y del poder político.

Por su parte, Wittfogel (1957) afirma que en sociedades basadas en economías *hidráulicas* donde el sistema de regadío requería el uso sustantivo de un poder centralizado --caso de China, Egipto, India y Mesopotamia en Oriente, y del Perú y México en América precolombina--, hubo una tendencia a que los gobernantes monopolizaran el poder político y dominaran la economía, lo cual se tradujo en Estados con tendencias absolutistas.

Otros como Boix (2003) y Østerud *et al.* (2003) arguyen que la dependencia de la economía de una sola materia prima (por ejemplo petróleo) debilita la competición política y el desarrollo institucional.

Entre tanto, Olson (1982) y Krugman (1994) aducen que las guerras pueden nivelar --o agravar-- los patrones de distribución de poder. Asimismo, movimientos sociales como los liderados por Gandhi, Martin Luther King, etc., pueden afectar los patrones de distribución del poder político. Acemoglu y Robinson (2000, 2001) y Boix (2003) muestran que las elites de las democracias occidentales actuales extendieron el derecho al sufragio como respuesta estratégica para mitigar el conflicto social y evitar la revolución política, y que, como consecuencia de ello, en el mediano y largo plazo cedieron poder político en beneficio de las masas.

Por su parte, Chong y Gradstein (2004) aducen que un proceso de liberalización acelerado, sin controles y sin competición política como el que tuvo lugar en las postrimerías del colapso del imperio soviético, puede dotar de un poder económico desmesurado a las antiguas elites, facilitando así la captura del Estado.

La conjugación de algunos de estos factores con otros propios de su historia y cultura política hicieron que en los comienzos de su andadura republicana el Perú ostentase un grado importante de concentración de poder y bajos niveles de competición política. Según Marshall y Jagers (2003), la autoridad del Poder Ejecutivo durante los primeros 25 años de vida independiente del Perú estuvo sujeta sólo a leves controles formales. Asimismo, el nivel de la contienda política era del tipo en que las distintas facciones que competían por influencia lo hacían para promover agendas particulares a favor de sus integrantes y en detrimento del interés general.

Con el transcurso de la historia la situación ha ido evolucionando. A comienzos del siglo XX, los sindicatos, organizaciones de campesinos y grupos reformadores procuraron impulsar un cambio en el sistema, aunque con poco éxito. El modelo económico basado en la extracción y exportación, un Estado minimalista, la concentración de la tierra y la negación de derechos sociales continuó hasta los años sesenta, cuando ya algunos países vecinos habían iniciado reformas democráticas de marcado carácter nacionalista y desarrollista.

Previamente al golpe de Estado de 1968, los esfuerzos reformadores del partido Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) --representante de una parte sustancial de la población-- no rindieron todos los frutos esperados, debido en parte a la oposición de la poderosa elite de

¹² Easterly y Levine (2003) ofrecen evidencia empírica en apoyo de esta tesis. Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002) arguyen que las razones geográficas son parte de la explicación del desarrollo institucional y económico.

hacendados y en parte a sus propios errores.¹³ El gobierno de Acción Popular (1963-1968) también tuvo dificultades para romper las estructuras heredadas del pasado y propiciar una distribución más equilibrada de la riqueza y del poder político.

En este contexto, el estamento militar, liderado por el general Juan Velasco Alvarado tomó el poder por la fuerza en 1968. El nuevo régimen inició la reforma agraria, introdujo modificaciones al mercado de trabajo, y modernizó y amplió el aparato del Estado. Asimismo nacionalizó gran parte del sector primario de la economía, el sector financiero y los medios de comunicación, al tiempo que restringía drásticamente los derechos políticos. Y aunque el gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas tampoco pudo resolver las desigualdades históricas heredadas, autores como Morón y Sanborn (2005) sostienen que esos cambios coadyuvaron al debilitamiento político de la vieja oligarquía.

Después de las elecciones de 1980 se introdujeron otras modificaciones institucionales que contribuyeron a realinear la distribución de poder político y aumentaron el grado de competición mediante el aumento del poder negociador de las minorías tradicionalmente excluidas. La acción conjunta de APRA y el Bloque Izquierdista logró que se extendiera el derecho al sufragio a los analfabetos, redujo la edad para votar de 21 a 18 años y eliminó las restricciones de carácter ideológico para la formación de partidos políticos. Así, la masa de electores se incrementó en un 150% en relación con las elecciones de 1963 y desde entonces se ha venido ampliando. Las nuevas reglas también aumentaron la diversidad de la representación política, en la medida en que permitían la formación de partidos con el respaldo del 1% de las firmas de los votantes registrados.

Sin embargo, el aumento de la participación y de la diversidad de opciones políticas no bastó para desarrollar un tejido jurídico-institucional que permitiese la agregación efectiva de intereses y condujera a la eliminación de las desigualdades históricas, así como a promover el desarrollo económico y social sostenible. Entre las variables que frustraron el optimismo democrático de los años ochenta cabe destacar las divisiones dentro de la sociedad, los impactos externos, la crisis de la deuda, los desastres naturales, los errores políticos y la mala administración, junto con lo que en su momento se consideró como la peor crisis económica de la historia peruana.¹⁴

En la década de los años ochenta, la presencia del grupo guerrillero Sendero Luminoso denotaba que existía una parte significativa de la población que rechazaba el modelo político-económico naciente y quería hacer valer sus pretensiones, aunque no por medios democráticos sino mediante el uso de las armas. Estas profundas divisiones internas generaron un entorno generalizado de inestabilidad que actuó en detrimento del fortalecimiento de un entramado jurídico-institucional que diera lugar a la consolidación democrática y al desarrollo económico y social.

La debilidad del sistema político peruano para agregar los intereses de la ciudadanía tuvo y tiene sus raíces en una concentración del poder político, la cual quedaba reflejada en tres elementos estructurales: (i) la falta de representatividad efectiva de los partidos, (ii) la excesiva

¹³ Morón y Sanborn (2004) sostienen que el liderazgo de APRA cometió una serie de errores tácticos, entre ellos enfrentarse con los militares y pactar con grupos conservadores para acceder al poder a cambio del abandono de su agenda social.

¹⁴ De acuerdo con los datos del Banco Central de Reserva del Perú, entre 1986 y 1990 la renta per cápita disminuyó en un 33,6%, mientras que la inflación acumulada durante el mismo período fue de 12.147,3%. La renta per cápita real estimada para 2004 (i.e., S/ 5.634,9) es aún inferior a la de 1981 (i.e., S/ 5.026,9).

concentración del poder decisorio en el gobierno central y en la capital de la república; (iii) la ineficacia de mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito político, social y judicial, y (iv) los desequilibrios verticales y horizontales.¹⁵

Las razones que históricamente han dado cuenta de la poca representatividad de los partidos han sido variadas, y, aunque ha habido una evolución positiva, persisten en la actualidad.¹⁶ Por un lado, la falta de democracia interna en los partidos políticos acababa convirtiéndolos en vehículos de expresión de los intereses de ciertas minorías.¹⁷ Por otro lado, su escasa presencia más allá de la ciudad de Lima, aunada al poco número de afiliados, indicaba su alejamiento de la ciudadanía y su incapacidad de representar los intereses de las regiones y sus habitantes. La existencia de normas electorales inadecuadas que agudizaban la fragmentación de los partidos políticos (i.e., pocos requisitos para su conformación) impedía que éstos unieran esfuerzos y voluntades.

Asimismo, el Perú ha sido un país tradicionalmente centralizado, cuyo desarrollo ha favorecido a la capital y a la población costeña y urbana, a costa de las zonas rurales y de la sierra y selva, tanto en términos de ingresos y de producción per cápita como de calidad de vida. Los pobres en general, y la población indígena en particular, han sido los que tradicionalmente han sufrido los efectos de la marginación y el abandono estatal. A pesar de los avances realizados, esta situación perdura en la actualidad. Como se evidencia por la caída del índice de desarrollo humano (IDH) en 17 de los 25 departamentos del país entre 2000 y 2002 (PNUD 2005a, 2005b).

La distribución de la renta, así como del desarrollo y del crecimiento, ha sido tradicionalmente altamente desigual e, incluso, se ha deteriorado en los últimos decenios. Según datos del Banco Mundial (WDI, 2004), el coeficiente de Gini aumentó durante la segunda mitad de los años noventa hasta alcanzar 50 en el año 2000, situando al Perú en el lugar 102 de un total de 127 países. El ingreso de los hogares exhibe el mismo patrón de falta de equidad: el 40% más pobre de la población representa el 11% del ingreso de los hogares, mientras que el 20% más rico constituye el 53% (UNICEF, 2005). El índice de desarrollo humano (IDH) para el Perú como un todo fue de 0,752 para 2002, mientras que en cinco departamentos fue inferior a 0,5, incluso más bajo que el de países africanos como Zimbabue.

La toma de decisiones ha estado tradicionalmente concentrada en el Gobierno central y en la ciudad de Lima, con limitada participación efectiva de los habitantes de otras jurisdicciones. En la actualidad la toma de decisiones sigue tendiendo a ser centralizada. Por ejemplo, el Gobierno central continúa recibiendo el 86% de los ingresos y realiza el 88% del gasto público.¹⁸ Lima congrega la tercera parte del total de la población y el 46% de la población económicamente

¹⁵ Desequilibrios verticales son aquellos que reflejan la desigualdad entre individuos u hogares en términos de acceso a recursos económicos, políticos o sociales. Los desequilibrios horizontales se refieren a la desigualdad existente entre los diversos grupos que integran una sociedad (culturales, étnicos, geográficos, religiosos, etc.).

¹⁶ En el Capítulo III: Sistema Democrático se discute este fenómeno de manera detallada.

¹⁷ La normativa electoral y de partidos propiciaba esta situación. Por ejemplo, el sistema de balotaje para la elección de presidente, así como el sistema de financiación de los partidos, permitían prácticamente que los aspirantes compraran su candidatura. De los 36 partidos que van a participar en las elecciones generales de 2006, sólo uno de ellos (i.e., APRA) ha realizado elecciones primarias para la conformación de listas de candidatos para el Congreso (Oxford Analytica, 2005).

¹⁸ El porcentaje promedio de los ingresos y gastos públicos de los gobiernos centrales de los países de América Latina es de un 65% y 35% respectivamente (International Monetary Fund, Government Financial Statistics).

activa y supone el 53% del PIB.¹⁹ Estas cifras ilustran someramente el grado de exclusión del proceso de toma de decisiones de una gran parte del país y de la mayoría de los ciudadanos peruanos, así como la escasa presencia del Estado en una porción significativa del territorio nacional. Tal *hipercentralismo* (World Bank, 2002a) ha dificultado tradicionalmente la participación de una gran mayoría de los ciudadanos en el proceso decisorio, socavando así la capacidad del sistema político para agregar intereses.

La falta de una democracia efectiva, la debilidad y fragmentación de los partidos, así como su alejamiento de la ciudadanía, la debilidad de la justicia y otros órganos de control tornaba inefectivo el control parlamentario, judicial y social, con su corolario de concentración de la toma de decisiones en la Presidencia.²⁰ En estas circunstancias, el Legislativo difícilmente lograba articular y ejecutar una función de fiscalización política de las acciones del Ejecutivo, y tampoco contaba con los incentivos para fortalecer la función de control del Poder Judicial. Este último, históricamente frágil, seguía acusando falta de independencia política, elevados niveles de corrupción, debilidad institucional e incapacidad de resolver en tiempos razonables las disputas que llegaban a su seno.

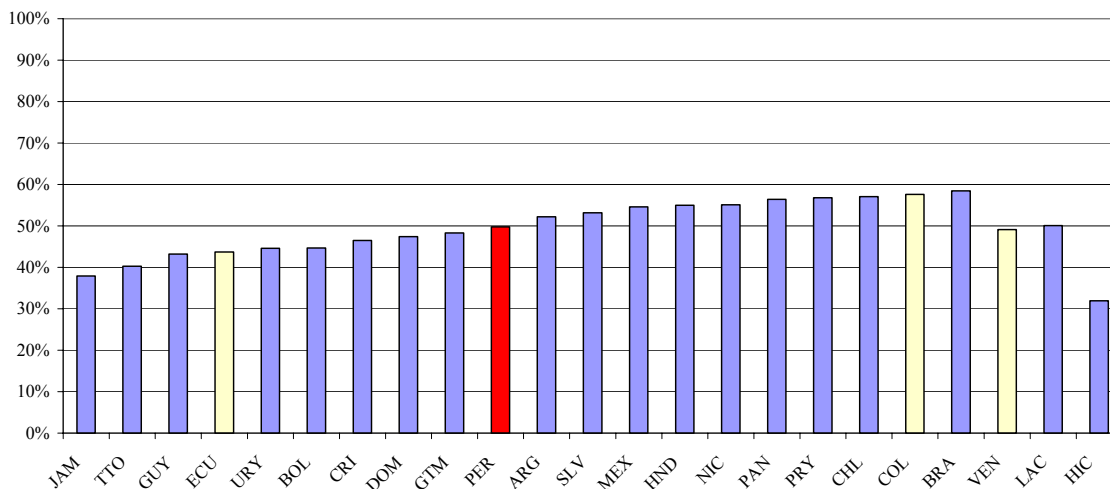
Finalmente, la economía política resultante de una situación donde predominaban las desigualdades sociales profundas y exclusión social dificultaba el desarrollo de políticas tendientes a nivelar el reparto del poder.²¹ Dichas desigualdades perpetuaban la distribución asimétrica del poder negociador a favor de las facciones o grupos de interés tradicionales que buscaban mantener el *statu quo*, al tiempo que debilitaba el de por sí escaso poder negociador de aquellos tradicionalmente excluidos y sin representación efectiva. De allí que los intereses de la minoría dominaran la agenda política y no siempre respondían a las aspiraciones de la mayoría. En la medida en que las reformas requeridas para construir un entramado jurídico-institucional que asegurase el desarrollo económico y social –i.e., reforma tributaria, inversiones de carácter social, reforma de la justicia–, entrañaban (y entrañan) una importante redistribución de poder, se generaba una oposición por parte de aquellos grupos de interés o facciones que tradicionalmente se beneficiaban de la situación existente.

¹⁹ INEI <http://www.inei.gob.pe>.

²⁰ Durante el primer año de gobierno, la presidencia de Belaúnde promulgó 217 decretos, muchos de ellos destinados a consolidar su poder y a evitar la rendición de cuentas. Esto se tradujo en tal debilitamiento del Poder Legislativo que la recientemente creada prensa libre no dudó en referirse a este último como “parlamento genuflecto”.

²¹ La desigualdad del Perú en términos de distribución del ingreso es la segunda peor de la región andina después de la de Colombia (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1
Índice de Gini



Fuente: WDI, 2004 (último año disponible).

Es obvio que el beneficio neto de tales reformas en términos de bienestar social habría podido ser altamente positivo. Sin embargo, los beneficiarios potenciales --la gran mayoría de los ciudadanos-- estaban desorganizados, mal representados, desinformados (en gran parte debido al bajo nivel de escolaridad) y enfrentados a altos costos de transacción. A esto había que agregar que los beneficios esperados aparecían intangibles o irrealizables, en la medida en que sólo habrían de repartirse entre la sociedad a lo largo del tiempo. Si por un lado esta situación desanimaba la acción colectiva de las mayorías, por el otro los perdedores potenciales de las reformas estaban altamente organizados y cuentan con acceso a los mecanismos de poder.

Contexto actual

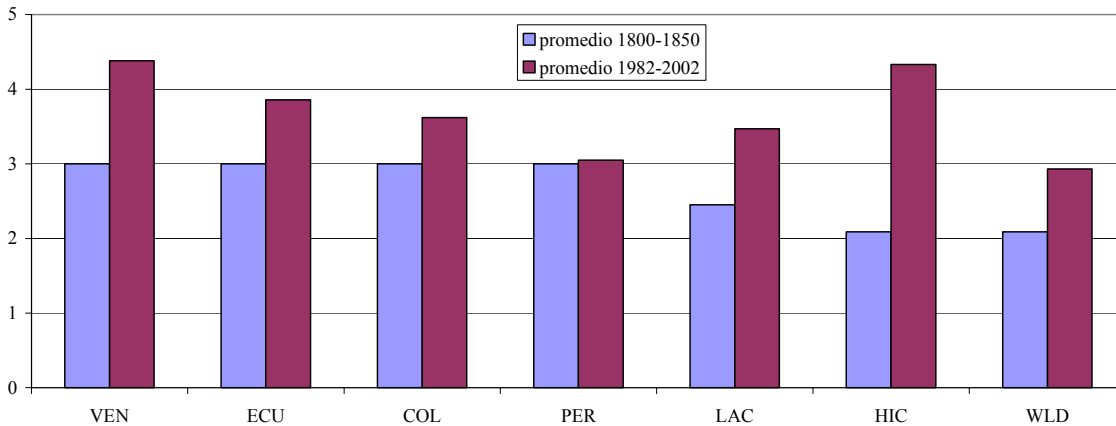
A pesar de estas circunstancias poco propicias, en las últimas dos décadas el Perú ha conseguido importantes avances en los ámbitos político, social y económico. En el terreno político la situación actual ha mejorado con respecto al panorama existente en la década de los años ochenta, pero sigue adoleciendo de algunas de las mismas limitaciones estructurales. A diferencia de lo que ocurría entonces, existe hoy un consenso sobre el modelo político-económico y sobre las reglas de reparto de poder.²² El rechazo a los abusos del gobierno de Fujimori generó una reacción positiva hacia la consolidación de las instituciones democráticas que se ha traducido en un marco jurídico más sólido y acatado por la inmensa mayoría de los actores políticos. Asimismo, el legado de economía de mercado de aquella administración parece haber sido aceptado por todos.

Si bien el marco jurídico-político ha evolucionado sustancialmente y en principio existen mayores controles a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, éste sigue ejerciendo un papel

²² Sin embargo, el consenso sobre el modelo de Estado es tenue, poco concreto e inestable, tal y como se verá en el Capítulo III.

preponderante dentro del Estado, frente a la debilidad de los poderes Legislativo y Judicial, así como de la sociedad civil (Véanse los Capítulos III y IV). Aunque es evidente que desde la caída del Fujimorismo (circa 2000) se han logrado avances significativos, Marshall y Jagers (2003) señalan que el grado de competición política promedio de los últimos 20 años en el Perú ha seguido siendo del tipo *faccional*, es decir, donde los intereses de las facciones prevalecen sobre el interés general (Gráfico 2.2).

Gráfico 2.2
Grado de Competición Política



Fuente: Elaboración propia usando datos de Polity IV (Parcomp).
LAC= Latinoamérica; HIC= Países de altos ingresos; WLD= Promedio mundial

En resumen, no obstante los avances en materia de reforma política verificados desde 2001, la capacidad del sistema político peruano para agregar intereses sigue siendo bastante limitada. Los factores que en la década de los ochenta influían adversamente en esta capacidad tan necesaria (concentración relativa del poder político, inadecuados niveles de competición y debilidad de los sistemas de control) siguen vigentes en el siglo XXI. Es más, algunos de ellos se han agravado. Fujimori remodeló el sistema de partidos con la intención de debilitarlo y así evitar el cuestionamiento efectivo de su poder. Las normas de creación de partidos de ese entonces coadyuvaban a que se acentuara su fragmentación. Asimismo, la eliminación de una de las cámaras legislativas y la reducción del número de parlamentarios redujo la representatividad del Congreso. Todo ello contribuyó a dificultar el desarrollo de la capacidad de agregación de intereses por parte del Estado y mermó las posibilidades de crear mecanismos claros de rendición de cuentas, no sólo por parte del Legislativo, sino igualmente en los ámbitos político, social y judicial.²³ La principal consecuencia de la falta de controles es la volatilidad de las políticas y el riesgo de arbitrariedad. Ello limita la capacidad de formular los acuerdos intertemporales necesarios (decisiones y políticas) para identificar e implementar las reformas requeridas con niveles adecuados de concreción y apoyo político.

23

Ciertamente la nueva Ley de Partidos Políticos introducida en 2003 articula una serie de preceptos jurídicos encaminados a resolver las falencias detectadas. De su adecuada implementación va a depender, en buena medida, que el Perú sea capaz de superar la herencia histórica de desigualdad y exclusión.

En el ámbito económico, el Perú ha realizado progresos importantes. Desde comienzos de la década de los años noventa, el producto interno bruto (PIB) peruano ha crecido en un promedio anual cercano al 4% (Cuadro 2.1). Asimismo se ha consolidado la estabilización económica con bajos índices de inflación, el déficit fiscal se encuentra alrededor del 1% del PIB y el país cuenta con reservas monetarias apreciables. En 2004, el crecimiento real de la economía se situó en un 4,8% y el Gobierno del Perú sigue avanzando en la implementación de una estrategia de estabilización macroeconómica prudente y fiscalmente responsable.

La posición de liquidez internacional del Perú también se ha venido haciendo más sólida. En junio de 2005 las reservas internacionales netas ascendían a US\$15.283 millones, lo cual muestra un aumento de US\$2.652 millones con respecto a diciembre 2004 (www.bcrp.gob.pe) y equivale a 18,6 meses de importaciones de bienes y servicios. Por otra parte, gracias al fortalecimiento de los principales indicadores y a la apreciación del nuevo sol se está reduciendo el grado de dolarización de la economía. El resultado neto de las variaciones en el indicador convencional del riesgo país (el índice EMBI+) ha mostrado una mejora con una disminución que va desde 318 puntos básicos en diciembre del 2003 a 138 puntos básicos en agosto 2005.

En el ámbito social, el Perú también ha registrado progresos. En el período 1990-2000, por ejemplo, la mortalidad infantil se redujo en un 50%, mientras que en 2000-2004 los porcentajes de nacimientos atendidos por personal sanitario y de población con acceso a agua potable se habían incrementado ambos en un 15% (INEI, 2005a).

El Índice de Desarrollo Humano (UNDP, 2005), que combina el índice de esperanza de vida, de alfabetización de la población adulta y matrícula escolar, y de ingreso per cápita, ha mejorado doce puntos decimales en las tres últimas décadas.

No obstante los logros citados, aún existen enormes desafíos. Por ejemplo, el 59,4% de la población, en su mayoría indígena y rural, experimenta algún grado de pobreza (INEI, 2005a). La proporción de la población que vive con menos de dos dólares al día es aproximadamente del 18% (Gráfico 2.3). Cerca del 48% de los peruanos carece de servicios sanitarios y el 19% no tiene acceso a agua potable. Asimismo, el PIB per cápita del Perú está aún 66 puntos porcentuales por debajo del promedio mundial (Gráfico 2.4).

PIB per cápita (US\$ 2003)	US\$2.231
Índice de desarrollo humano (2005)	0,76
% población pobre (2003)	54,9%
Coficiente de GINI (2000)	49,8
GINI tierras	92,3
Ingresos tributarios*	13,64%
Gasto público*	10,5%
Balance presupuestario	-1,8
Gasto corriente/gasto capital	4,1
Servicio de deuda**	6,1%
Deuda pública*	45,2%
* % PIB; ** %INB	
Fuente: BID, GWIT http://hqt.dintra/gwit/	

Gráfico 2.3
Porcentaje de la población
que vive con menos de dos dólares al día

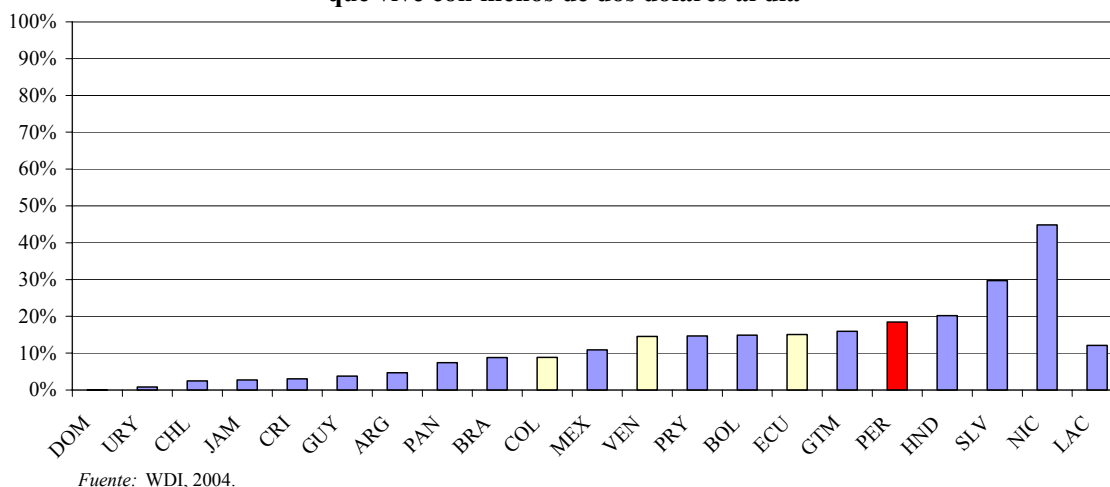
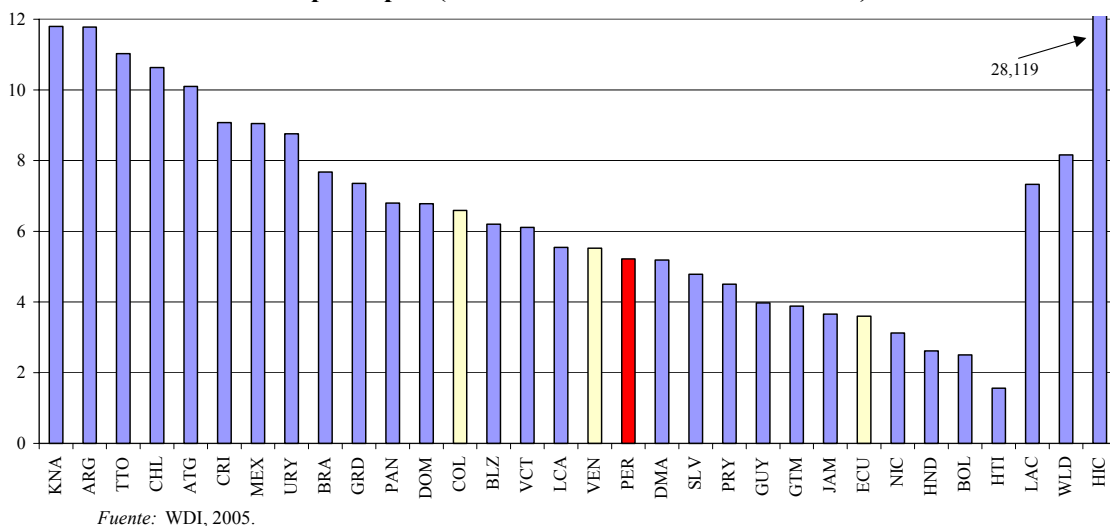


Gráfico 2.4
PBI per cápita (miles de dólares constantes de 2000)



Para poder cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la reducción del alto índice de pobreza existente requeriría tasas de crecimiento sostenibles aún más elevadas. Por ejemplo, de acuerdo con algunas estimaciones (Coronado, 2003), si se quiere aumentar el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) adecuadamente empleada (i.e., en condiciones laborales que permitan satisfacer sus necesidades básicas) hasta un 85% para 2025, la economía peruana deberá crecer a una tasa anual del 5,5%.

Para que el producto peruano pueda crecer al ritmo aludido de manera sostenible, es imprescindible aumentar la competitividad y la productividad de la economía. Esto depende, en el corto y mediano plazo, del nivel y la calidad de la inversión en infraestructura física y capital humano; en el largo plazo requiere fortalecer la capacidad del sistema político para ofrecer

estabilidad social, jurídica y política, creando así un entorno conducente a la aprobación e implementación de políticas públicas estables que agreguen los intereses de la mayoría de la población, favorezcan el desarrollo del sector privado y reduzcan sustancialmente las desigualdades sociales.

Los niveles de inversión en el Perú no son adecuados. Por ejemplo, según las Naciones Unidas (UNDP, 2005), la inversión pública y privada en educación asciende al 4,4% del PIB,²⁴ en tanto que la de salud se sitúa en el 2,2% del PIB.²⁵ Asimismo, la inversión física bruta (pública y privada) ha sido tradicionalmente insuficiente para generar el efecto deseado. En 2004, la inversión pública como porcentaje del PIB llegó a un 2,8% y la privada a un 15,7%, cifras inferiores a los picos recientes de 4,8% en 1994 y 19,2% en 1995 respectivamente.²⁶ Se estima que para que el Perú pueda llegar en un período de diez años a niveles de infraestructura básica (i.e., transporte, telecomunicaciones, electricidad y agua y saneamiento) similares a los de, por ejemplo, Colombia, tendría que cubrir una brecha de inversión equivalente a US\$18.200 millones (Coronado, 2003; Oliva, 2002). Con base en los niveles anuales actuales de inversión pública en los rubros citados (i.e., S/888 millones o US\$274 millones), y sin contar con nuevas necesidades, el Perú podría necesitar, *ceteris paribus*, un plazo de más de 60 años para alcanzar tales grados de infraestructura básica.²⁷

La capacidad de inversión del sector público se ve limitada principalmente por cuatro factores. En primer lugar se encuentran los bajos niveles de ingresos públicos,²⁸ que a su vez se ven afectados por otros elementos de diversa índole como son los relativos a la distribución desigual del ingreso y al alto grado de informalidad en la economía. En segundo lugar, la rigidez y carácter inercial del gasto público también limitan la holgura inversora del Estado peruano. El presupuesto del Gobierno central se compone de un 63% de gasto corriente, un 25% de servicio de la deuda y un 1% de otros gastos. Ello deja aproximadamente un 11% para gastos de capital (World Bank, 2002b). En tercer lugar, la capacidad de endeudamiento²⁹ del país para poder financiar proyectos de inversión se encuentra limitada, sobre todo en el corto plazo, como consecuencia del alto nivel del servicio de la deuda externa, que para el período 2005-2008 representará un 37,7% de los ingresos públicos, rubro que comenzará a disminuir a partir de 2011.³⁰ Finalmente, la baja eficiencia relativa del gasto público en inversión restringe el impacto

²⁴ Aproximadamente un 50% inferior a la de los países industrializados.

²⁵ Aproximadamente un tercio de la de los países industrializados.

²⁶ Un estudio del BID (2001a) sitúa el nivel de desarrollo de infraestructura del Perú en el puesto 21 de 24 países de América Latina y el Caribe, siendo un 50% más bajo de lo que le correspondería por su nivel de ingresos.

²⁷ Datos elaborados con base en información proporcionada por el MEF (2005a).

²⁸ Los ingresos fiscales del Perú constituyen alrededor del 14% del PIB, lo que lo sitúa a 7 y 12 puntos porcentuales por debajo del promedio de países de ingresos medios e ingresos altos, respectivamente (International Monetary Fund, 2003).

²⁹ El nivel de deuda pública se sitúa alrededor del 45% del PIB.

³⁰ A finales de diciembre del 2004, la deuda pública total era de US\$30.936 millones (45,2% del PIB), de lo cual la deuda pública externa ascendía a US\$ 24.466 millones (35,7% del PIB) y la interna a US\$ 6.470 millones (9,5% del PIB). Aunque la deuda total se considera manejable, el servicio de la deuda externa ya contraída va a requerir un considerable esfuerzo por parte del Tesoro Público. Para el período 2005-2008, el servicio anual promedio se estima en US\$ 3.100 millones (i.e., equivalente a un 3,8% del PIB). Como primer paso para resolver este problema, el Perú ha acordado con el Club de París un pago de US\$1.600 millones (19% de su endeudamiento con el club), a ser realizado durante 2005. Con el propósito de efectuar este pago, para mediados de julio 2005 el Perú había emitido US\$750 millones en bonos externos a 20 años, y aproximadamente US\$300 millones en bonos denominados en moneda local (S/1.050 millones).

de los recursos empleados (World Bank, 2002*d*). Una mejora en este sentido permitiría cubrir parte del déficit de inversión. Sin embargo, la existencia de una burocracia lenta y poco profesionalizada, junto con procesos de toma de decisiones y de implementación, seguimiento y evaluación de políticas poco adecuados, dificultan la utilización eficiente de los recursos públicos y la promoción de la inversión privada. En cuanto a esta última, a pesar del incremento verificado durante la última década, no ha podido complementar hasta el momento los bajos niveles de la inversión pública. Entre los factores limitantes figuran el alto costo y difícil acceso al capital y los elevados costos de transacción.³¹

A pesar de que últimamente el sistema financiero nacional ha exhibido una saludable solidez, el acceso al capital es difícil y costoso, mientras que el riesgo operativo intrínseco es elevado.³² Entre las causas más importantes de esta situación se pueden destacar: (i) la protección insuficiente de los derechos de los acreedores como consecuencia de la debilidad del sistema de administración de justicia, (ii) las imperfecciones existentes en el sistema de garantías, y (iii) el precario desarrollo de instrumentos de financiación de mediano y largo plazo.

Los elevados costos de transacción se originan parcialmente en los niveles insuficientes de infraestructura básica anteriormente aludidos (i.e., transporte, comunicaciones, servicios de puertos, electricidad, agua y saneamiento), en la mala calidad normativa que añade confusión e inestabilidad, y en un entorno de volatilidad e incertidumbre, todo lo cual se traduce en obstáculos a la inversión privada y en la relativa imperfección de los mercados.³³

La competitividad y la productividad de la economía también se ven afectadas por la falta de garantías sobre los derechos económicos básicos, lo cual a su vez se deriva de la debilidad del sistema de administración de justicia. No obstante los importantes avances registrados desde los años noventa en materia de promoción de la competencia, el acceso a los mercados sigue restringido como consecuencia de barreras burocráticas, el consecuente alto índice de informalidad y la falta de capacidad institucional para mejorar la coordinación de los mismos. De igual manera, los altos índices de exclusión social generan inestabilidad y conflicto, limitan el crecimiento del tamaño de los mercados internos y producen una mano de obra poco calificada para actuar como motor de la economía.

Para subsanar las debilidades citadas de forma permanente se requiere de la aprobación y cabal implementación de las reformas y políticas públicas correspondientes, es decir, de las llamadas “de segunda generación.”³⁴ Sin embargo, persisten dos factores del pasado que siguen dificultando su concepción e implementación: una economía política adversa como consecuencia

Estas operaciones han aliviado la presión para 2005 y 2006, pero el país va a necesitar apoyo financiero de las entidades multilaterales para poder cumplir con sus obligaciones. Según las proyecciones del FMI, para que el Perú mantenga su liquidez, los organismos multilaterales deben realizar transferencias netas de US\$700 millones en 2005 y US\$500 millones en 2007 (MEF, 2005*a*).

³¹ La baja productividad del trabajo y del capital también impactan negativamente los niveles de inversión.

³² Este argumento se desarrolla en el Capítulo VII: Instituciones de Mercado.

³³ A pesar de estos obstáculos, la participación del sector privado en la inversión ha mostrado avances a través de las privatizaciones y de los proyectos concesionados, lo cual ha atraído recursos y capacidades hacia los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones. Pero las concesiones a ser realizadas sin soporte financiero del sector público han disminuido. Los nuevos proyectos requieren de una mayor participación del Estado para garantizar su financiación.

³⁴ Rodrik (1999) cita a las instituciones relativas a la protección del derecho de propiedad, las instituciones reguladoras del mercado, las instituciones para la estabilización macroeconómica; las instituciones y políticas de seguridad social y a las instituciones para la resolución y manejo de conflictos.

de la existencia de grandes desigualdades sociales y severas limitaciones fiscales, y una relativa concentración del poder político que afecta la competición necesaria para que el sistema político pueda agregar los intereses de la sociedad de manera efectiva. Este es el telón de fondo sobre el cual el Perú debe responder a sus muchos desafíos económicos, sociales, políticos y de desarrollo institucional.

III. SISTEMA DEMOCRÁTICO

La existencia de un sistema democrático eficiente constituye un requisito esencial para que el Estado pueda desempeñar sus funciones fundamentales, a saber: (i) estabilizar la economía con niveles robustos de crecimiento económico y empleo e inflación moderada; (ii) mitigar los desequilibrios verticales y horizontales;³⁵ (iii) fomentar la eficiente asignación de recursos y suministro de servicios; y (iv) controlar los comportamientos depredadores de los sectores público y privado mediante la preservación del orden público, el control de abusos y arbitrariedades, y la prevención de la corrupción. A su vez, el desempeño de estas funciones es vital para un fomentar un crecimiento económico sostenible y reducir la pobreza.

En este estudio, por sistema democrático eficiente se entiende aquel que cumple con los siguientes requisitos: (i) el gobierno se fundamenta en el consentimiento de los gobernados, entre los cuales a su vez existe un consenso adecuado sobre el modelo político y económico, y sobre las reglas de juego relativas a la repartición del poder; (ii) existe un elevado nivel de inclusión e intensidad de participación por parte de los ciudadanos en el proceso político; (iii) se realizan regularmente elecciones libres e imparciales para escoger a la dirigencia; (iv) los ciudadanos se encuentran representados de manera imparcial y efectiva en el sistema político; (v) se cuenta con una capacidad aceptable de agregar las preferencias ciudadanas y establecer consensos en torno a objetivos nacionales en materia de políticas públicas; y (vi) existe un sistema efectivo de fiscalización política entre las tres ramas del gobierno, de manera que ninguna pueda abusar de su autoridad o ignorar las exigencias de la mayoría.

Un desempeño adecuado en estos aspectos dependerá del funcionamiento del sistema con respecto a componentes más reducidos de los mismos, así como con respecto a sus características institucionales asociadas. En este capítulo se presenta una descripción y análisis de cómo se manifiestan estas dimensiones y componentes en el caso peruano, para posteriormente extraer las conclusiones del caso y formular recomendaciones generales sobre los aspectos tratados.

Un gobierno basado en el consentimiento de los gobernados

Esta dimensión consta de dos componentes: (i) aceptación del modelo político y económico, y (ii) aceptación de las reglas del juego. El primero de ellos tiene que ver con el grado de aceptación del sistema democrático y una economía basada en el libre mercado, mientras que el segundo se relaciona con el grado en que los comportamientos de los actores para lograr acceso al poder y expresar disensos son coherentes con la ley y con los límites de la conducta democrática.

En el Perú parece existir un consenso básico entre la población general y las elites políticas y sociales en torno a la primacía del sistema democrático –elecciones libres y abiertas como mecanismo para seleccionar a las autoridades públicas-- y al modelo económico de libre mercado. Sin embargo, se trata de un consenso relativamente reciente, superficial y frágil. Durante los últimos años los peruanos, generalmente, se han adherido al proceso democrático tanto en el ejercicio del poder como en la manifestación de los disensos. Con todo, la historia de inestabilidad política, la poca credibilidad de dirigentes e instituciones y la escasa fiabilidad de

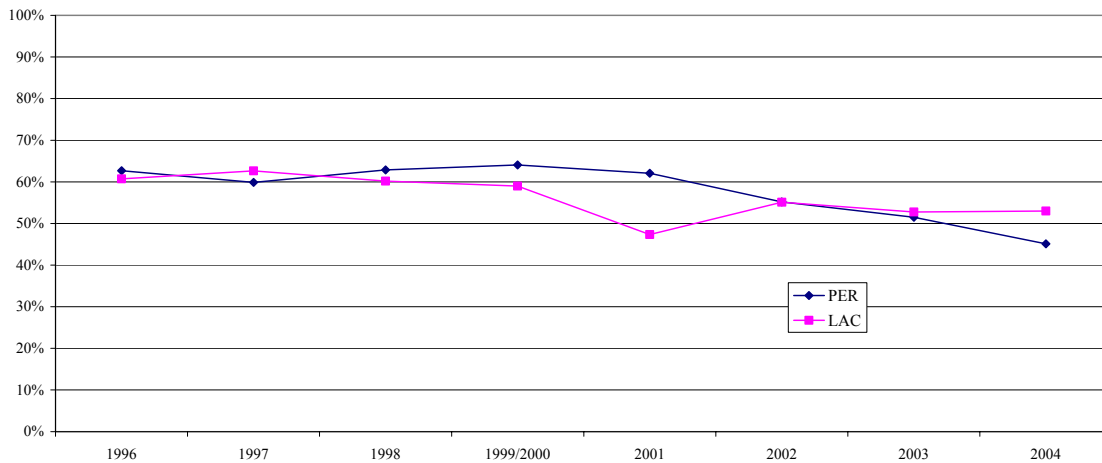
³⁵ Véase la Nota 8 *supra*.

los controles institucionales no han producido un alto grado de confianza por parte de los actores sociales en la estabilidad de las políticas y del entorno político y jurídico.

Aceptación del modelo político y económico

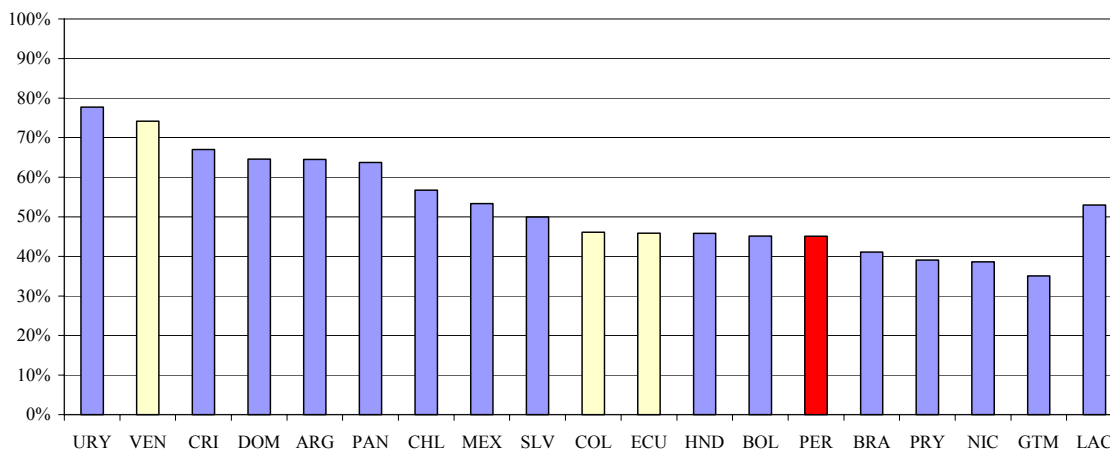
Si bien existe un consenso general sobre el modelo político y económico, el nivel de apoyo a la democracia en el Perú es más tenue que en otros países de América Latina. Según el Latinobarómetro (2004), el 45% de los encuestados en la edición de 2004 expresó una preferencia clara por la democracia en comparación con otras formas de gobierno (Gráfico 3.1). Esto representa una disminución del 15% en el grado de apoyo incondicional a la democracia con respecto a la encuesta realizada en 2001. Al mismo tiempo, sin embargo, el porcentaje de aquellos que declararon su respaldo a un gobierno autoritario en ciertas circunstancias sólo aumentó en un 8% entre 2001 y 2004 (de 12 a 20%), mientras que cerca del 23% de los encuestados manifestó que había muy poca diferencia entre un sistema democrático y uno autoritario. En cualquier caso, el 45% de apoyo a la democracia estuvo por debajo del promedio general para América Latina, que superó el 50% (Gráfico 3.2). Así pues, si bien es cierto que el respaldo incondicional a la democracia en el Perú ha decaído en los últimos años, el apoyo incondicional por el autoritarismo permanece bajo.

Gráfico 3.1
Apoyo a la democracia, 1996-2004



Fuente: Latinobarómetro 2004.

Gráfico 3.2
Apoyo a la democracia

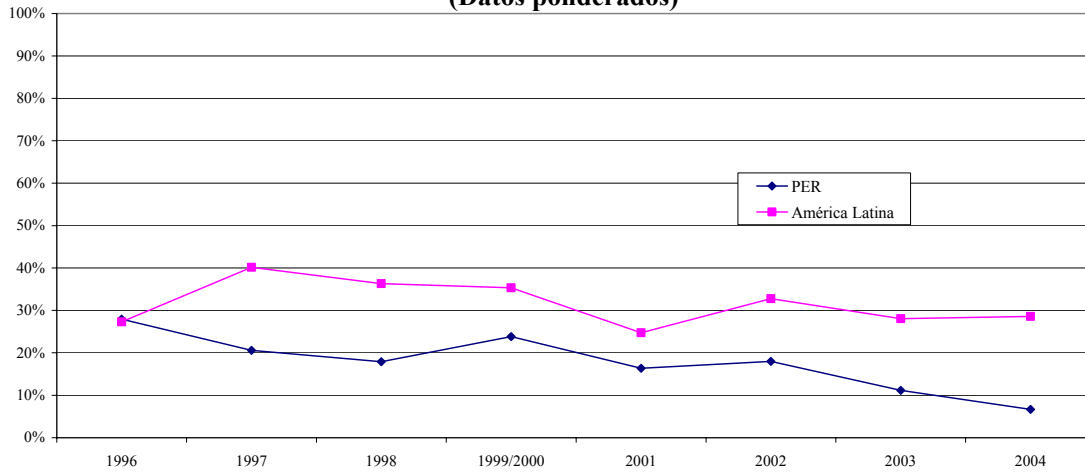


Fuente: Latinobarómetro 2004.

Sin embargo, existen otros indicadores que muestran que el apoyo por la democracia no es muy profundo o que podría debilitarse en el futuro. En respuesta a otra pregunta del Latinobarómetro de 2004 (“¿Apoyaría Ud. un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático si las cosas se ponen muy difíciles, o no apoyaría Ud. en ninguna circunstancia un gobierno militar?”), el 43% de los encuestados declaró que lo haría si la situación se tornara más difícil. Sólo en Paraguay y Honduras hubo un mayor porcentaje de encuestados que se pronunció en el mismo sentido.

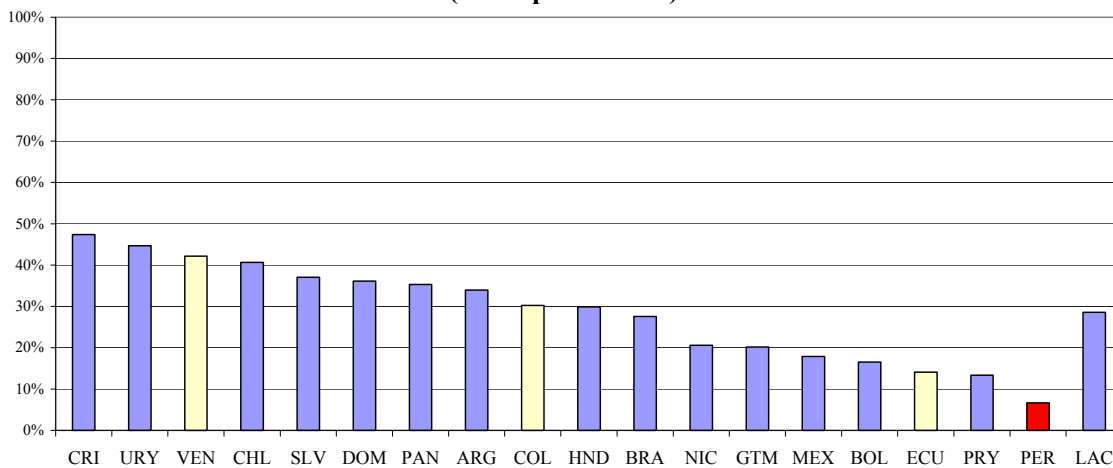
La satisfacción con el desempeño de la democracia en el Perú ha decaído notablemente, de un 24% en 2000 al 7% in 2004, el nivel más bajo de todos los países de la región (Gráficos 3.3 y 3.4). Lo anterior no deja de sorprender si se tiene en cuenta que los procesos democráticos se han revigorizado después de la caída del régimen de Alberto Fujimori, y que durante los últimos tres años la economía peruana ha figurado entre las de mayor crecimiento en la región (con una tasa promedio anual del 4% del PIB real). Así pues, los persistentes niveles elevados de insatisfacción con la democracia, aunados a la falta de confianza en el sistema mismo y en la dirigencia política, podrían seguir diezmando su legitimidad y desde ahí su capacidad de responder a las demandas sociales. En últimas, una menor legitimidad democrática podría poner nuevamente en peligro la estabilidad del régimen.

Gráfico 3.3
Satisfacción con la democracia en América Latina
(Datos ponderados)



Fuente: Latinobarómetro 2004.

Gráfico 3.4
Satisfacción con la democracia en América Latina
(Datos ponderados)



Fuente: Latinobarómetro 2004.

Aunque existe un apoyo amplio al régimen democrático, el origen controvertido de la Constitución actual ha puesto en duda su legitimidad y dado origen a que, desde algunos sectores, se exija su reforma. Entre las reformas sugeridas figuran el regreso a un sistema bicameral, la introducción de elecciones parlamentarias intermedias, un cambio en el tamaño del Congreso, la introducción de un *umbral* de votos requeridos para que los partidos obtengan escaños en el Congreso y la disminución de los requisitos legales para votar. Con todo, las diferencias de opinión acerca de la conveniencia y naturaleza más precisa de tales reformas, así

como de los mecanismos que se empleen para adoptarlas, han impedido hasta el momento que se lleven a cabo.³⁶

Otra característica positiva del contexto actual de la gobernabilidad democrática es el consenso básico que existe entre las elites sociales y políticas en torno a la necesidad de preservar una economía centrada en el mercado.³⁷ Y si bien es cierto que no existen grupos políticos significativos que promuevan un abandono definitivo de tal sistema, hay una gama de opiniones sobre el papel que el Estado debe desempeñar en la promoción activa del desarrollo.

Este consenso básico con respecto a la política, a la sociedad y a la economía ha quedado reflejado en el Acuerdo Nacional lanzado en marzo de 2002. Se trata de una iniciativa que consagra el compromiso establecido entre partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, gremios y funcionarios del gobierno para trabajar de manera cooperativa para lograr las 31 metas o políticas amplias orientadas a fortalecer la democracia y el imperio de la ley. Esto mediante la mejora de la equidad y la justicia social, el aumento de la competitividad económica y la construcción de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

El Foro del Acuerdo Nacional constituye un valioso entorno institucional para definir objetivos políticos, así como acuerdos y compromisos sectoriales de mediano plazo que trasciendan los períodos gubernamentales. Asimismo es un activo importante que puede contribuir a la estabilización y eventual profundización del consenso existente y a mantener un cierto nivel de diálogo entre grupos sociales y políticos importantes. Sin embargo, hasta el momento este foro no ha logrado convertir los acuerdos básicos en legislación y acciones de política concretas, ni tiene un amplio impacto sobre la opinión pública.³⁸

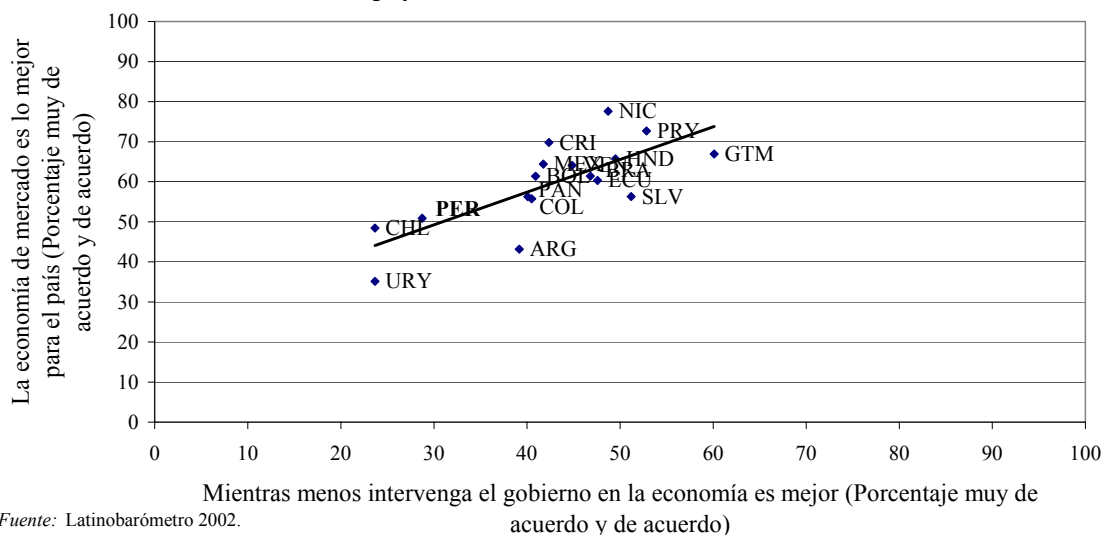
Otro impedimento para la búsqueda de consenso es el escaso atractivo que tienen las discusiones de política de largo plazo para una ciudadanía en su mayoría pobre e impaciente por lograr mejoras en su bienestar inmediato, y que a la vez desconfía de las instituciones y actores políticos nacionales. Las encuestas de opinión pública muestran que así como hay un grupo importante de ciudadanos (20%-30%) susceptible de acoger cualquier fórmula política que ofrezca mejorar sus condiciones de vida, existe una fracción significativa que se siente menos satisfecha con la economía de mercado, como lo muestran las respuestas a dos preguntas sobre el particular formuladas en el Latinobarómetro en 2002: escasamente el 50% de los encuestados estuvo de acuerdo con la afirmación “La economía de mercado es lo mejor para el país”, mientras que menos del 30% concordó con que “Mientras menos intervenga el gobierno en la economía es mejor” (Gráfico 3.5) (Latinobarómetro, 2004). Lo anterior indica que el consenso en torno a la economía de mercado en el Perú es menor que en el resto de los países de América Latina.

³⁶ Sin embargo, se han aprobado algunas reformas como la facultad de voto de los miembros de las fuerzas armadas y policiales.

³⁷ Por ejemplo, el APRA ha evolucionado desde posiciones que defendían la nacionalización de la tierra y la industria (“El APRA como movimiento continental” www.apra.org.pe/historia_mov_continental.asp) a aceptar claramente la economía de mercado y la globalización tal y como lo indica su aceptación del TLC con los Estados (“Plan de Gobierno del Aprismo, 2001-2006” www.congreso.gob.pe/grupo_parlamentario/aprista/pdf/imagen.htm).

³⁸ Una encuesta realizada en Lima y Callao después de la publicación del “Compromiso político, social y económico de corto plazo” en abril de 2004 mostró que sólo el 16% de los encuestados manifestó que el Acuerdo Nacional cumplía un papel importante (Hernández, 2004).

Gráfico 3.5
Apoyo a la economía de mercado



Con respecto a la reforma institucional del sector público y al desarrollo económico nacional, no existe la capacidad suficiente para convertir este acuerdo básico y relativamente frágil entre la elite en una agenda más concreta de acciones de política de corto y mediano plazo que tengan el potencial de producir avances en los objetivos allí consignados. Esta falta de progreso en materia de reforma de políticas, así como los deficientes resultados en cuanto a la reducción de los niveles de pobreza y a la creación de empleo, parecen contribuir a la mala imagen pública de políticos e instituciones democráticas como los partidos y el Congreso.

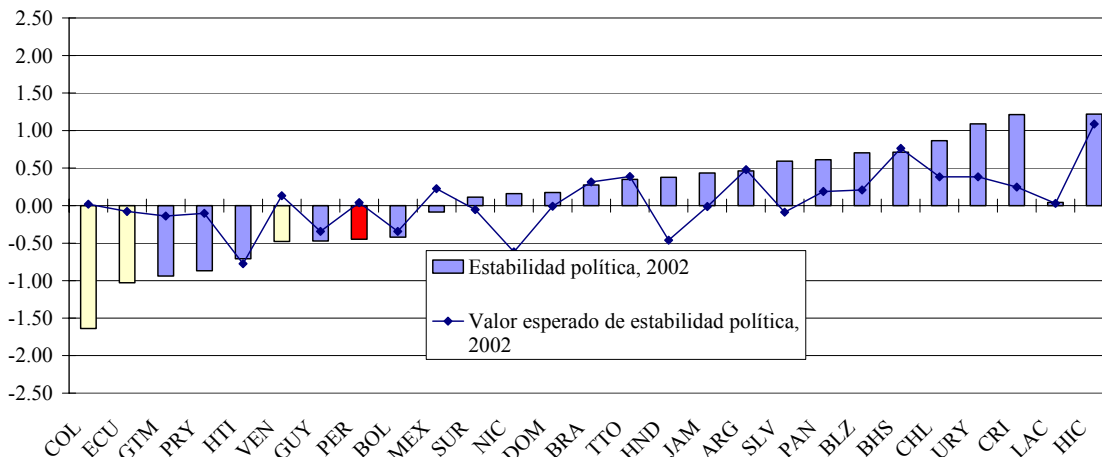
Aceptación de la reglas del juego

Esta dimensión refleja el grado en que los comportamientos de los actores para lograr acceso al poder y expresar disensos son coherentes con la ley y los límites de la conducta democrática.

Durante el gobierno de Fujimori prevalecieron varias formas de abuso de autoridad y de subversión de las normas e instituciones democráticas. Esta situación cambió significativamente a partir de las elecciones de 2001, cuando tanto el gobierno de transición como la administración y los legisladores elegidos ese año restauraron el respeto básico por el sistema de controles políticos y por la Constitución. Asimismo, el soborno político, antiguamente generalizado, ha sido reducido sustancialmente. Sin embargo, dado el inestabilidad política del pasado³⁹ (Gráfico 3.6), la poca credibilidad de las instituciones políticas citada y la incompleta institucionalización de las reglas democráticas, sería prematuro afirmar que existe una total aceptación de las reglas del juego.

³⁹ Según el índice de estabilidad política del Banco Mundial (Kaufmann *et al.*, 2004) el valor para el Perú es inferior al promedio de la región latinoamericana y está por debajo de lo esperado, dado su nivel de desarrollo económico.

Gráfico 3.6
Índice de estabilidad política



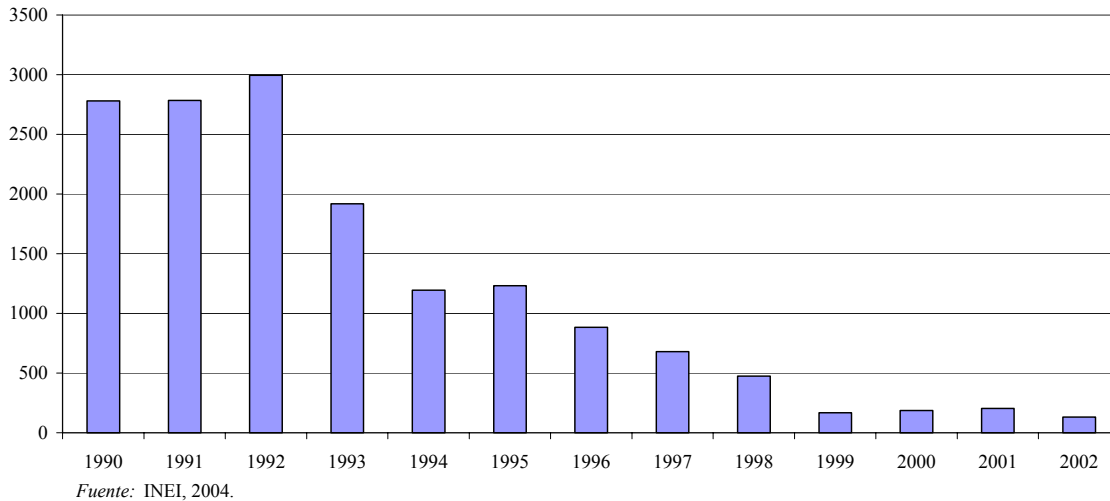
Fuente: Elaboración propia con base en datos de KKZ, 2002 y WDI, 2004.

A partir de 2001, las formas a través de las cuales los grupos sociales han expresado su desacuerdo y logrado tener “voz” por lo general se han ajustado a las reglas democráticas. En 2003 la mayoría de las marchas públicas fueron pacíficas (U.S. State Department, 2004), aunque en algunas protestas, como las de los coccaleros de Ayacucho, hubo brotes de violencia. Esto generó a su vez una respuesta violenta por parte de la policía, caracterizada como excesiva por algunos observadores. El número, nivel e intensidad de las manifestaciones públicas se han venido incrementando en 2004 y 2005. Se han presentado numerosos incidentes con grupos políticos y sociales regionales que han realizado protestas masivas y actividades que alteran el orden público, especialmente en el departamento de Puno y otras provincias de la sierra peruana.⁴⁰ En muchos de estos incidentes, los métodos y exigencias de los grupos que han estado detrás del conflicto han excedido los límites de la ley. Según el Ministerio del Interior, entre enero y septiembre de 2003 las carreteras fueron bloqueadas en 950 oportunidades y se presentaron 155 ocupaciones de instalaciones gubernamentales en las localidades involucradas. Como resultado de estas protestas hubo 106 policías y 162 civiles heridos, y se produjo la muerte de 13 personas. Estos enfrentamientos, así como la tendencia de los individuos a intentar resolver sus disputas por fuera del marco jurídico, muestran la escasa cultura de legalidad que prevalece en las áreas más remotas del país (de la Puente Mejía, 2004). Aunque han sido significativos, se trata de incidentes fragmentados en diversas localidades y aparentemente no entrañan un riesgo inmediato de convertirse en un conflicto generalizado de ámbito nacional. La frecuencia con que ocurren acciones subversivas es muy inferior a los niveles alcanzados durante los años ochenta y a principios de la década de los años noventa (Gráfico 3.7). Aun así, no se puede descartar la posibilidad de que, como ha ocurrido en otros países de la región, aumente la importancia de los

⁴⁰ Entre los incidentes aludidos figura uno que fue ampliamente difundido en el que el alcalde de Ilave fue linchado por la multitud después de tres semanas de protestas y violencia, a lo cual siguió una toma de rehenes en otras provincias. Asimismo, el legislador que representaba a Ilave y Tilali tuvo que salir del pueblo ante las amenazas de violencia por parte de la turba. Igualmente debe destacarse la rebelión de Antauro Humala. Este mayor del ejército lideró a un grupo de cerca de 100 reservistas que se tomó por la fuerza el puesto de policía de Andahuaylas, Apurímac, en enero de 2005.

movimientos contra el sistema imperante si no se contiene el desafecto creciente para con el gobierno, los partidos tradicionales y el resto de las instituciones políticas.

Gráfico 3.7
Acciones subversivas en Perú



Según lo expuesto hasta el momento, se puede afirmar que en el Perú la gran mayoría de los ciudadanos acepta que el reparto y acceso al poder debe hacerse mediante el proceso electoral. Sin embargo, no existir un consenso pleno sobre las reglas vigentes. Mientras algunos grupos intentan reducir la proporcionalidad existente que premia el acceso de las minorías a la representación parlamentaria, otros opinan que el sistema de reparto es excesivamente proporcional, lo cual debilita el sistema de partidos políticos y la labor del legislativo (Tanaka, 2004). Este punto se abordará más adelante.

En resumen, la consolidación de la democracia y la búsqueda de consenso en torno a una visión compartida de la economía de mercado dependen en buena medida en una continua estabilidad económica y del fortalecimiento de las instituciones, a saber, los partidos políticos, el Congreso y los organismos de vigilancia, tema éste que se tratará en secciones subsiguientes. Al mismo tiempo, es necesario hacer esfuerzos para fortificar el Acuerdo Nacional de manera tal que el diálogo se centre en objetivos de desarrollo económico prioritarios de mediano y largo plazo, y logre traducir los ideales de política en acciones concretas. Esto con el fin de que sus propósitos y funciones sean cada vez más valorados por la ciudadanía. El fortalecimiento del imperio de la ley y la minimización del conflicto en las regiones más remotas depende a su vez del fortalecimiento de la administración de justicia en todo el país (Capítulo IV: Estado de Derecho), del avance del proceso de descentralización, y de la mejora de las instituciones representativas regionales y locales (Capítulo VI: Descentralización).

Inclusión e intensidad de la participación política

Esta dimensión tiene tres componentes: (i) la apertura del proceso electoral a todos los grupos políticos (derecho a votar libremente y sin coerción, facilidad para ejercer el derecho al voto, condiciones para inscribir y preservar los partidos políticos e intensidad y alcance de la participación de los ciudadanos en la política y en los partidos); (ii) la capacidad de participación

de la ciudadanía en función de sus niveles de educación; y (iii) la capacidad de la sociedad civil para articular y defender sus intereses.

En el Perú, la ausencia relativa de obstáculos de procedimiento y la existencia del voto obligatorio hacen que un porcentaje amplio de la ciudadanía participe en las elecciones. Por ello, las desigualdades u otras deficiencias en materia de representación política no se originan fundamentalmente en la poca participación electoral. Dado que no existen muchas barreras a la formación de partidos, a la participación y a la representación, las elecciones han sido bastante abiertas e inclusivas. Sin embargo, se podría argüir que una legislación tolerante con respecto a la inscripción de las colectividades políticas, participación de candidatos y asignación de escaños parlamentarios ha contribuido, junto con otros factores, a la fragmentación y volatilidad del sistema de partidos y a la creciente naturaleza personalista de la política (Tanaka, 2004).

Una de las debilidades principales en materia de participación electoral tiene que ver con la escasa vinculación de los ciudadanos a la vida organizativa de los partidos políticos y en la selección de candidatos para ocupar cargos públicos. La poca voz y sentido de pertenencia de los ciudadanos con respecto a los partidos políticos limita su capacidad de cumplir las funciones que se espera desempeñen en cuanto a la articulación y agregación de intereses sociales. La participación e influencia ciudadana en los partidos es reducida en cuanto a magnitud general y también en lo que tiene que ver con su alcance geográfico, en la medida en que tanto la membresía como la dirigencia partidista se concentran en Lima.

Por otra parte, el voto preferente en sistemas de distritos electorales múltiples --un mecanismo dirigido a aumentar la voz de la ciudadanía en los partidos políticos-- no es muy efectivo cuando se trata de mejorar la rendición de cuentas centrada en los candidatos, dado que una vez que los candidatos son elegidos los electores ven imposibilitada su capacidad de control al enfrentarse a altos costos de información sobre el desempeño de los citados candidatos (e.g., no existe la posibilidad de informarse sobre el historial de votaciones de cada uno de los candidatos) (Tanaka, 2004). Asimismo reduce el potencial para que exista una rendición de cuentas enfocada en los partidos, pues fomenta la competencia dentro de ellos y disminuye su cohesión (Carey y Shugart, 1995). La debilidad programática y la falta de rendición de cuentas de los partidos para con la ciudadanía limita las posibilidades de que las elecciones libres y abiertas sirvan para que la gente ejerza su influencia en la dirección de las políticas nacionales y para que pueda pedir cuentas a los funcionarios.

La relativa fragmentación y falta de representatividad (Brysk, 2000)⁴¹ y eficacia (Washington Post, 2006) de las organizaciones de la sociedad civil, junto con niveles relativamente bajos de logro educativo entre una elevada proporción de la población, también limitan la intensidad de la participación ciudadana y el potencial de que los mecanismos electorales y de representación funcionen efectivamente en cuanto a garantizar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y su compromiso con las necesidades de la población.

⁴¹ Brysk (2000) argues that the representativeness of civil society in Latin America is questionable. There is no standardized mechanism for selecting civic leaders such as elections with universal suffrage provide for states. Civil society's constituents depend on "political entrepreneurs," social leaders, or outside allies to represent them. Furthermore, since civic groups have no designated sphere of authority, geographically or functionally overlapping organizations may claim to represent the same populations.

Apertura del proceso electoral

Derecho de votar libremente y sin coerción

A pesar de la proximidad entre las controvertidas elecciones de 2000, y las de 2001, estas últimas fueron ampliamente percibidas como libres e imparciales. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) recobraron rápidamente su credibilidad después de haber perdido la confianza pública durante los comicios de 2000. El proceso de votación fue justo y los votantes tuvieron la libertad de manifestar sus preferencias electorales sin interferencia del Estado u otros actores.⁴² Además, el mercado de información sobre los partidos y los candidatos se mantuvo por lo general libre de las distorsiones causadas anteriormente por la inyección de fondos estatales y otros recursos en la campaña del partido de gobierno, y de la corrupción de una buena parte de los medios de comunicación. Es así como las condiciones parecen estar dadas para que las elecciones de 2006 sean igualmente libres e imparciales.

Facilidad para ejercer el derecho al voto

Aparentemente no existen barreras físicas o jurídicas sustanciales para ejercer el derecho al voto, que se considera legalmente obligatorio. El no concurrir a las urnas está penalizado con una multa equivalente a US\$35 (en 2001) (UNDP, 2004). Actualmente el Congreso se encuentra estudiando propuestas para reformar la ley, de tal modo que el voto se convierta en un derecho cuyo ejercicio sea voluntario, o que siga siendo obligatorio pero sin multa.

Cabe notar que, en algunos casos, las largas distancias que por lo general tiene que recorrer la población rural para acercarse a los centros de votación limita hasta cierto punto el nivel y la igualdad en materia de participación electoral, no obstante los recientes esfuerzos realizados por ONPE para aliviar este problema.

La participación electoral como porcentaje de la población en edad de votar y de la población empadronada ha sido consistentemente más elevado que el promedio para América Latina: alrededor del 79% de los votantes inscritos y cerca del 71% de la población en edad de votar en promedio han participado en las elecciones presidenciales desde 1990 (Gráfico 3.8) (Payne *et al.*, 2003). Sin embargo, durante este mismo período cerca del 13% de los votos depositados en los comicios presidenciales y el 18% de los correspondientes a las elecciones de Congreso fueron en blanco o se anularon por causa de errores (Gráfico 3.9). El volumen de votantes en el Perú ha sido similar al promedio regional, una vez se tienen en cuenta los votos válidos en vez de la votación total.

42

Aunque en la prensa se publicaron algunas acusaciones relacionadas con la compra de votos en las elecciones de 2002, no se presentó ninguna queja formal ante la JNE. El presidente del organismo electoral dijo a los medios que lo que había ocurrido se asimilaba a la práctica común de repartir camisetas, gorras, etc., en eventos políticos, lo cual no se considera compra de votos (OAS, 2002: 32).

Gráfico 3.8
Votos totales en elecciones presidenciales
como porcentaje de ...

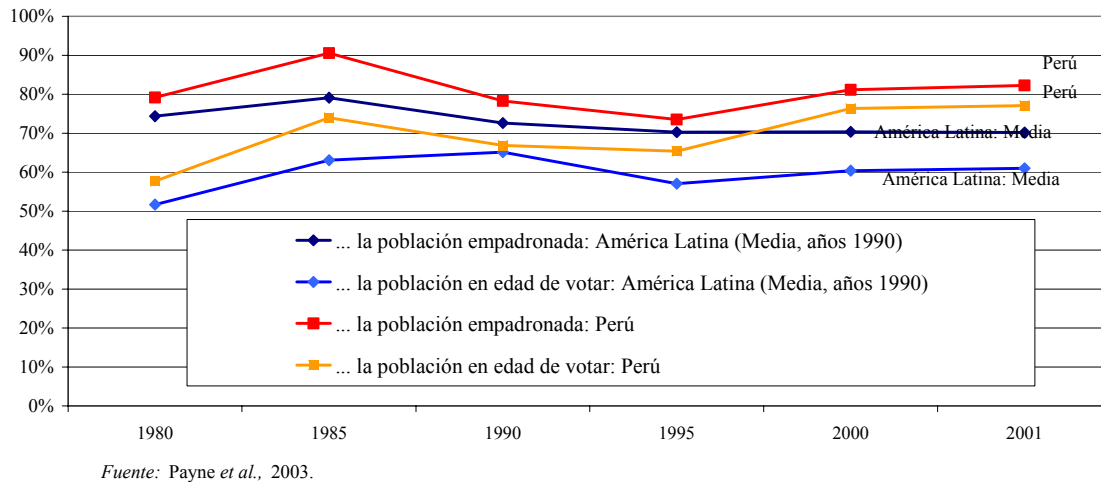
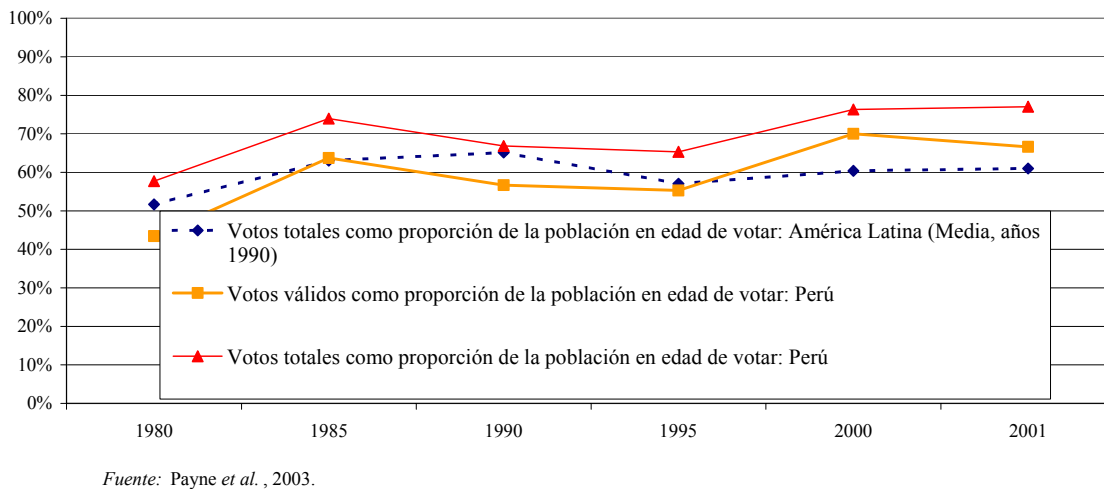


Gráfico 3.9
Votos totales y votos válidos
como porcentaje de la población en edad de votar

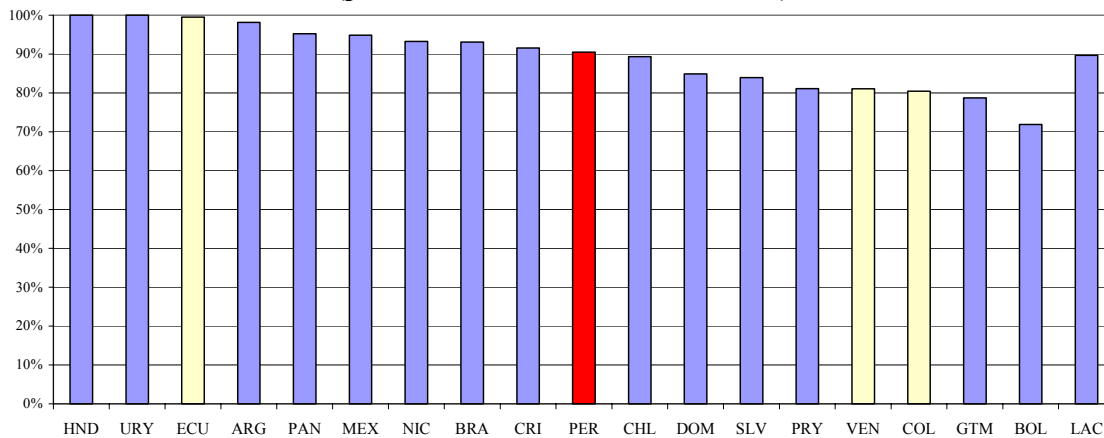


Facilidad de inscribirse para votar

En relación con el resto de la región, el Perú cuenta con un sistema completo y eficiente de inscripción electoral ciudadana. De las personas elegibles para votar se ha inscrito un promedio del 90% en el período de 1989-2004 (93% en 2001), lo cual ubica al país ligeramente por encima del promedio regional (Gráfico 3.10). El proceso de inscripción electoral es automático, dado que el registro electoral proviene del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Esa conexión con el registro civil hace que el registro electoral se actualice continuamente y por lo tanto excluya a las personas fallecidas o que se han cambiado de lugar de

residencia. Sin embargo, se estima que el registro civil excluye entre 800.000 y 1.000.000 de personas (~3-3,5%), de una población total de cerca de 27,5 millones (Oxford Analytica, 2004). Es posible que los pobres del campo y las comunidades indígenas constituyan una alta proporción de quienes no poseen un Documento Nacional de Identidad (DNI), dado que su lejanía geográfica, los costos y la falta de partidas de nacimiento oficiales constituyen barreras potenciales que aplican principalmente a estos grupos. Últimamente las ONG han venido presionando al gobierno para que elimine la tarifa administrativa (US\$6)⁴³ que se debe pagar al RENIEC para renovar o actualizar el DNI. A pesar de que el sistema de inscripción electoral todavía puede mejorar en relación con sus similares de otros países de la región, se considera que es bastante completo y preciso, y que no genera desigualdades serias en materia de participación electoral.

Gráfico 3.10
Electores empadronados como % de la población en edad de votar
(promedio de las elecciones 1989-2004)



Fuente: Payne et al., 2003.

Cualificaciones para inscribir y preservar los partidos políticos

Desde que se produjo la transición a la democracia en 1980 no han surgido obstáculos significativos a la creación y preservación de partidos políticos. Con el fin de inscribirse, un partido debe obtener un número de firmas equivalente al 1% del total de votos depositados en las últimas elecciones.⁴⁴ Para conservar esa inscripción, se ha solicitado a los partidos que mantengan al menos un escaño en el Congreso. Pero a raíz del establecimiento del distrito electoral único en 1992, se requería sólo entre el 0,8% y el 2,0% de la votación para que un partido obtuviera un escaño parlamentario. Esto prevaleció hasta 2001, cuando se reinstituó el distrito electoral múltiple.⁴⁵ Asimismo, mediante la configuración de alianzas los partidos han logrado obtener el escaño requerido en el Congreso para mantener su personería jurídica. Los distritos electorales múltiples del sistema actual no son tan grandes como para estar

⁴³ Quienes quieran inscribirse deben suministrar igualmente una foto válida que cuesta aproximadamente US\$3.

⁴⁴ Hasta la fecha, el Congreso no ha podido aprobar la propuesta mayoritaria de elevar el citado umbral al 5%.

⁴⁵ La Asamblea Constituyente elegida en 1992, compuesta por 80 miembros, sirvió también como Congreso. El Congreso elegido en 1995 tenía 120 miembros.

excesivamente abiertos a la entrada de partidos pequeños. Pero la combinación de un distrito grande (35 diputados elegidos en Lima), con la ausencia de un umbral legal para obtener representación, puede reforzar la naturaleza fragmentaria del sistema de partidos, a lo cual también ha contribuido la apertura de los sistemas políticos locales y regionales a candidaturas independientes (Tanaka, 2004).

Lejos de restringir la apertura de la competición democrática, los pocos requisitos para inscribir partidos, así como los relacionados con el número de votos requeridos para obtener un escaño en el Congreso y mantener su personería jurídica, han contribuido a la fragmentación y volatilidad del sistema partidista peruano (Tanaka, 2004). La facilidad relativa con que las colectividades han podido entrar y salir de la justa política (especialmente entre 1992 y 2001) también ha limitado los incentivos para forjar coaliciones intrapartidistas, al tiempo que ha acentuado la importancia de las personalidades individuales por encima de los partidos en la confrontación electoral. Queda claro que la fragmentación del sistema también se ha originado en factores no institucionales, entre ellos la incapacidad de los partidos tradicionales de gobernar de manera efectiva en los años ochenta, la retórica y acciones del régimen fujimorista contra los partidos, y la falta de progreso en cuanto a mejorar las condiciones de vida y reducir la pobreza. En las elecciones de 2001 hubo 11 colectividades que lograron representación en el Congreso, y el índice efectivo del número de partidos (con base en los escaños legislativos) fue de 4,5, lo cual ubica al Perú entre los seis primeros del escalafón regional en términos de fragmentación del sistema partidista (Payne *et al.*, 2003). En las elecciones regionales y municipales de 2002, los votos quedaron distribuidos entre una cantidad aún mayor de partidos y listas independientes. A marzo de 2005 había 27 organizaciones políticas con personería jurídica que se encontraban listas a participar en las elecciones de 2006.

La ley de partidos adoptada en 2003 contiene los mismos requisitos para mantener la personería jurídica de una agrupación política. Sin embargo, esta ley apunta a promover el desarrollo de un menor número de colectividades con cobertura nacional mediante la imposición de requerimientos adicionales de inscripción. No sólo se debe obtener el mismo número de firmas arriba especificado sino que la agrupación debe acreditar comités con un mínimo de 50 miembros en por lo menos dos tercios de los departamentos (17) y en un tercio de las provincias del país (65), lo cual significa movilizar 3.200 ciudadanos (International IDEA/Transparencia, 2004). Esta condición aplica únicamente a la inscripción inicial del partido. Sin embargo, dado que existe un número tan elevado de colectividades que han obtenido personería jurídica, y que se han inscrito más de 2.300 comités provinciales y 200.000 miembros de los distintos partidos, algunos observadores han cuestionado si la JNE está verificando plenamente el cumplimiento de la ley en cuanto al número de firmas necesarias y de la formación de comités provinciales.

Es claro que hasta el momento la ley no ha sido efectiva en sus propósitos, a la luz del número de partidos que se están inscribiendo. Para las elecciones de 2006 se han inscrito 28 y otros 11 estaban tramitando su personería jurídica a finales de agosto de 2005. Adicionalmente se han inscrito 26 movimientos regionales para la contienda electoral. Las posibles inconsistencias en la aplicación de la ley crean el riesgo de que se pueda cuestionar legalmente a algunos partidos y funcionarios que salgan electos con posterioridad a los comicios de 2006.

Intensidad y alcance de la participación ciudadana en los partidos políticos

La membresía en los partidos políticos es muy baja en el país en general. Tradicionalmente el APRA ha sido el partido que ha exhibido la organización más fuerte, pero la actividad principal

de las colectividades políticas se relaciona con las elecciones. Además de esta baja membresía y falta de representatividad geográfica,⁴⁶ la participación en decisiones trascendentales de los partidos —como por ejemplo la selección de candidatos, la escogencia de los dirigentes y la formulación de una plataforma política— es por lo general muy limitada. La falta de apertura y representatividad de las colectividades es una de las razones por las cuales no cuentan con la confianza de los ciudadanos, quienes no las consideran sensibles a sus aspiraciones. La tendencia de los partidos a radicarse fundamentalmente en Lima y otros centros urbanos importantes ha reforzado el carácter centralista del gobierno y contribuido al descuido relativo de las necesidades más sentidas en las áreas que están por fuera de la región metropolitana. Uno de los resultados de su limitada representatividad ha sido el surgimiento de movimientos políticos independientes en el ámbito subnacional.

Algunos analistas consideran que la opción del votante de elegir entre dos individuos en la lista de su partido (voto preferente), y así influir sobre cuál de las listas de candidatos de los partidos termina logrando el poder, es una manera de que los ciudadanos contrarresten la falta de apertura de las colectividades. Sin embargo, el voto preferente ha tenido una consecuencia negativa en la medida en que promueve la competición interna y la falta de unidad, lo cual ha debilitado aún más el significado de los rótulos partidistas, al tiempo que ha favorecido a los candidatos que cuentan con más recursos o a aquellos conectados con grupos de interés financieramente fuertes. Estas repercusiones del sistema de voto preferente se acentúan por el hecho de que los partidos por lo general no suministran fondos a sus candidatos sino que, por el contrario, los reciben de ellos a cambio de una ubicación favorable en sus listas (World Bank, 2002a). Así pues, una mejor manera de abrir los partidos a la participación ciudadana sería que se instituyeran procesos democráticos internos para seleccionar tanto su propia dirigencia como los candidatos a cargos públicos.

La nueva ley de partidos apunta en esa dirección, en la medida en que requiere que las colectividades adopten algún mecanismo democrático interno. Sin embargo, además de la opción de elegir directamente a los dirigentes y a los candidatos a cargos públicos en primera vuelta (abierta o cerrada), la ley permite que éstas nominen candidatos indirectamente a través de un comité que a su vez debe ser elegido por la membresía. Igualmente da lugar a que los dirigentes seleccionen a 24 de sus 120 candidatos (una quinta parte) al Congreso, y la misma proporción de candidatos a los consejos regionales y concejos municipales, sin acudir a ningún tipo de procedimiento democrático. La ley tampoco especifica ninguna restricción en cuanto a la ubicación de tales candidatos designados en las listas del partido. Si bien es cierto que representa un paso positivo, la ley no garantiza en sí misma que surjan partidos más democráticos y representativos. Ello dependerá de la creación de una verdadera membresía de partido y de la vigilancia y supervisión que ejerzan los ciudadanos y la sociedad civil sobre las colectividades políticas.

Mediante la introducción de mecanismos democráticos directos, la Constitución de 1993 abrió algunas vías para la participación ciudadana, entre las cuales figuran las iniciativas populares de reforma constitucional, la introducción de leyes en los ámbitos regional y local, y la realización de referendos. Además de la posibilidad de proponer leyes, se introdujeron mecanismos para la revocatoria o remoción de funcionarios tanto elegidos como designados, con el fin de aumentar

⁴⁶ La mayoría de los comités de partido están concentrados en las capitales departamentales y en las provincias del norte y la costa central. Las que tienen un menor número de comités tienden a ser las de las regiones pobres de la sierra y la selva.

el control ciudadano sobre las autoridades elegidas. Si bien es cierto que los instrumentos relacionados con la formulación de leyes se han empleado poco, los que tienen que ver con el control ciudadano se han utilizado con frecuencia. Es así como se han llevado a cabo consultas populares de revocatoria de autoridades en 200 localidades, especialmente en distritos pequeños y en algunas provincias poco pobladas. Sin embargo, dado que la ley exige el 25% de firmas de los votantes inscritos, el ejercicio de estos recursos ha sido limitado en jurisdicciones cuya población es más numerosa.

En suma, si se quiere garantizar el acceso y la participación de la ciudadanía en el proceso electoral, se podrían reducir o eliminar los cobros administrativos asociados con la inscripción ciudadana y el Estado podría continuar sus esfuerzos por mejorar el acceso de los electores rurales a los centros de votación. Asimismo, en aras de promover una participación geográfica más amplia de los ciudadanos en los partidos políticos y limitar la fragmentación y personalización del sistema, las normas asociadas con la nueva ley de partidos en materia de inscripción deberán ser plenamente reguladas y cumplidas. Para tal fin sería necesario profundizar la transparencia de la información relativa a la membresía de la colectividad, de modo que exista una supervisión externa del proceso. Igualmente se deberían realizar esfuerzos encaminados a asegurar que las colectividades cumplan la ley de partidos en cuanto a la selección de la dirigencia y de los candidatos a cargos públicos. En el futuro se debe buscar la ampliación de esta ley, de manera que asegure una mayor democratización del proceso de selección de candidatos, en cuyo caso podrían discutirse las bondades de eliminar el voto preferente.

Capacidad de participación de los ciudadanos en función de sus niveles de educación

El bajo porcentaje de la población que posee una educación secundaria completa, así como la deficiente calidad de la enseñanza contribuyen, comparativamente hablando, a la naturaleza elitista de la representación política y a que la ciudadanía no cuente con un buen conocimiento e información sobre la política. Los efectos que pueda tener este interés relativamente bajo de la ciudadanía en la política, así como su escaso conocimiento sobre el tema, se agravan debido a la naturaleza no programática de las colectividades y al carácter fragmentario del sistema de partidos. La combinación de estos dos factores hace que los ciudadanos no se encuentren bien informados sobre las preferencias de los candidatos en materia de políticas públicas, sobre el papel que ciertos partidos y funcionarios elegidos han desempeñado en la toma de decisiones relativas a esas políticas, y sobre la influencia que tales decisiones tienen en las condiciones sociales y económicas del país (World Bank, 2002a). Esto, combinado con el bajo estatus socioeconómico de la mayoría de la población y con la naturaleza del sistema electoral, limita la efectividad de los procesos y mecanismos por medio de los cuales los electores pueden manifestar sus preferencias en materia de políticas públicas, así como pedirle cuentas a su partido y a los funcionarios elegidos por su desempeño y su capacidad de atender las preferencias ciudadanas.

De la misma manera, el nivel educativo relativamente bajo del grueso de la ciudadanía va de la mano con el énfasis sensacionalista de los medios de comunicación y las deficiencias en el ejercicio de un escrutinio público bien informado sobre las decisiones de política pública y sobre la conducta de la administración. Las desigualdades en materia de ingreso y logro educativo también contribuyen a las desigualdades de representación política, lo cual a su vez puede acentuar la falta de equidad en el suministro de servicios públicos.

Así pues, la mejora en la calidad, acceso y eficiencia de la educación primaria y secundaria constituye un elemento esencial para ampliar y profundizar la participación ciudadana y consolidar la democracia. Dado que se trata de una tarea de largo plazo, en el entretanto se podría llevar a cabo un esfuerzo focalizado encaminado a enseñar cómo funciona el sistema democrático y cuáles son las responsabilidades ciudadanas, lo cual contribuiría a fomentar una participación constructiva por parte de la población.

Número y fuerza de las organizaciones de la sociedad civil

El Perú cuenta con uno de los niveles más elevados de actividad asociativa de carácter voluntario en la región (Kahhatt, 2002). Para 1995 existían 110.000 organizaciones sin fines de lucro legalmente constituidas, de las cuales 64.905 eran organizaciones de base.

En las últimas décadas ha surgido una tendencia a abrir canales para que la sociedad civil participe en la toma de decisiones sobre políticas públicas, planificación y vigilancia ciudadana. Algunos de esos espacios han sido institucionalizados, como por ejemplo el Acuerdo Nacional, los Comités del Vaso de Leche, las rondas campesinas, los núcleos ejecutores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), los Comités Locales de Administración Compartida de Salud (CLAS) y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) (de la Puente Mejía, 2004). Sin embargo, si se quiere que estas instancias de participación de la sociedad civil se tornen realmente efectivas, es necesario desarrollarlas aún más. En los ámbitos regional y local, espacios como los Consejos Consultivos Regionales, los Consejos Consultivos Locales, los Consejos de Coordinación Regional y los presupuestos participativos requieren una mejor institucionalización (Capítulo VI: Descentralización).

En lo fundamental, aquellas organizaciones de la sociedad civil que se dedican al cabildeo en torno a las políticas públicas o a vigilar el desempeño de las instituciones gubernamentales carecen de una estructura sólida, se encuentran fragmentadas y no están fuertemente conectadas con la ciudadanía. Por ello su capacidad para articular y defender de manera efectiva los intereses sociales más amplios es limitada. La debilidad del sistema de partidos en lo que se refiere a organizar y a representar a amplios sectores sociales contribuye a acentuar la incapacidad de la sociedad civil para articular efectivamente sus aspiraciones. La escasa confianza en las instituciones democráticas acentúa los altos niveles de apatía y la falta de interés por participar en política, lo que a su vez limita la rendición de cuentas de las instituciones públicas para con la ciudadanía.

En cuanto a las organizaciones sindicales, su fuerza organizacional e influencia ha decaído considerablemente. Esto como resultado de un período prolongado de recesión económica durante la década de los años ochenta y comienzos de los años noventa, de las reformas originadas en el ajuste estructural de los años noventa y del colapso de los partidos políticos de izquierda ligados a las organizaciones de trabajadores. A raíz de estos sucesos, y de que una parte significativa de la fuerza laboral se ha desplazado hacia el sector informal (estimada en dos tercios), la membresía en los sindicatos ha disminuido de un 17% del total de la fuerza laboral en 1981-82 a cerca del 7% en el año 2000 (Morón y Sanborn, 2005).

Los intereses empresariales han estado representados por la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y sus gremios asociados, entre ellos la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), la Sociedad Nacional de Industrias, la Sociedad Nacional de Pesquerías, las asociaciones de exportadores (ADEX y COMEX), así como las de la banca, la industria aseguradora, la

farmacéutica, le pequeña y mediana empresa, las agremiaciones agrícolas y los sectores de radio y televisión. Estos gremios han conservado una influencia significativa. Cabe resaltar que la CONFIEP apoyó el programa de estabilización económica de 1990-1992 y la primera generación de reformas orientadas a la apertura.

Con el fin de fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en la formulación de políticas y vigilar al gobierno, es necesario dar pasos que conduzcan a mejorar la disponibilidad de información sobre la manera en que opera la administración pública, como por ejemplo las operaciones presupuestales y de adquisiciones, y a la puesta en marcha de un sistema nacional y público de información (de la Puente Mejía, 2004). Igualmente se debe promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las comisiones y plenarias del Congreso, en los consejos de desarrollo locales y regionales, y en otros espacios institucionales.

Elecciones libres e imparciales

La existencia de elecciones libres e imparciales dependerá de que se cuente con procedimientos electorales imparciales y creíbles, y de que haya libertad de prensa y de asociación, así como un sistema razonablemente equitativo para financiar las campañas y los partidos políticos. A continuación se describirán y analizarán los siguientes aspectos relacionados: (i) regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales; (ii) vigencia de condiciones para que exista una difusión relativamente equitativa de las posiciones de los diversos partidos y candidatos; (iii) derechos de expresión y asociación, y (iv) flujo de información imparcial y objetiva sobre las diferentes alternativas electorales.

Después del colapso del régimen de Fujimori se reestablecieron las condiciones para llevar a cabo elecciones libres e imparciales. La recuperación de la credibilidad y efectividad de las instituciones encargadas de supervisar los comicios, así como la existencia de procedimiento electorales imparciales y de una prensa libre de la influencia gubernamental, han hecho que las elecciones se constituyan nuevamente en una oportunidad para que los ciudadanos expresen libremente sus preferencias en materia de partidos y candidatos.

Como se afirmó anteriormente, el sistema electoral peruano se ha visto afectado por sesgos potenciales derivados de la falta de regulación en materia de financiación de campañas y otras actividades de política partidista. La adopción de la nueva Ley de Partidos Políticos constituye entonces una oportunidad para equilibrar el acceso a la publicidad y la financiación de las colectividades.⁴⁷ En general, el déficit de legitimidad y efectividad en materia de representación democrática no se origina en limitaciones relacionadas con una competición electoral abierta e imparcial.

Regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales

A diferencia de las muy cuestionadas elecciones del año 2000, las de 2001 fueron consideradas libres e imparciales por los equipos de observadores internacionales y domésticos. En 2001, el

⁴⁷ De implementarse la modificación de la citada ley según lo propuesto por la Comisión de Constitución del Congreso en lo relativo al financiamiento de partidos, sus objetivos originales se verían seriamente socavados. El dictamen de la citada Comisión propone aumentar el límite de los ingresos provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda identificar al donante, disminuir las obligaciones de información y manejo financiero de los partidos, y reducir las sanciones por incumplimiento de la normativa.

gobierno permitió a las autoridades electorales cumplir con sus funciones sin interferencia, y un porcentaje mayoritario de los funcionarios electorales que habían presidido los comicios previos fue reemplazado. Una encuesta ciudadana realizada en marzo de ese años mostró que el 78% de la ciudadanía aprobaba el trabajo del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), mientras que los observadores expresaron su confianza en que la imparcialidad de futuras elecciones quedaría garantizada (IMASEN, citado en OAS, 2002).

Uno de los factores que limita el funcionamiento eficiente del proceso electoral es la deficiencia en materia de coordinación institucional entre los dos organismos responsables por administrar y adjudicar las elecciones. Los límites de la JNE y la ONPE no se encuentran claramente definidos en la ley, su diseño institucional no permite que aborden de la manera más eficiente posible sus responsabilidades, mientras que las asignaciones presupuestales no se corresponden plenamente con sus atribuciones.⁴⁸ Como consecuencia, la dependencia mutua de las dos agencias para cumplir sus responsabilidades electorales conduce a que compitan entre sí y a que se creen ineficiencias. Sin embargo, algunas de estas dificultades podrán resolverse con una gestión y coordinación más efectivas.

Así pues, si se quiere consolidar los avances en materia de imparcialidad en el proceso electoral es necesario realizar esfuerzos encaminados a fortalecer la relación institucional entre la JNE y la ONPE, definiendo con mayor claridad en la ley las responsabilidades de cada cual y sus funciones institucionales, y ajustando las asignaciones presupuestarias a las mismas. Del mismo modo, la JNE tendrá que desarrollar la capacidad de hacer cumplir plenamente la Ley de Partidos Políticos en lo que se refiere a la inscripción de las colectividades, pues el no hacerlo socavaría la credibilidad de las elecciones.

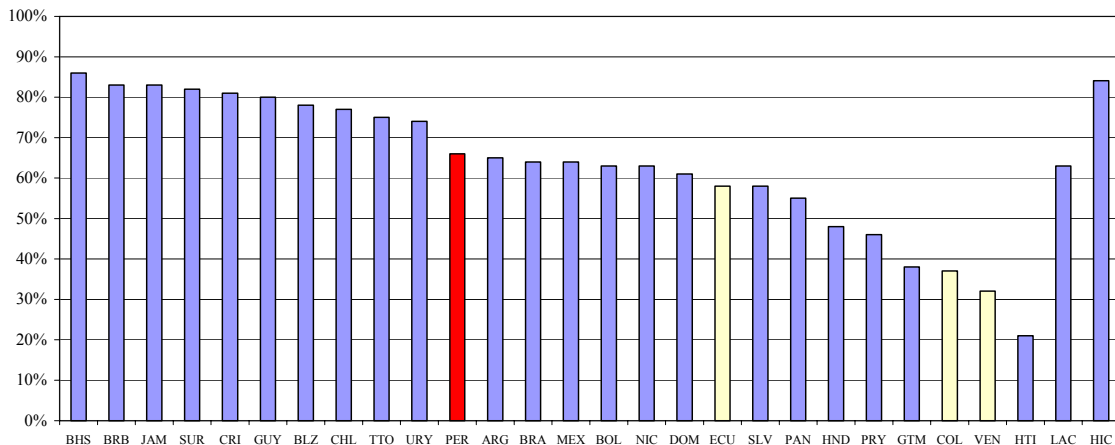
Libertad de prensa

La libertad de prensa se ha ampliado considerablemente desde las elecciones de 2000, cuando la Misión de Observación Electoral (MOE) de la OEA determinó que ésta se encontraba seriamente amenazada y que el acceso de los candidatos a los medios era muy desigual. Por lo general el gobierno respeta la libertad de prensa, y los medios de comunicación reflejan un amplio espectro de opiniones que van desde el apoyo hasta la oposición a la administración de turno. En el informe de 2004 de Freedom House sobre libertad de prensa, el Perú ocupó el puesto 75 en el escalafón entre un total de 192 países y se encontraba claramente por encima del promedio de los países de América Latina (Gráfico 3.11). Sin embargo, su calificación (34)⁴⁹ se encontraba 18 puntos por debajo del promedio de las economías desarrolladas. En el *Global Competitiveness Report* del Global Economic Forum, donde la puntuación se basa en las respuestas a una encuesta conducida entre ejecutivos de negocios, el Perú también quedó ubicado ligeramente por encima del promedio en el escalafón regional.

⁴⁸ Por ejemplo, en la actualidad existe una superposición de algunas competencias de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), órgano encargado de la administración del proceso electoral, y del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), órgano encargado de la justicia electoral.

⁴⁹ El rango teórico en la puntuación oscila entre 0 y 100. Una puntuación más baja significa mayor libertad en relación con tres categorías amplias: entorno legal, entorno político y entorno económico. Se presenta la puntuación inversa a la de Freedom House en el Gráfico 3.11, donde 100 significa mayor libertad de prensa.

Gráfico 3.11
Libertad de prensa
(Inverso del índice de FH; ahora 100=más libertad)



Fuente: Freedom House, 2004.

Sin embargo, muchos observadores coinciden en señalar que el respeto por los estándares periodísticos profesionales –una cobertura noticiosa basada en hechos y análisis objetivos y no en especulaciones e insinuaciones-- es deficiente. Existe en la prensa una tendencia hacia el sensacionalismo y a concentrarse en escándalos y actos criminales, y no en el suministro de información objetiva que pueda constituir la base de una discusión seria acerca de las políticas nacionales. Cabe notar que después del período Fujimori, muchos miembros prestantes de la prensa emprendieron su labor con un deseo casi obsesivo por demostrar su independencia del gobierno, lo cual ha conducido que se le preste muy poca atención a los logros de la actual administración.

Además de las deficiencias relacionadas con los estándares profesionales, a algunos miembros de los medios se les critica por su dependencia de ciertos grupos económicos y por sus sesgos en la cobertura noticiosa. Dada la poca credibilidad de políticos y partidos, los medios cumplen un papel prominente en la definición de la agenda pública. En esa medida, su objetividad y capacidad de representar a la opinión son especialmente críticas para garantizar imparcialidad y representación.

La calumnia se considera delito, y en ocasiones a los periodistas que están trabajando en historias relacionadas con corrupción --especialmente a quienes investigan los vínculos entre narcotraficantes y funcionarios gubernamentales-- se les amenaza con demandas judiciales. En 2003 se había registrado una disminución de casos concretos de intimidación y violencia contra periodistas, aunque éste seguía siendo hasta cierto punto un problema en las provincias. Según la Asociación Nacional de Periodistas del Perú (ANP), hubo 42 casos de persecución a periodistas en 2003 frente a 78 en 2002. En su mayoría se trató de amenazas de violencia o de emprender acciones judiciales, o acusaciones de calumnia por parte de políticos locales, autoridades policiales o militares, o empresarios. La corrupción de los medios, un fenómeno endémico durante el régimen de Fujimori, no se ha superado por completo (Oxford Analytica, 2004).

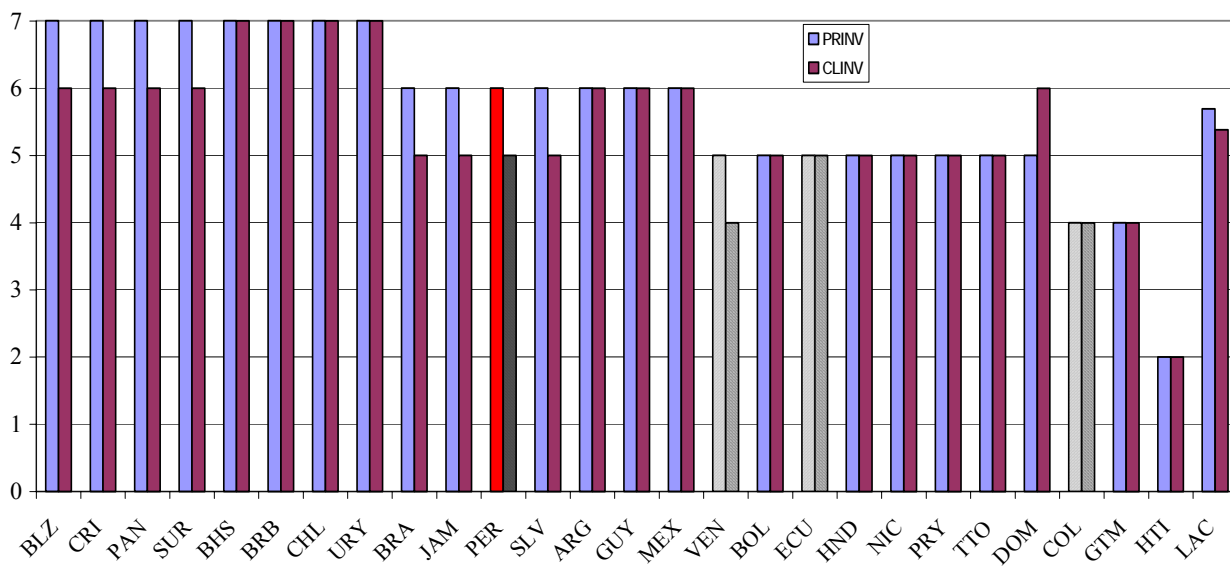
Si bien la libertad de prensa está relativamente garantizada, se debería promover la objetividad y la calidad de la información que se difunde por los medios a través de una mejora de la formación y capacitación de los periodistas. Esto con el fin de que haya una proporción cada vez

mayor de profesionales de los medios que tengan conocimientos sobre métodos de periodismo investigativo, estándares profesionales y sobre la manera como los medios de comunicación pueden apoyar de manera positiva la gobernabilidad democrática. Asimismo, se necesita que la sociedad civil los supervise para que pueda contribuir a señalar sesgos potenciales en la cobertura noticiosa que puedan derivarse de la estructura de propiedad de los grupos más importantes de medios de comunicación. Igualmente será necesario abordar las amenazas que persisten contra la libertad de prensa, lo cual se puede lograr mediante una investigación y procesamiento adecuados de los actos de intimidación y persecución a los periodistas.

Libertad de expresión y asociación

Existen algunas limitaciones a las libertades de asociación, de expresión y de protesta pública. En la puntuación de Freedom House (2004) sobre libertades políticas, el Perú queda clasificado como país “libre” por encima del promedio de América Latina, lo cual sugiere que los derechos de libertad de expresión y asociación están prácticamente garantizados (Gráfico 3.12). En el informe sobre derechos humanos en el Perú del Departamento de Estado de los Estados Unidos (U.S. State Department, 2004) se concluye que el derecho a asociarse de manera pacífica ha sido por lo general respetado en la práctica. La única excepción registrada en el informe se refiere a aquellas pocas ocasiones en que la policía utilizó fuerza excesiva para dispersar a los manifestantes. Al igual que en varios países de la región, los esfuerzos persistentes encaminados a capacitar a las fuerzas policiales en técnicas de control de multitudes y respeto a los derechos civiles podría ayudar a proteger el derecho democrático a la protesta. Al mismo tiempo, la educación cívica podría ayudar a instruir a la ciudadanía sobre los límites aceptables de la protesta social y sobre el deber del gobierno de proteger los derechos de propiedad de los ciudadanos contra los riesgos a su seguridad.

Gráfico 3.12
Derechos políticos y libertades civiles
(Inverso del índice de FH; ahora 7 = mejor)



Fuente: Freedom House, 2004.

Igualdad de acceso a financiación y publicidad para las campañas electorales

Hasta 2003 no existían límites al monto total de fondos privados o al tamaño de las contribuciones individuales que cada partido podía recibir para financiar su campaña, ni había ninguna disposición que prohibiera la financiación de una fuente particular. Tampoco se hacían cumplir las disposiciones legales que exigían a los partidos notificar las fuentes o montos de las contribuciones que recibían de fuentes privadas. Sólo existía una forma de financiación pública indirecta, a saber, la asignación de espacios en los canales de televisión y estaciones de radio públicos y privados para pasar publicidad durante las campañas electorales. En las elecciones de 2001 cada partido recibió 10 minutos pagados con fondos gubernamentales, los cuales podían ser utilizados 60 días antes de los comicios (International IDEA/Transparencia, 2004). Es así como ese año se asignaron cerca de US\$11 millones para cubrir el costo de los espacios cedidos en radio y televisión a todos las colectividades.

Es claro que el sistema de financiación política que operó en el Perú hasta 2003 no fue muy efectivo en cuanto a nivelar el campo de juego entre los candidatos individuales a ocupar cargos públicos, aunque no es igualmente claro que hubiera generado sesgos significativos en lo que se refiere a la representación de los partidos o a los objetivos de la política. La ausencia de límites para las contribuciones privadas a las campañas y a su monto total de gastos, así como la falta de transparencia, hizo que en la competición por obtener el favor de los votantes salieran favorecidos los candidatos con acceso a grandes sumas de dinero . También es cierto que la laxitud del sistema de regulación de las finanzas partidistas tiene su impacto más grande en el atributo referido a la “imparcialidad/efectividad de la representación ciudadana” de la gobernabilidad democrática (asunto que se discute en la sección subsiguiente), en la medida en que privilegia los intereses de ciertos grupos en el proceso de representación por encima de los intereses generales de la ciudadanía.

Bajo la Ley de Partidos Políticos aprobada en 2003 se suministra financiación pública directa a las colectividades, aunque estos fondos deberán ser utilizados en gastos operativos y de investigación y no para las campañas electorales. Tales recursos se entregarán anualmente en quintas partes durante un período de cinco años, dependiendo de la disponibilidad de fondos en el presupuesto nacional y del estado de la economía. Asimismo, sólo los partidos políticos con cobertura nacional –no los movimientos— son elegibles para obtener financiación pública. El monto total de la misma será 0,1% del valor de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto en las elecciones parlamentarias. Con base en el número total de votos en las elecciones de 2001, la suma total de financiación pública que se distribuiría a lo largo de un período de cinco años sería cercana a los US\$7 millones, mientras que el partido que obtenga más votos recibiría cerca de US\$1,5 millones de este total a lo largo de los cinco años.

Asimismo se continúa con la financiación pública indirecta a través del suministro de espacios para cuñas en radio y televisión, aunque ahora comienza 30 días antes de los comicios y la cantidad de tiempo asignado se amplía a medida que se acerque el evento. Ahora el Estado no va a entregar este beneficio directamente sino a través de una reducción en lo que se le cobra a las compañías de medios de comunicación por el uso del espectro electromagnético, lo cual entraña un costo considerable para el Estado (International IDEA/Transparencia, 2004).

La ley impone controles al monto de las contribuciones privadas, exige que los partidos notifiquen las fuentes de financiación y prohíbe contribuciones de ciertas fuentes (por ejemplo

gobiernos extranjeros), al tiempo que establece un límite general al tiempo en que la publicidad política puede estar al aire y uno de tiempo diario a las cuñas de cada partido durante la campaña. El tope de US\$60.000 para las contribuciones individuales parece razonable, dado el reducido número de personas que hacen aportes.

Quedan aún algunas deficiencia en las reglas y mecanismos para hacer cumplir la ley, de modo que aseguren una mayor transparencia y difusión de la información sobre las finanzas de los partidos políticos. Todavía se permiten algunas contribuciones donde no se conoce la fuente, para las cuales la ley especifica un límite de US\$30.000. Actualmente el Congreso está debatiendo una enmienda a la ley que aumentaría el citado límite a US\$60.000, sobre la base de un dictamen preparado por la Comisión de Constitución.⁵⁰

Ciertamente la ley ha impuesto una serie de obligaciones a los partidos políticos --con sus respectivas sanciones por incumplimiento-- dirigidas a fortalecer la transparencia del manejo de sus finanzas. En particular estipula las siguientes obligaciones: (i) los partidos deben canalizar todos sus ingresos (incluidos los aportes de los candidatos) y gastos a través de sus respectivas tesorerías; (ii) deben presentar informes financieros ante la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE; (iii) deben mantener registros contables; y (iv) deben pagar multas por incumplimiento de las citadas disposiciones por un importe de entre 10 y 50 veces el monto omitido o adulterado.

Sin embargo, la ONPE --establecida por la ley para vigilar las finanzas de los partidos-- carece de suficiente poder de supervisión y control. Los procedimientos que guían los procesos de notificación y control en relación con las finanzas de las colectividades son insuficientes durante el período electoral, dado que no hay garantía de que la notificación por parte de los partidos políticos y/o el examen al cual sean sometidos por la Gerencia de Supervisión, se lleven a cabo oportunamente para que sean tenidos en cuenta en el proceso electoral (Intrenational IDEA/Transparencia, 2004). La ley tampoco garantiza que el público pueda acceder libremente a la contabilidad de las finanzas de las colectividades.

En caso de ser aprobada, la enmienda a la ley de partidos propuesta por la Comisión de Constitución sobre el límite del monto de las contribuciones de fuente desconocida (de US\$30.000 a US\$60.000) dejaría sin efecto los avances logrados hasta el momento. Esto por cuanto el dictamen de la citada Comisión elimina la obligación de: (i) mantener una contabilidad única; (ii) informar sobre los aportes realizados por los candidatos de los partidos; y (iii) presentar informes financieros y mantener registros contables.⁵¹ Asimismo, la enmienda a la ley rebajaría la sanción al pago del monto omitido o adulterado.

Así pues, si se quiere garantizar la equidad en el acceso a la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, es necesario que se implementen plenamente las disposiciones legales relativas a la financiación pública de las operaciones de las colectividades, así como a los límites de la duración de la publicidad electoral y de los espacios publicitarios por partido. Desde este ángulo, la propuesta de enmienda de la Comisión de Constitución implicaría un debilitamiento del marco jurídico existente. Asimismo, se requieren esfuerzos para desarrollar dentro de los partidos la capacidad de mantener una contabilidad detallada que les permita notificar con exactitud las fuentes de sus contribuciones y sus gastos. Igualmente, sería deseable

⁵⁰ Véase la Nota 47 *supra*.

⁵¹ Esta última obligación sería sustituida por la de presentar a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE un informe de ingresos y egresos.

que se fortalecieran las reglas y los mecanismos de cumplimiento que aseguren la transparencia de los orígenes y uso de la financiación política.

Imparcialidad y efectividad de la representación ciudadana

Esta dimensión se refiere al grado de representación política derivado de las elecciones, el cual refleja de manera equitativa el mandato de los votantes y constituye un mecanismo tanto para que la ciudadanía indique claramente sus preferencias con respecto a los debates nacionales en torno a las políticas públicas, como para responsabilizar a las autoridades por sus decisiones al respecto y por su desempeño en los cargos que ocupan. En cuanto al criterio de la imparcialidad en la representación, se tienen en cuenta la proporcionalidad de la relación entre los votos obtenidos por un partido y los escaños logrados por el mismo en el Congreso, la equidad geográfica de la representación, y la equidad en materia de representación de género y de los diferentes grupos sociales. En lo que a efectividad se refiere, la atención se centra en la interacción entre las características de los partidos políticos (incluyendo su coherencia programática y su grado de institucionalización) y la naturaleza del sistema electoral (número de escaños por distrito, listas abiertas o cerradas, mayoritarias o proporcionales).

Una de las deficiencias críticas en la cualidad de la gobernabilidad democrática en el Perú está relacionada con la falta de efectividad de los mecanismos electorales en cuanto a permitir que los ciudadanos seleccionen y llamen a cuentas a los partidos y a los políticos individualmente con base en sus posiciones y decisiones en materia de políticas, y en su desempeño y honestidad. Esta deficiencia surge de una variedad de factores, entre ellos la debilidad de las propias colectividades, la naturaleza fragmentaria de sistema de partidos y la carencia histórica de prácticas democráticas internas. Algunos rasgos del sistema electoral, incluyendo el voto preferente y el sistema de mayoría absoluta con dos vueltas para elegir al Presidente de la República, han contribuido hasta cierto punto a la fragmentación del sistema de partidos y a la debilidad de los mismos. Otro factor que ha interferido para que los ciudadanos llamen a cuentas a los funcionarios públicos con respecto a sus preferencias en materia de políticas públicas es la regulación deficiente de la financiación de las campañas electorales a la que se aludió.

En cuanto a la imparcialidad en la representación, el sistema electoral peruano de representación proporcional resulta en un grado de equidad razonablemente alto en la participación de los partidos en el Legislativo con relación al porcentaje de votos obtenidos. De hecho, el sistema electoral, especialmente con el mecanismo de distrito electoral único utilizado entre 1992-2000, posiblemente contribuyó, junto con otros factores, a la fragmentación de las colectividades y a la creciente personalización de la política. La correspondencia relativamente estrecha entre el número de legisladores elegidos por cada jurisdicción y el peso de esta última en la población total significa que la representación en el Legislativo es bastante equilibrada en términos geográficos. Sin embargo, debido a la naturaleza centralista del gobierno y a la concentración de la dirigencia y membresía de la mayoría de los partidos políticos nacionales en la capital del país y otros centros urbanos, muchos consideran que la representación regional acusa deficiencias.

El poder efectivo de las autoridades elegidas

Para que haya una representación efectiva, el primer requisito es que quienes salen elegidos tengan realmente el poder de tomar decisiones y que lo puedan hacer libres de coerción o de influencias ilegales. Durante el gobierno de Fujimori, el poder efectivo de las autoridades legalmente constituidas se vio comprometido por la concentración del poder en la presidencia, por el amplio poder de decisión cedido al Servicio de Inteligencia Nacional y a los militares, y

por la extensa red de corrupción orquestada por funcionarios del Ejecutivo y que involucró a congresistas, jueces y dueños de medios de comunicación, entre otros. Asimismo, las acciones subversivas de Sendero Luminoso de finales de los años ochenta y principios de los años noventa pusieron en peligro el control de las autoridades legalmente constituidas, especialmente en aquellas partes del país donde esa guerrilla tenía mayor presencia.

Después de la caída del régimen de Fujimori, y del reemplazo de una buena parte de la cúpula militar y de la elección de un nuevo Presidente y Congreso en 2001, los funcionarios elegidos recuperaron su plena autoridad en todo el territorio nacional y en la mayor parte de los dominios de la política.

Sistemas electoral y de partidos que faciliten a los electores exigir cuentas a su elegidos

La efectividad limitada de los vínculos de rendición de cuentas entre autoridades elegidas y ciudadanos con base en los resultados electorales es una de las debilidades fundamentales de la gobernabilidad democrática en el Perú. Las elecciones no desempeñan de manera efectiva su función ideal de permitir que los ciudadanos seleccionen a candidatos y partidos, y que los llamen a cuentas en lo que se refiere a satisfacer sus preferencias y opciones en materia de políticas públicas (rendición de cuentas vertical, tal y como se describe en el Capítulo VI: Descentralización) y a garantizar que tales funcionarios elegidos se consagren a la búsqueda de políticas que representan el interés general de la ciudadanía y no su beneficio personal o los intereses de ciertos grupos de poder afiliados a la colectividad.

Ya se mencionó cómo la debilidad de los partidos políticos y la naturaleza fragmentaria del sistema mismo constituyen factores importantes que explican la efectividad limitada de los mecanismos de rendición de cuentas electorales. Algunas mediciones típicas de la fuerza partidista, como pueden ser el número de miembros, sus raíces en la sociedad civil y el grado de coherencia programática, muestran que los partidos han sido relativamente débiles en la historia peruana. La adopción tardía del sufragio universal y la dominación del sistema político por parte de la oligarquía hasta finales de los años sesenta hicieron que el surgimiento de un sistema de partidos verdaderamente democrático sólo ocurriera con la transición a la democracia. Durante los años ochenta, las varias partes del espectro ideológico estaban representadas y algunos de los partidos, especialmente el APRA y hasta cierto punto Acción Popular, contaban con numerosos seguidores, además de que tenían presencia organizacional. Sin embargo, esas colectividades se caracterizaban por una dirigencia altamente personalizada, poca democracia interna, “visiones y prácticas antagonistas y excluyentes generalizadas”, y un enfoque patrimonialista en la conformación y mantenimiento de las bases de apoyo social (Cotler, 1995). Con posterioridad a los fracasos de gobernabilidad de las administraciones Belaúnde y García, a la crisis económica y el descenso acelerado hacia la hiperinflación de los años noventa, a la profundización del conflicto con Sendero Luminoso y al ascenso de Fujimori a través de una estrategia antipolítica y en últimas antidemocrática, los partidos políticos más tradicionales vieron evaporar su respaldo. Es así como fueron prácticamente sustituidos por movimientos electorales aún más personalistas y débiles.

El que los partidos políticos no se encuentren sólidamente enraizados en la sociedad se refleja en los cambios radicales en el apoyo electoral de unos comicios a otros a partir de la transición

democrática de 1980 (Cuadro 3.1). El índice de volatilidad electoral del Perú para el período 1980-2001 fue de 51,8, el más alto en toda la región.⁵²

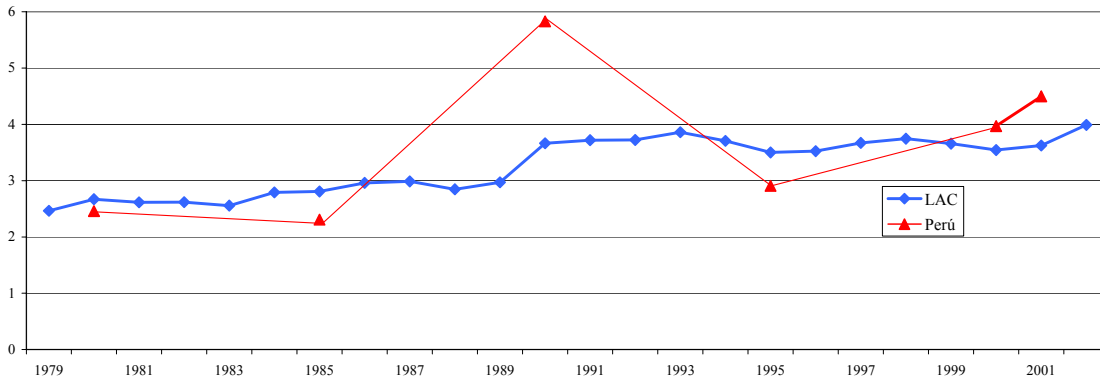
Cuadro 3.1						
Porcentaje de escaños en el Legislativo 1980-2001						
LH Escaños	1980	1985	1990	1995	2000	2001
AP- Partido Acción Popular	54	6	14	3	3	3
APRA	32	59	29	7	5	22
IU	6	27	9	2		
PPC/CODE	6	7	14	7		
CAMBIO 90/Nueva Mayoría/Perú 2000			19	56	43	4
FIM - Frente Independiente Moralizador			4	5	8	
ML			5			
Unión por el Perú (UPP)				14	3	5
Perú Posible					22	38
Unidad Nacional						14
Somos Perú					7	3
Solidaridad Nacional					4	
Avancemos					3	

Fuente: con base en datos de Payne *et al.*, 2003.

Así pues, el sistema de partidos no sólo se encuentra fragmentado sino que el apoyo partidista es efímero. En el Congreso elegido en 2001 se encontraban representadas 11 colectividades y la puntuación del índice efectivo del número de partidos era 4,5. No obstante los requisitos adicionales de inscripción que se introdujeron en la Ley de Partidos Políticos de 2003, a mayo de 2005 había oficialmente 27 partidos con personería jurídica elegibles para presentar candidatos en las elecciones de 2006. Durante el período corrido entre 1980 y 2001, la puntuación promedio para el índice efectivo de número de partidos era de 3,7, la sexta más elevada en un grupo de 18 países de América Latina. En el contexto de una crisis de gobernabilidad y la pérdida de credibilidad de las colectividades políticas, el número efectivo de partidos alcanzó un tope de cerca de 6,0 en las elecciones de 1990 para descender a 3,0 durante la reelección decisiva de Fujimori en 1995 y elevarse nuevamente a 4,5 con posterioridad al colapso del régimen (Gráfico 3.13).

⁵² Se utilizó el índice de volatilidad electoral de Pedersen, que es el resultado de combinar el cambio neto en el porcentaje de escaños (o votos) que cada partido gane entre una elección y otra, y luego dividirlo por dos.

Gráfico 3.13
Índice del número efectivo de partidos políticos:
Perú y el promedio de América Latina, 1979-2002
basado en escaños de la Cámara Baja o Cámara Única



Fuente: Calculado con base en datos de Payne *et al.*, 2003.

Dada la naturaleza personalista e indisciplinada de las colectividades políticas en lo programático, así como el carácter fragmentario del sistema de partidos, los ciudadanos tienen una capacidad limitada de manifestar sus preferencias a través de sus opciones de voto y de hacer que los partidos o funcionarios elegidos rindan cuentas sobre el particular. Los partidos no son lo suficientemente ideológicos ni se encuentran lo suficientemente bien organizados como para presentar diferentes visiones nacionales de política y asegurar que aquellos elegidos bajo sus banderas las sigan. Dada su incapacidad de hacer promesas creíbles en materia de políticas nacionales, así como las dificultades que esto representa para unos ciudadanos de por sí mal informados, es más probable que los electores basen sus decisiones de voto en los atractivos de la personalidad del candidato de turno o en sus promesas de producir beneficios particularistas, como por ejemplo obras públicas (World Bank, 2002a; NDI, 2004).

Al mismo tiempo, los actores políticos tienen pocos incentivos para buscar reformas que sean de interés general, pues los costos políticos y los obstáculos son grandes en relación con los beneficios potenciales percibidos. Aunque la estructura inherente a los costos de las reformas de segunda generación⁵³ (costos concentrados y de corto plazo versus beneficios de largo plazo inciertos y difusos) inhibe su implementación, los obstáculos crecen en el contexto de un sistema de partidos débil y fragmentado como el que impera en el Perú. Semejante entorno institucional acorta aún más el horizonte temporal de los actores políticos, impide la posibilidad de lograr acuerdos negociados creíbles en la legislatura y reduce la posibilidad de que los partidos o actores políticos sean recompensados por el electorado por promover políticas que beneficien el interés general. La fragmentación también impide la rendición de cuentas, dado que es más difícil reconocer el mérito o culpar a los partidos por ciertos resultados de política, y más racional para el votante fijarse en el nivel de beneficios que ha recibido del gobierno o del representante de turno, como por ejemplo empleo o infraestructura local (World Bank, 2002a). De tal manera que, dada la contraprestación poco favorable entre la certeza relativa de los costos

⁵³ Véase Nota 34 *supra*.

políticos y la incertidumbre relativa de los beneficios políticos que surgen de los intentos de reformas de política, es posible que la estructura de incentivos impulse a los legisladores a buscar resultados más tangibles y metas alcanzables como son la fama, el patronazgo y otros beneficios para los intereses especiales y propios. El hecho de que en 2003 los miembros de la legislatura hubiesen presentado cerca de 5.000 proyectos de ley ilustra el carácter personalista de la política peruana y la debilidad de los partidos políticos, y la inadecuada organización del debate parlamentario.

El desempeño deficiente del gobierno, las crisis económicas, la guerra contra la insurgencia, y posteriormente el surgimiento de personalidades y estrategias políticas antipartido fueron todos factores que contribuyeron a la fragmentación y desgaste institucional del sistema partidario para principios de los años noventa. Sin embargo, las instituciones electorales también tuvieron parte en impedir la institucionalización de las colectividades durante los años ochenta, así como en la aceleración de la muerte del sistema de partidos durante el decenio de los años noventa. La incapacidad de aquellos de mantener la disciplina dentro de sus filas o de evitar conflictos y divisiones intrapartidistas se ha visto acentuada por el sistema de voto preferente, el cual permite que los votantes elijan hasta dos candidatos al Legislativo en vez de sólo la cabeza de lista. Este sistema hace que las elecciones se conviertan tanto en una batalla de personalidades en la misma lista del partido, como en una competición entre las distintas colectividades. Es así como este sistema refuerza la naturaleza personalista de la justa electoral, agudiza los conflictos y divisiones intrapartidistas, y disminuye la influencia de los dirigentes del partido en sus copartidarios en el Legislativo. Los efectos adversos del voto preferente se agravaron con la adopción de distrito nacional único en el período 1992-2000. Este cambio aumentó aún más la distancia entre legisladores y ciudadanos (de por sí lejana en el contexto de distritos múltiples) y acentuó el énfasis en los rasgos de la personalidad y en la publicidad masiva en la competición electoral.

La débil conexión de los partidos con los ciudadanos, el papel central de caudillos individuales en las decisiones e imagen de la colectividad y la falta de institucionalización se profundizan con la ausencia de democracia interna. En consecuencia, el destino de los partidos tiende a asociarse con la popularidad de un solo dirigente y los ciudadanos sienten que tienen pocos vínculos o intereses creados en las decisiones de las colectividades políticas.

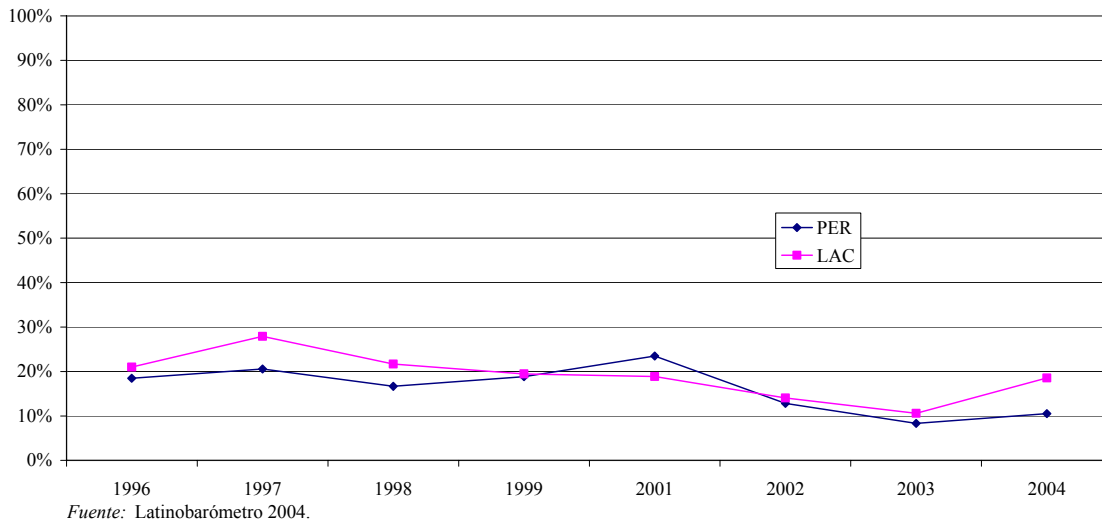
Junto con los factores fundamentalmente exógenos antes mencionados, las reglas electorales y de los partidos también tuvieron que ver en la fragmentación del sistema. La representación proporcional sin barrera legal, combinada con una segunda vuelta mayoritaria en la elección presidencial, tiende a fomentar la fragmentación de los partidos y facilita que los pequeños logren representación. Incluso, antes de 1992, el sistema electoral facilitaba la fragmentación el acceso de estos últimos a la representación, dado que la magnitud promedio de los distritos era de 7,2 congresistas por distrito mientras que el distrito de Lima era muy grande, lo que permitía a partidos políticos pequeños obtener representación parlamentaria a través del distrito de Lima. La introducción en 1992 del distrito nacional único para la elección de un Congreso más pequeño y unicameral⁵⁴ acentuó la proporcionalidad del sistema electoral de manera tal que un porcentaje relativamente pequeño de los votos (cerca del 2% en 1995 y 2000) era suficiente para

⁵⁴ En 1992 se eligió una Asamblea Constituyente con 80 miembros, que después configuraron el Congreso Nacional hasta 1995. En ese año y en 2000 se eligió un Congreso de 120 miembros a partir de un distrito nacional único, de acuerdo con la Carta que la Asamblea Constituyente adoptó en 1993.

que un partido obtuviera un escaño. Durante las elecciones de 2001 se redujo la proporcionalidad del sistema con respecto a la existente antes de 1992 al aumentar el número de miembros del Congreso de 80 a 120.⁵⁵ Sin embargo el gran tamaño del distrito de Lima (35) sigue fomentando la fragmentación de los partidos y una débil conexión entre los electores y sus representantes. A esto se añaden los pocos requisitos para obtener y mantener la personería jurídica del partido y la inexistencia de un umbral legal para lograr representación.⁵⁶

Así pues, debido a una combinación de factores históricos parcialmente exógenos, así como a las características de los sistemas electoral y de partidos, a comienzos del siglo XXI el Perú se encuentra con un sistema débil y desacreditado (Gráficos 3.14 y 3.15). El poco prestigio de las colectividades políticas y del Congreso conduce a un círculo vicioso en el que la alienación ciudadana impide participar activamente en los partidos o en la supervisión del Congreso. Al mismo tiempo se ejerce presión para que se reduzca su financiación, en vez de exigir inversiones para mejorar la capacidad del Legislativo.

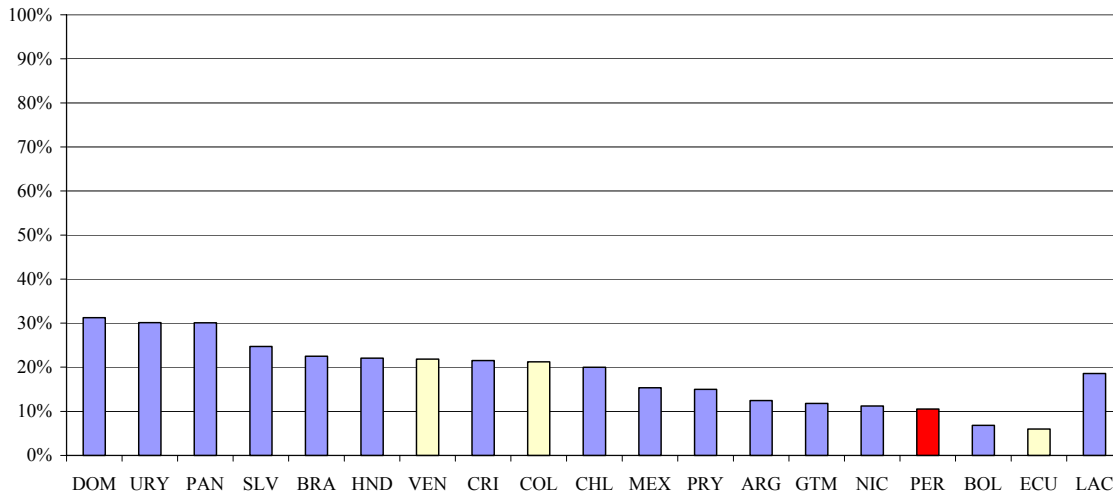
Gráfico 3.14
Confianza en los Partidos Políticos



⁵⁵ Ello implica que, de conformidad con el mecanismo de distrito múltiple existente antes de 1992, ahora el número de congresistas por distrito promedio sería de 4,8, inferior al 7,2 anterior.

⁵⁶ El umbral ha sido recientemente elevado al 4% (Oxfor Analytica, 2005). Según esta publicación, a pesar de este umbral, 36 partidos se espera que sean confirmados en las próximas elecciones de abril 2006.

Gráfico 3.15
Confianza en los Partidos Políticos



Fuente: Latinobarómetro 2004

La adopción de la Ley de Partidos Políticos a través de un prolongado proceso de diálogo y búsqueda de consenso constituye un paso positivo en cuanto a intentar romper ese círculo vicioso y restablecer la fe de los ciudadanos en las instituciones representativas. Las reformas relacionadas con los requisitos de inscripción, su democracia interna, así como su financiación y la de los comicios, si bien son imperfectas, parecerían ir en la dirección correcta en la medida en que podrían aumentar la efectividad de la representación política en el largo plazo. Sin embargo, si se quiere que la ley produzca realmente sus beneficios potenciales, debe ser regulada e implementada de manera efectiva.

El sistema electoral también influye directamente en la calidad de los vínculos de rendición de cuentas entre electores y legisladores, y no sólo de manera puramente indirecta a través de sus efectos en el sistema de partidos. En un contexto de distrito electoral único de 120 legisladores, obviamente no era posible imaginar que la ciudadanía los pudiera supervisar efectivamente y hacerlos rendir cuentas de manera individual a través de sus dos votos preferentes. Sin embargo, sí era de esperar que los nexos de rendición de cuentas entre los electores y legisladores individuales fueran relativamente débiles en el contexto del sistema de distritos electorales múltiples, y especialmente en el distrito de Lima, por el cual se elige a 35 congresistas. Los costos de información que implica para un elector supervisar la conducta de cada legislador individual en los distritos grandes es elevado, especialmente cuando la educación, el interés en la política y la calidad de los medios son escasos. Las conexiones individuales y geográficas entre electores y legisladores, potencialmente promovidas por el voto preferente, propenderían a satisfacer las demandas de origen más local como son las obras públicas. Sin embargo, dado que la iniciativa de gasto no le corresponde al Congreso, generalmente los legisladores no tienen posibilidades de trabajar en cultivar lazos con sus electores o mostrar sensibilidad a sus demandas por esta vía. De cualquier modo, la falta de conocimiento de los electores sobre la manera como funciona el Congreso, así como el deseo de ser elegidos, hace que titulares y candidatos al Parlamento por lo general hagan promesas relacionadas con la entrega de tales beneficios. Por ello, la brecha que existe entre la expectativa ciudadana sobre la actividad de sus legisladores con respecto a la satisfacción de las demandas locales y la realidad puede tener algo

que ver con el desencanto que despiertan los partidos (Bernaes *et al.*, 2001; Carey, 2003, citando a H.G. Pease).

Idealmente la rendición de cuentas debería estar centrada en los programas y políticas de los partidos y en su desempeño como unidad coherente. Sin embargo, la operación de este tipo de rendición de cuentas se ve obstaculizada en un contexto en el cual los partidos carecen de programas coherentes y están lejos de actuar con unidad de cuerpo (Tanaka, 2004; IDB, 2005 pp. 32-34).⁵⁷ En aquellos sistemas electorales centrados alrededor de este tipo de rendición de cuentas, la credibilidad del partido tiende a depender del desempeño gubernamental (IDB, 2005), lo cual no ha favorecido el prestigio de las colectividades durante las dos últimas décadas.

El fortalecimiento de las vías de rendición de cuentas entre la ciudadanía y sus representantes implica construir un sistema de partidos con mayor cohesión en el que haya un menor número de colectividades más programáticas, creíbles e internamente democráticas. También implica adoptar un sistema electoral que favorezca bien sea una mayor efectividad en la rendición de cuentas centrada en el partido o un cambio hacia una rendición de cuentas centrada en el candidato.

La Ley de Partidos Políticos constituye un avance importante para el desarrollo de un sistema que fomente una representación política y responsabilidad más efectivas frente al electorado. Las disposiciones legales con respecto a los requisitos de inscripción, democracia interna y financiación política deberían ser plenamente implementadas, mientras que los organismos electorales encargados de supervisar y hacer cumplir la ley deberían estar dotados de poder legal y fortalecerse institucionalmente.⁵⁸ La implementación efectiva de este conjunto de estipulaciones es clave para que la ley tenga el efecto esperado en lo que se refiere a la fortificación de los partidos. Por ejemplo, si los requisitos de inscripción no se aplican plenamente y hay una gran cantidad de agrupaciones que conservan su personería jurídica, entonces los fondos públicos asignados a la financiación de partidos tendrán muy poco efecto positivo en cuanto a mejorar su capacidad de reclutar miembros y de formular políticas.

Las reformas al sistema electoral inevitablemente involucran contraprestaciones entre la imparcialidad en la representación, la eficacia de la toma de decisiones gubernamental, la efectividad de la rendición de cuentas electoral y la solidez de los lazos entre el electorado y los legisladores individuales. Es así como las modificaciones en este sentido podrían inclinarse hacia una mejora en la forma de rendición de cuentas centrada en el partido o en el candidato. La primera podría funcionar de manera más efectiva mediante el fortalecimiento de los mecanismos democráticos dentro de las colectividades y la eliminación posterior del voto preferente, la adopción de medidas encaminadas a moderar la proporcionalidad del sistema (como por ejemplo dividir el distrito de Lima en un cierto número de distritos más pequeños), la aplicación estricta de los requisitos de inscripción, y la introducción de un umbral legal para obtener representación y/o la disminución del umbral electoral para elegir al presidente en primera vuelta.

El desplazamiento hacia un enfoque de rendición de cuentas más centrado en el candidato implicaría una reforma electoral más radical y que involucre o bien la adopción de un sistema

⁵⁷ Para medir el grado de institucionalización de los partidos políticos y sus distintas dimensiones se utiliza el índice agregado desarrollado por Jones (2005) sobre el trabajo de Mainwaring y Scully (1995).

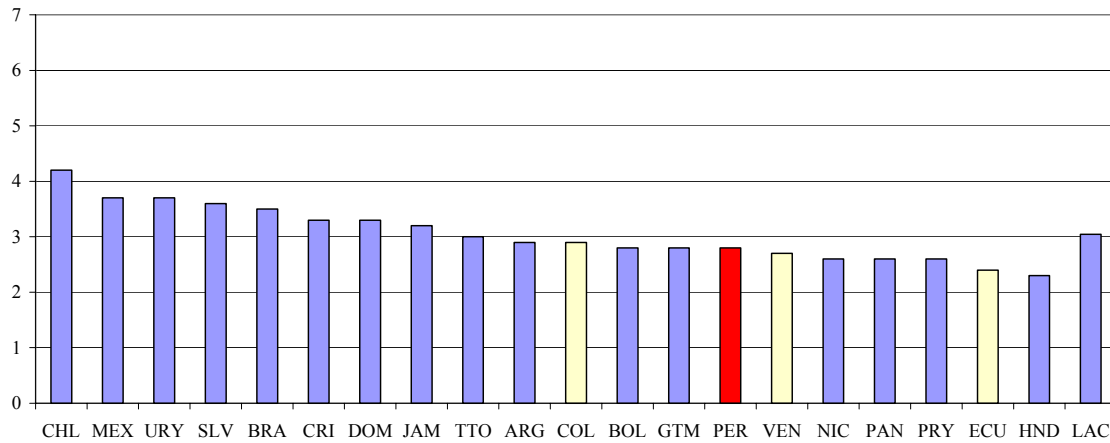
⁵⁸ La Gerencia de Supervisión de Fondo Partidarios de la ONPE tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales con respecto a la financiación, mientras que la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas de la JNE se encarga de supervisar la inscripción de los partidos.

personalizado de representación proporcional (como los de Bolivia y Venezuela), un sistema mixto (como el de México) o el cambio a un sistema mayoritario de distrito único. Si se quiere que el primer enfoque funcione, los partidos tienen que volverse más programáticos y responder a sus bases. En contraprestación, los electores podrían exigir cuentas directamente a sus representantes a nivel individual, aunque la democracia interna ayudaría a que los partidos fueran más sensibles a sus aspiraciones. El PR personalizado y el sistema mixto conllevan un compromiso en torno a varias contraprestaciones donde la representación puede ser todavía relativamente proporcional, pero la rendición de cuentas se puede hacer tanto a través de los partidos como a través de los legisladores individuales. En cambio la adopción de un sistema mayoritario implicaría dar un paso más radical que favoreciera la eficacia en la toma de decisiones por sobre la imparcialidad en materia de representación (y apertura del sistema a partidos minoritarios), así como una rendición de cuentas centrada en el candidato y no en el partido. Una posible desventaja de este enfoque es que podría debilitar y dividir aún más a los partidos internamente, especialmente en términos territoriales.

Sistema de financiación política que limite el tráfico de influencias y la distorsión en la equidad de representación

El sistema electoral y de financiación de partidos vigente desde 2003 no fue muy efectivo para frenar la influencia de los grupos de interés, en la medida en que todavía le asignaba un papel predominante a la financiación privada; ésta carecía de límites, no estaba regulada y se hacía a espaldas de la opinión pública. Dado que no provenía fundamentalmente de pequeñas contribuciones de los ciudadanos, era evidente que el grueso se originaba en donaciones grandes de financiadores adinerados o de poderosas corporaciones. Esas donaciones, que por lo general se daban en especie (automóviles, tiempo en los medios de comunicación, espacios publicitarios, etc.) conllevaba obligaciones para el candidato o partido beneficiado. Sin embargo, a pesar de la poca transparencia del sistema de financiación de campañas, la mayoría de las opiniones señalan que no se produjeron escándalos graves originadas en el uso de fondos provenientes de organizaciones criminales o de narcotraficantes. Sí contribuyó evidentemente a la corrupción (contribuciones financieras a cambio de tratamiento privilegiado en la contratación oficial o en el cumplimiento de las normas, etc.) y/o favoritismo en las decisiones relacionadas con políticas públicas, lo cual condujo a privilegiar a ciertos grupos de interés en el proceso de representación por encima del bien común representado por los intereses del elector promedio (Gráfico 3.16).

Gráfico 3.16
Influencia de las contribuciones privadas
a los partidos políticos en las políticas públicas



Fuente: WEF, 2003-2004.

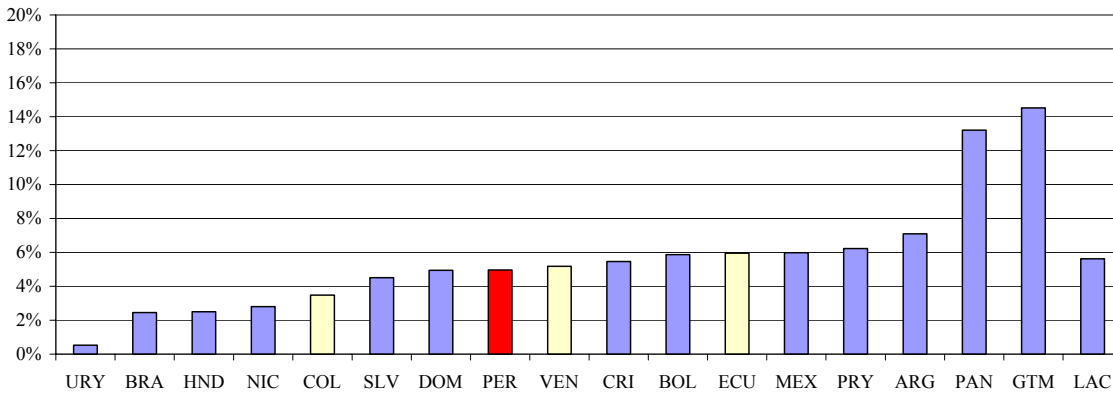
La Ley de Partidos Políticos podría ayudar a reducir la influencia del dinero en la política en la medida en que acentúe la importancia de los fondos públicos en la financiación de las colectividades, imponiendo un límite en el monto de las contribuciones privadas y requiriendo que se revelen las fuentes de los recursos. Pero para que sea realmente efectiva, es necesario que se aplique y se haga cumplir plenamente. En el futuro esta ley debería ampliarse de manera tal que se exijan informes más oportunos y de amplia disponibilidad sobre las fuentes de financiación y los gastos de candidatos y partidos.

Proporcionalidad entre votos obtenidos y escaños legislativos logrados por los partidos

El sistema electoral de representación proporcional que ha estado vigente desde la transición democrática en 1980 ha creado por lo general oportunidades para que los partidos minoritarios obtengan representación. Esto a su vez ha dado lugar a que exista un alto grado de igualdad en la relación entre la proporción de votos y la de escaños obtenidos. Los sistemas que operaron en 1980-1992, 1992-1995 y desde 1995 hasta 2000 fueron más proporcionales que el sistema actual de distritos múltiples. En este último, la magnitud es de 4,8 y, salvo por el distrito de Lima, está compuesto fundamentalmente por distritos pequeños y algunos medianos. Este sistema proporcional más moderado permitió que el Perú Posible lograra una proporción de escaños legislativos superior en un 10% a la de votos obtenidos, mientras que varios partidos que sacaron menos del 5% de los votos sólo consiguieron un escaño o ninguno. El índice promedio de desproporcionalidad durante el período 1990-2001 fue ligeramente inferior al promedio para toda América Latina (Gráfico 3.17).⁵⁹

⁵⁹ En el Gráfico 3.17 se examina el promedio del índice de desproporcionalidad de “mínimos cuadrados” de Gallagher. En este índice, las diferencias de proporción votos/escaños para cada partido se elevan al cuadrado y luego se suman; este total se divide por 2 y posteriormente se extrae la raíz cuadrada de ese valor. Los números más bajos indican una baja desproporcionalidad (o una alta proporcionalidad), mientras que los números más elevados indican lo contrario (Lijphart, 1994).

Gráfico 3.17
Índice de desproporcionalidad de Gallagher
(promedio 1990-2003)



Fuente: Calculado con base en datos de Payne *et al.*, 2003.
Rango del índice: 0-100

La equidad del sistema electoral (en términos de traducir los votos en escaños obtenidos por los partidos) no parece ser un elemento crítico para la calidad de la gobernabilidad democrática. Por otra parte, y tal como se ha sugerido en secciones previas de este estudio, el alto grado de apertura del sistema electoral hacia los partidos pequeños, especialmente durante el período 1992-2000, posiblemente contribuyó a la prominencia cada vez mayor de los pequeños movimientos personalistas. El sistema electoral actual no parecería ser excesivamente permisivo a la entrada y supervivencia de partidos minoritarios. Las disposiciones de la nueva Ley de Partidos Políticos en materia de inscripción podrían atenuar la fragmentación del sistema, si se hiciera cumplir cabalmente.

Como ya se dijo, en aras de moderar aún más la proporcionalidad del sistema electoral, al tiempo que se aumentan los canales de rendición de cuentas entre representados y representantes, el tamaño del distrito electoral de Lima podría reducirse subdividiéndolo en unos cuantos distritos más pequeños y/o adoptando una barrera legal a la representación. También se podría adoptar la reforma más drástica aludida anteriormente (sistema personalizado de representación proporcional, sistema mixto o sistema mayoritario de distrito único), aunque esto implicaría ciertas contraprestaciones relativas a otros atributos que funcionan bien en el sistema democrático.

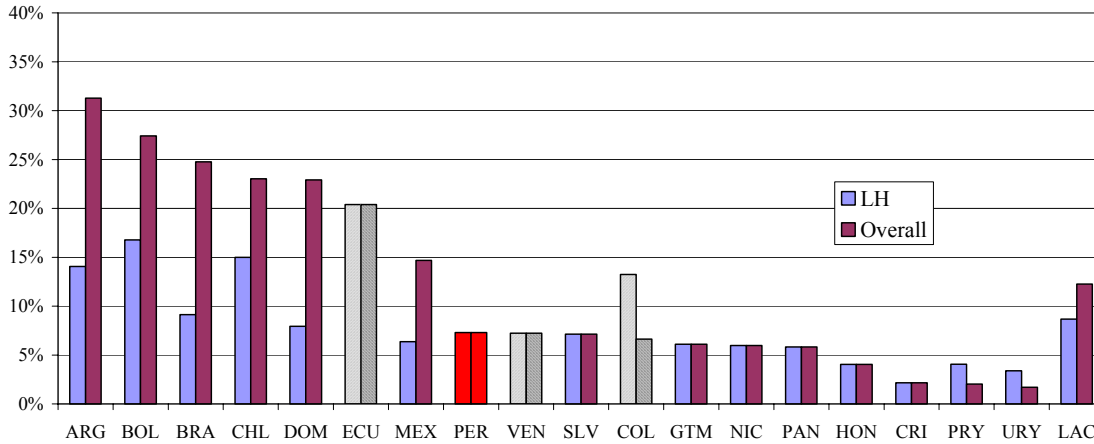
Equidad de representación en todas las áreas geográficas

Los sistemas electorales utilizados en el Perú desde 1980 han asignado escaños a los distritos geográficos (provincias) en proporción a su población. Dado que en 1980-1992 el Senado se eligió a partir de un distrito nacional, no se crearon desigualdades en la proporción de escaños parlamentarios asignada a las diferentes jurisdicciones.⁶⁰ El índice de “mala proporcionalidad”

⁶⁰ El Congreso está estudiando actualmente una propuesta para reestablecer el sistema bicameral. En ella, los senadores serían elegidos en un distrito nacional único hasta el momento en que se establezcan las macroregiones. En cualquier caso, la representación proporcional en términos geográficos quedaría vigente.

para el sistema actual de distritos múltiples se encuentra cerca de la mediana y por debajo del promedio de América Latina (Gráfico 3.18).⁶¹

Gráfico 3.18
Índice de "mala proporcionalidad"



Fuente: Calculado con base en datos de Payne *et al.*, 2003.
Rango del índice: 0-100

Sin embargo, habría sido de esperar que el sistema de distrito nacional utilizado en el Congreso unicameral (1993-2001) socavara la representación efectiva de áreas rurales poco pobladas del país. Esto por cuanto bajo ese sistema los partidos, así como los titulares y candidatos al Legislativo, tienen un incentivo para concentrar sus esfuerzos orientados a atraer votantes en las regiones más pobladas (especialmente en Lima), donde la inversión de recursos públicos y patronazgo, y/o de recursos de campaña, rendirán los mayores retornos en términos de votos. En cambio en un sistema de distritos múltiples, a los partidos y candidatos individuales se le exige que consigan apoyo de los votantes en cada uno de los distritos.

Aunque el sistema actual no es excesivamente desigual en términos de la asignación de escaños a los territorios, la falta de representatividad geográfica de los grandes partidos de cobertura nacional puede socavar la representación efectiva de los intereses regionales. El control de los recursos y la capacidad de decisión relacionados con el suministro de servicios siguen estando relativamente centralizados, con la consecuente concentración del poder en la ciudad capital. La falta de respuestas efectivas por parte de los partidos de alcance nacional a las demandas de las poblaciones de las regiones ha conducido a la proliferación de movimientos políticos regionales fundamentalmente centrados en individuos particulares. Si se aplican de manera adecuada, los requisitos de la Ley de Partidos Políticos encaminados a que las colectividades muestren una verdadera membresía y presencia organizacional en una buena parte de las provincias para su inscripción inicial podrían conducir a una mejor representación de las regiones. Igualmente, se esperaría que el uso de la primera vuelta para elegir a los candidatos a cargos públicos en los

⁶¹ El índice de *mala proporcionalidad* se calcula sumando las diferencias netas entre el porcentaje que tiene el distrito electoral del total nacional de votantes elegibles y el porcentaje que logre del total de escaños del Congreso, suma ésta que se divide por 2. Un alto índice de mala proporcionalidad por lo general significa que a aquellos departamentos con poca población se les asigna una cantidad desproporcionada de escaños, tal y como sucede en el caso del Senado de los Estados Unidos.

ámbitos nacional, regional y local mejore la representación geográfica de los partidos. Sin embargo, el proceso actual de descentralización puede ser la vía más expedita para abordar los desequilibrios y lograr una representación geográfica efectiva, especialmente en cuanto a propiciar un suministro eficiente de servicios a la medida de las necesidades de las regiones (Capítulo VI: Descentralización).

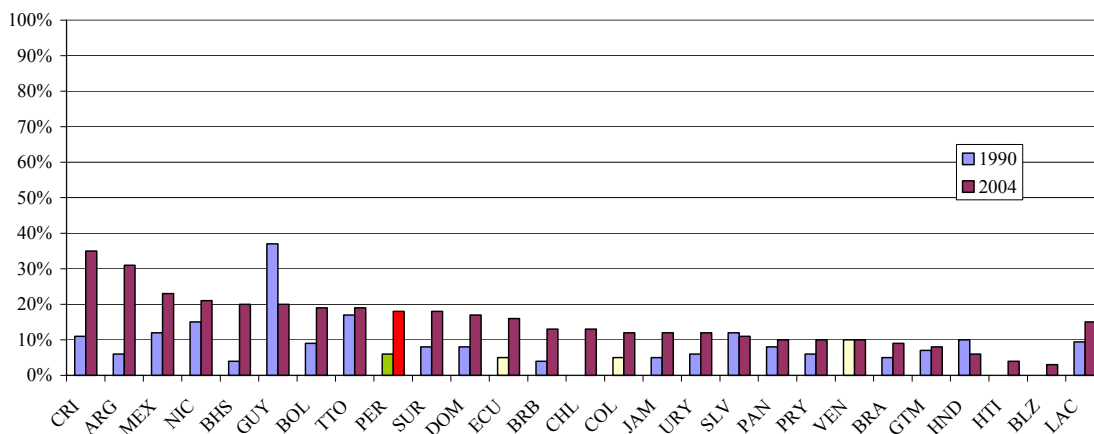
Equidad en la representación de género y grupos étnicos

Las elecciones de 1980 fueron las primeras en las que todos los ciudadanos (salvo los miembros de las Fuerzas Armadas⁶²) pudieron votar. En sentido estricto, todos los ciudadanos son políticamente iguales y tienen el derecho legal a votar y participar en política independientemente de su etnicidad, género y religión. Otra cosa es la igualdad con respecto a la influencia efectiva en las políticas y en la asignación de recursos públicos, lo cual es difícil de medir.

Uno de los enfoques para estimar la igualdad de representación consiste en examinar la presencia real de diferentes grupos sociales en los partidos políticos que tienen asiento en el Congreso. Pero el hecho de que los grupos estén representados proporcionalmente en este sentido físico no garantiza necesariamente que sus intereses sean mejor abordados que en un sistema en que no lo estén. Desde esta perspectiva, las mujeres en el Perú han logrado algunos avances en cuanto a su derecho legal a estar representadas y a tener presencia en las listas del candidato del partido, a la cantidad de congresistas mujeres y al número de posiciones de liderazgo que ocupan dentro del partido. El porcentaje de mujeres en el Congreso aumentó de cerca de un 5% en 1990 al 17% en 2001, un nivel que está por encima del promedio en América Latina (Gráfico 3.19). La proporción de candidatos requerida legalmente en las listas de las colectividades por distrito aumentó de 25 a 30% para las elecciones de 2001. Asimismo, la Ley de Partidos Políticos requiere que haya un 30% de mujeres candidatas a las posiciones de dirigencia política dentro del partido (aquellas elegidas a través de listas) (International IDEA/Transparencia, 2004). Aun así, en la actualidad las mujeres ocupan sólo un 3% de las alcaldías. Por su parte, las minorías indígenas (Gráfico 3.20) están subrepresentadas en el Congreso.

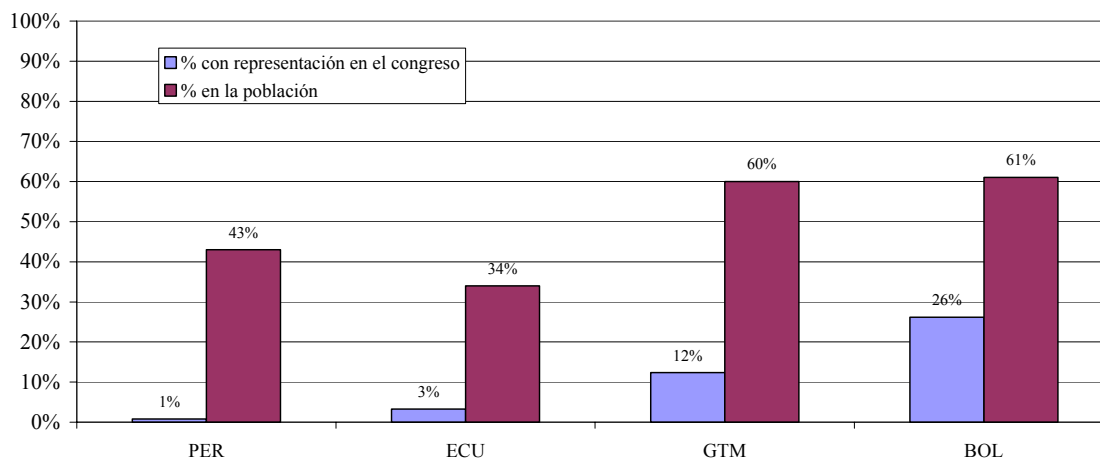
⁶² En las elecciones de 2006 los miembros de las Fuerzas Armadas podrán votar por primera vez.

Gráfico 3.19
Mujeres en la Cámara Baja
(% del total de escaños)



Fuente: UNDP, 2004.

Gráfico 3.20
Representación de indígenas en la Cámara Baja
(o Cámara Única) del Poder Legislativo 2001-2002



Fuente: UNDP, 2004.

Otra cosa completamente distinta es determinar hasta qué punto los intereses de las mujeres o de los grupos étnicos o religiosos particulares están efectivamente representados en el sistema político. A pesar de la vigencia de igualdades formales, los valores culturales prevalecientes, las barreras de lenguaje, la discriminación social y una serie de obstáculos físicos a la participación pueden socavar la representación efectiva de grupos particulares.

Capacidad para agregar las preferencias ciudadanas y buscar consensos

Esta dimensión comprende los siguientes aspectos: (i) grado de cohesión, representatividad y solidez del sistema de partidos; (ii) efectividad del Congreso como foro de debate nacional y diseño de leyes.

La fragilidad y fragmentación relativas del sistema de partidos y la limitada efectividad de la representación ciudadana, aunadas a una presidencia constitucionalmente fuerte y a un Legislativo débil, son factores que han contribuido a que los procesos inclusivos y de consenso sólo hayan contribuido a un grado limitado de desarrollo de las políticas. Dada la concentración relativa del poder y de la responsabilidad en materia de formulación de políticas en la presidencia, la fragmentación del sistema de partidos en la legislatura no ha conducido necesariamente a la paralización de este proceso. Por el contrario, a raíz de la debilidad del Legislativo y de la sociedad civil, el problema de la agregación se manifiesta más acentuadamente en la adopción de políticas que no han sido cuidadosamente analizadas y carecen de un amplio consenso social. Esto conduce a que se implementen de manera incorrecta o a que se las someta a cambios continuos. Asimismo, las deficiencias en términos de la representación y agregación de intereses, así como los desequilibrios en materia de autoridad en cuanto a la toma de decisiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, hacen que no haya suficientes incentivos para que los políticos emprendan reformas institucionales mucho más amplias dirigidas a aumentar la eficiencia con la que el Estado debe desempeñar funciones claves.

Cohesión y fuerza del sistema de partidos

Las debilidades del sistema de partidos que han impedido una efectiva representación ciudadana también han sido factores constantes de interferencia en la capacidad que pueda tener el sistema democrático para agregar las preferencias ciudadanas y forjar consensos. No obstante el advenimiento de una intensa competición intrapartidista entre colectividades que representan posiciones ideológicas diversas, el sistema democrático que ha surgido desde la transición no favoreció particularmente la promoción de una sensibilidad y deseo de respuesta a diversos problemas sociales, ni la búsqueda de un consenso amplio en torno a políticas tendientes a solucionar los graves problemas económicos y sociales del país. La naturaleza personalista de los partidos y la falta de democracia interna limitaron su efectividad en cuanto a procesar y agregar las preferencias ciudadanas y de los grupos sociales (Cotler, 1995; Tanaka, 2004). De la misma manera, sus marcadas identidades políticas y sus estrategias dirigidas a establecer una hegemonía de poder limitaron las posibilidades de negociación y compromiso, así como la formación de coaliciones multipartidistas creíbles y duraderas. Tales debilidades no sólo inhibieron la agregación de intereses y la realización de acuerdos políticos amplios sino que también contribuyeron a que existieran altos niveles de volatilidad electoral y política, además de que acortaron los horizontes de tiempo de los actores políticos y sociales.

Esta deficiencia en materia de agregación de preferencias durante las administraciones de Belaúnde (1980-1985) y García (1985-1990) no se derivó de la incapacidad para adoptar decisiones de política. Ciertamente ambos presidente contaron con un apoyo mayoritario del Congreso (Belaúnde con el del PPC en el Senado), disfrutaron de amplios poderes constitucionales y lograron imponer una estricta disciplina entre sus bancadas. Sin embargo, la naturaleza personalista y antagonista de los partidos políticos, el carácter mayoritario de los gobiernos, y unos poderes constitucionales y extraconstitucionales relativamente amplios para el presidente fomentaron una excesiva concentración de la toma de decisiones y “desalentaron el

desarrollo de hábitos de negociación y conciliación de diferentes intereses y exigencias” (Cotler, 1995). En opinión de algunos expertos, (Morón y Sanborn, 2004), si bien es cierto que habría sido posible tener otro tipo de dirigencia en el contexto del sistema presidencialista y de partidos del Perú, ambos mandatarios gobernaron de manera personalista, consultando muy poco con los grupos sociales y sin recurrir a procedimientos más abiertos de formulación de políticas. Como consecuencia, los estilos de gobierno de las dos administraciones reforzaron los antagonismos existentes entre los grupos políticos y produjeron desencanto en la ciudadanía, que tenía la esperanza de que se le imprimiera a la gobernabilidad un dirección más inclusiva y sensible a sus intereses.

La reformulación del sistema de partidos a finales de los años ochenta abrió un vía de ascenso a aquellos políticos de fuera que hacían campaña contra las instituciones representativas existentes sin el respaldo de las organizaciones partidistas tradicionales. Fujimori obtuvo la presidencia en 1990 con una victoria arrolladora en segunda vuelta, aunque su movimiento electoral recientemente fundado, Cambio 90, logró sólo 32 escaños en la Cámara baja de 180 miembros y 14 en el Senado de 60. La alianza electoral FREDEMO de Vargas Llosa, oponente de Fujimori en la segunda vuelta, obtuvo varios escaños en ambas cámaras, mientras que el APRA y la Izquierda Democrática, internamente dividida, absorbían una proporción significativa de los restantes. De todas maneras, dada la grave crisis económica y la presencia de fuerzas insurgentes violentas, así como el escaso prestigio de las colectividades políticas en relación con la popularidad del presidente electo, los partidos de oposición inicialmente cooperaron con el gobierno en la medida en que delegaron poderes legislativos sustanciales al Presidente. Sin embargo, cuando los partidos de oposición con presencia en el Congreso comenzaron a tratar de frenar la creciente autonomía del Ejecutivo y a reivindicar su propio papel en el proceso de formulación de políticas, Fujimori dio un autogolpe que finalmente llevó a la convocatoria de una Asamblea Constituyente en la que la mayoría de los partidos tradicionales se abstuvo de participar. Esto condujo a la consolidación del control por parte del régimen de Fujimori sobre las principales instituciones democráticas, al continuo desgaste del sistema de partidos de los años ochenta, y a la solidificación de un presidencialismo personalizado “desenfrenado”, en el cual el poder se ejercía sin ninguna clase de control político y sin acudir a las bases institucionales de apoyo a los procedimientos de toma de decisiones. Así pues, en el contexto de un sistema de partidos aún más atomizado en el Legislativo, de una sociedad civil debilitada y un Ejecutivo fuera de control, las políticas se definían verticalmente y no de manera articulada y agregada desde la base.

El colapso del régimen de Fujimori permitió restablecer los controles institucionales básicos y del imperio de la ley. Sin embargo, factores como la naturaleza fragmentaria del sistema de partidos, el carácter personalista y poco inclinado a la cohesión de las principales colectividades, el estatus minoritario del partido de gobierno en el Congreso y un liderazgo poco efectivo, limitaron la agregación de intereses. De todas maneras se adoptaron muchos proyectos de ley importantes, incluyendo los relacionados con el Acuerdo Nacional (firmado por funcionarios del gobierno, los principales partidos de la oposición, empresarios, trabajadores y otros representantes de la sociedad civil en 2001). No queda muy claro, sin embargo, si el sistema de representación permitirá en el futuro realizar las reformas más amplias que se requieren para fortalecer el imperio de la ley y para mejorar la eficiencia de las inversiones y servicios del sector público.

Los partidos que tienen presencia en el Congreso actual muestran una tendencia a no actuar como bancada cohesionada y sus dirigentes se enfrentan con dificultades para articular alternativas programáticas claras (Tanaka, 2004; Jones, 2005). Los legisladores pertenecientes al mismo partido no siempre votan por lo mismo, ni se reúnen con regularidad para ponerse de acuerdo sobre posiciones comunes en materia de políticas o sobre estrategias legislativas (Tanaka, 2004). Además, cada vez es más común que abandonen el partido por el cual salieron elegidos en la mitad del período presidencial (Bernalles *et al.*, 2001; EIU, 2004).⁶³ La mayor parte del trabajo del Congreso lo absorben iniciativas legislativas de alcance limitado propuestas por legisladores individuales sin el respaldo de su colectividad.

Las recomendaciones sobre cómo hacer que el sistema de partidos sea más efectivo para agregar las preferencias de los electores son las mismas que se hicieron para mejorar la efectividad de la representación ciudadana. El cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos (en cuanto a democracia interna, inscripción y financiación pública de sus operaciones) debería avanzar hacia la construcción de partidos políticos más representativos y creíbles, al tiempo que se limita la fragmentación del sistema. La eliminación del voto preferente (lo cual presupone la existencia de estructuras partidistas más democráticas) debería ayudar a contener las divisiones internas y a enfocar la participación en elecciones en la competición entre partidos y entre sus distintos planes de acción. Al mismo tiempo, las medidas encaminadas a reducir el acceso a la representación de los partidos pequeños (subdividir el distrito de Lima y crear un umbral legal, por ejemplo) podrían reducir aún más la fragmentación del sistema y a partir de allí facilitar la agregación de preferencias. También se podría estudiar un cambio más radical hacia un sistema PR personalizado o mixto.

Efectividad del Congreso como foro para la formulación de políticas nacionales

Hasta el momento el Congreso ha tenido una capacidad limitada para agregar las preferencias ciudadanas y apoyar iniciativas de búsqueda de consenso en torno a los procesos de formulación de políticas, de manera tal que éstas queden socialmente legitimadas y sean sostenibles. De allí la debilidad de los incentivos para promover un diseño de políticas coherentes encaminadas a satisfacer los intereses de largo plazo de la ciudadanía, la incapacidad de imponer límites a una toma de decisiones arbitraria por parte del Ejecutivo y la naturaleza volátil e impredecible de las políticas.

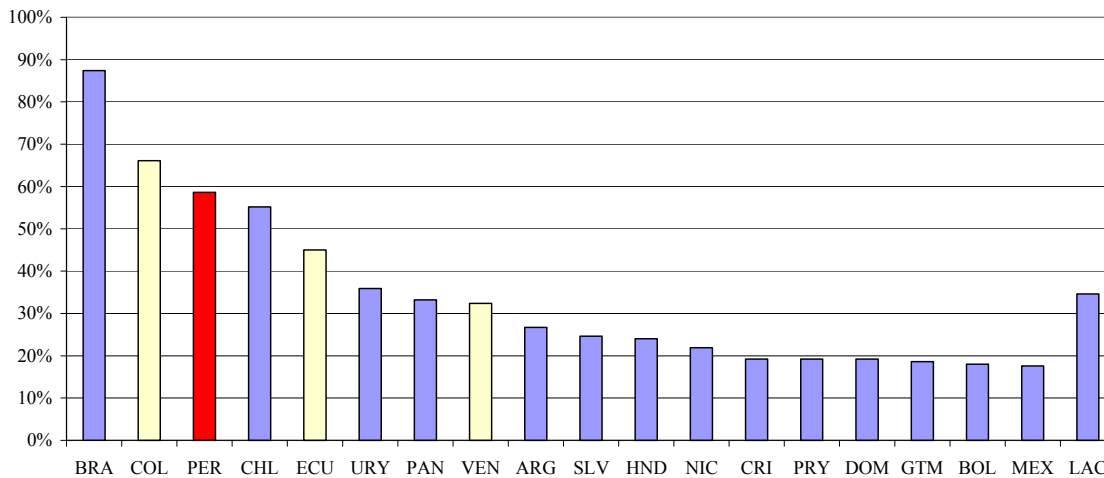
Además de los efectos que esto ha tenido en la debilidad del sistema de partidos, la búsqueda de la efectividad del Congreso como foro del debate nacional sobre políticas públicas y decisiones se ha visto obstaculizada por la concentración tradicional de funciones legislativas en la rama Ejecutiva, fenómeno fomentado por la existencia de disposiciones constitucionales específicas. Las Constituciones de 1979 y 1993 garantizaban al Presidente el poder de emitir decretos de emergencia económica o financiera, el derecho a declarar situaciones de emergencia y Estado de sitio, poder de veto parcial y amplios poderes en materia de presupuesto,⁶⁴ lo que resultaba en que el Congreso delegara de hecho la autoridad de legislar al Ejecutivo (Gráfico 3.21). Cerca del 60% de toda la legislación emitida entre 1980 y 2004 fue promulgada por esa vía y, de esa

⁶³ La Unidad de Inteligencia de *The Economist* (EIU por sus siglas en inglés) informó que nueve de los legisladores del partido el Perú Posible del Presidente Toledo habían abandonado el partido para julio de 2004 (EIU, 2004).

⁶⁴ El Congreso no puede iniciar ni aumentar gasto público que no haga parte de la iniciativa del Ejecutivo. Además, si el Congreso no aprueba el presupuesto para cierta fecha, el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo que convierte en ley.

proporción, el 77% representaba medidas de emergencia. Entre 1980 y 1992, el 68% de la legislación y un porcentaje aún más alto de las medidas económicas críticas que se implantaron fueron expedidas a través de algún tipo de poder de legislar por decreto, fuese éste delegado por el Congreso o con carácter de emergencia (Morón y Sanborn, 2004). Además, si bien es cierto que los presidentes tendieron a usar los decretos de emergencia de manera inapropiada⁶⁵ y, por lo general, no se adherieron a los límites fijados por el Congreso en su poder de delegar tal autoridad, éste último tampoco logró mantener a raya los abusos cometidos por el Ejecutivo. Recientemente se le confirió al Congreso un poder más explícito para que revise los decretos de emergencia promulgados por el Ejecutivo, lo cual contribuirá a controlar estos abusos de autoridad. La capacidad que se le ha conferido al Ejecutivo de asumir poderes legislativos fue facilitada por la existencia de mayorías en el Congreso que apoyaban al gobierno en 1980-1990 y 1992-2000, aunque también es cierto que se produjo un nivel importante de delegación de autoridad en períodos en los cuales la legislatura estaba dominada por la oposición.

Gráfico 3.21
Índice de poderes proactivos



Fuente: UNDP, 2004.

De este modo, los incentivos emanados del sistema de partidos, y el equilibrio de los poderes legislativos y partidistas constitucionales del Ejecutivo y el Legislativo, aunados a situaciones de verdadera emergencia, contribuyeron a que el Congreso cumpliera en forma muy limitada con su responsabilidad de participar en deliberaciones abiertas en torno a temas de política pública. El predominio del Ejecutivo en la formulación de política tendió a impedir el fortalecimiento de las capacidades institucionales en el Legislativo, lo cual pudo haber contribuido a que llevara a cabo sus funciones de manera más efectiva.

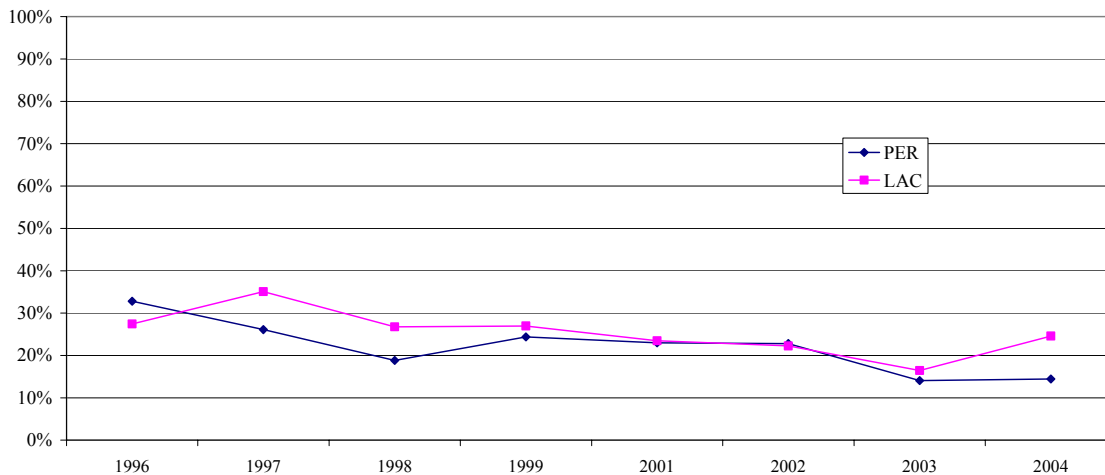
No obstante el poco desarrollo de la capacidad del Legislativo y la ausencia de una mayoría a favor del gobierno, la administración actual logró obtener apoyo para una cantidad significativa de leyes a través del Congreso. Sin embargo, esto no ayudó a reconstruir su imagen ante la ciudadanía. En parte, la persistencia de estas percepciones negativas se debe a las desilusiones

⁶⁵ En el caso de los decretos de emergencia no se verificaba que la situación fuera verdaderamente urgente o los empleaban para cosas que no estaban relacionadas con la economía y las finanzas públicas.

acumuladas en cuanto a su desempeño y al cubrimiento desfavorable de los medios de comunicación, que tiende a concentrarse en los últimos escándalos y decisiones del Legislativo de aumentar los salarios y otros beneficios para los congresistas. Las percepciones acerca de que los legisladores por lo general incumplen las promesas en el sentido de mejorar las condiciones de vida de sus electores y más bien se dedican a la corrupción o a suministrar servicios a sus clientes, refuerzan estas opiniones adversas (Morón y Sanborn, 2005).

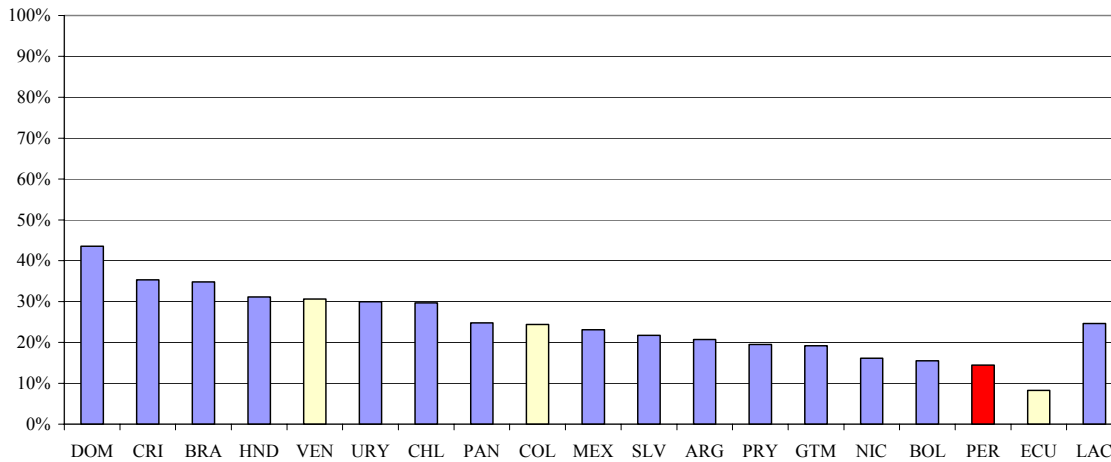
El nivel promedio de confianza en el Congreso expresado por los encuestados por el Latinobarómetro cayó de aproximadamente 30% en 1996 y 1997 a cerca del 14% en 2004, es decir, 10% por debajo del promedio para América Latina (Gráficos 3.22 y 3.23). Los ejecutivos encuestados en el *Global Competitiveness Report* del World Economic Forum ubicaron la eficacia del Congreso peruano en el puesto 91 entre 102 países y le asignaron una puntuación promedio de 2,2 (en una escala de 1 a 7), lo cual implica una calificación de “muy inefectivo” (Gráfico 3.24). Sin embargo, otros ocho países de América Latina obtuvieron más o menos la misma puntuación o más baja.

Gráfico 3.22
Confianza en el Legislativo



Fuente: Latinobarómetro 2004.

Gráfico 3.23
Confianza en el Legislativo



Fuente: Latinobarómetro 2004.

La capacidad que pueda tener el Congreso de agregar intereses a través de la participación en el proceso de formulación de políticas se ve adversamente afectada por la falta de competencia de los legisladores, por deficiencias en la organización y procedimientos de la legislatura, una capacidad técnica y de investigación inadecuada, y por la poca transparencia y apertura a la participación de la sociedad civil. Si bien es cierto que existe un núcleo de legisladores relativamente capaces y experimentados, la gran mayoría cuenta con muy poca experiencia previa en cuestiones legislativas.⁶⁶ El 85% de los miembros actuales del Congreso tiene menos de cinco años de experiencia, mientras que el 62% está recién llegado a las lides parlamentarias. Esta falta de experiencia y competencia generalizada de los legisladores se ve agravada por la falta de un equipo profesional especializado en las funciones legislativas, de vigilancia y representación del Congreso, por la ausencia de un servicio de investigación y de una oficina de presupuesto, y por la carencia de servicios adecuados de apoyo. Dada la alta tasa de rotación en los miembros y el personal de los comités, así como su deficiencia de recursos humanos y presupuesto, éstos carecen de la experiencia necesaria para analizar correctamente la factibilidad, costos y posible impactos económicos y sociales de la legislación que se propone (Bernaes *et al.*, 2001; IDB, 2003a). Esta falta de competencia y apoyo también conduce a crear mayores ineficiencias en la medida en que los legisladores con frecuencia proponen leyes que son técnicamente deficientes, imposibles de implementar o redundantes y contradictorias a la luz de lo que ya existe (Bernaes *et al.*, 2001). Aquellas reglas del Congreso que otorgan las presidencias de todas las comisiones al partido de mayoría relativa para que inicie proyectos de ley individualmente y sin el respaldo de su partido, o con una cierta cantidad de firmas que lo acompañen, también impiden un funcionamiento eficiente del Legislativo y debilitan la capacidad de los partidos para actuar como bancada en el Congreso.

En cuanto a la poca transparencia y falta de apertura a la participación de la ciudadanía, si bien es cierto que el Congreso actual ha avanzado un poco en estos aspectos, no se han establecido

⁶⁶ Desde 1980, el promedio de años de experiencia de un legislador es de 4,4 (Morón y Sanborn, 2005).

canales regulares de comunicación entre los grupos pertinentes de la sociedad civil y las comisiones legislativas, además de que rara vez se realizan audiencias efectivas donde el público pueda expresar sus puntos de vista. Por otra parte, la información que se suministra a la opinión pública sobre el proceso de formulación de leyes también acusa deficiencias, mientras que su contenido no se promulga antes de que sean aprobadas (Bernaes *et al.*, 2001). Últimamente se dio un paso positivo en favor de la transparencia y es el registro electrónico de las votaciones, así como la publicación de información sobre cómo votó cada congresista y sobre los proyectos de ley en el sitio del Congreso en Internet. Sin embargo, dado que esta información no se difunde de manera amplia, sus efectos en el aumento de la transparencia han sido bastante limitados.

Muchas de las recomendaciones para transformar al Legislativo se abordan parcialmente en un proyecto de reforma respaldado por el BID en el que se propone aumentar la disponibilidad de personal asesor profesional de carácter permanente; establecer un centro de investigación dentro del Congreso y expandir los servicios de biblioteca; aumentar el nivel de especialización y pericia en los comités legislativos reduciendo su cantidad y fomentando la estabilidad y permanencia de los legisladores que los integran y de quienes los presiden; y mejorar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las comisiones legislativas y al Congreso en general mediante la realización de foros legislativos y reuniones consultivas con grupos ciudadanos. Otra medida que podría aumentar la eficiencia del Congreso y fortalecer la cohesión de los partidos sería exigir que los proyectos de ley sean presentados por las bancadas y no por congresistas individuales. La calidad y nivel de actualización de la información que el Congreso recibe sobre temas presupuestales y otras actividades gubernamentales de la rama Ejecutiva también pueden contribuir a mejorar el trabajo legislativo y de vigilancia que lleva a cabo el Congreso, lo cual a la postre redundará en mayores niveles de confianza pública en su labor legislativa y de vigilancia, y por ende en el fortalecimiento de la democracia en el Perú.

Rendición de cuentas horizontal

El análisis de esta dimensión se concentra en el grado de control efectivo sobre el poder y discrecionalidad del Ejecutivo por parte de las otras ramas y agencias del gobierno, así como en el nivel de profesionalismo y neutralidad del servicio civil.

Control político al ejercicio de autoridad entre las diferentes ramas y agencias del gobierno

Una de las principales debilidades en el funcionamiento del sistema democrático en el Perú ha sido la debilidad en el ejercicio de la fiscalización o control político. Si bien esto permitió que el Ejecutivo tomara decisiones y adoptara políticas de manera expedita en momentos de crisis, también lo es que la ausencia de control mutuo entre las diferentes ramas del poder público influyó en la volatilidad de las políticas y en la falta de credibilidad de los compromisos del gobiernos con las mismas. Además, la ausencia de controles efectivos en la discrecionalidad política y el poder del Ejecutivo deja al país en manos de una dirigencia benevolente que se ocupa de satisfacer los intereses públicos de largo plazo. En el caso típico de que los incentivos electorales y de otro tipo, así como de las estrategias de preservación de poder y capacidad de toma de decisiones en el Ejecutivo no sean compatibles con este enfoque, entonces la concentración del poder y la capacidad de adoptar decisiones en el Ejecutivo puede conducir a que las políticas tengan una orientación populista y cortoplacista, a que se cometan abusos de poder, y a la ineficiencia y corrupción generalizadas.

Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo

La Constitución le confiere al Legislativo amplios poderes para que controle las acciones de política y la conducta del Ejecutivo, incluyendo algunas que son típicas de los sistemas parlamentarios como es el poder de emitir mociones de censura a los ministros del gabinete y de darle un voto de confianza antes de que se poseione. Además de estas formas de control cuasiparlamentarias, el Congreso tiene derecho a interpelar a los titulares de las diversas carteras, a solicitar datos o informes a los ministerios y otras agencias gubernamentales, a crear comisiones de investigación, a ejercer control sobre el presupuesto, a revisar y aceptar o rechazar acciones legislativas por parte del Ejecutivo, y a realizar antejuicios y juicios políticos, y acusaciones constitucionales.

Aun con estos poderes, a partir de la transición democrática de 1980 el Legislativo no ha sido muy efectivo en su vigilancia y control del Ejecutivo. Además de la tradición política, existen factores institucionales que también han contribuido a su autonomía relativa. En primer lugar, y como se mencionó anteriormente, está el hecho de que tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 dotaron al Ejecutivo de amplios poderes presupuestales y para emitir decretos. A partir de 1980, y durante la mayor parte del tiempo transcurrido hasta hoy, los poderes constitucionales del Ejecutivo han sido apuntalados con mayorías partidistas en el Congreso (bien del partido de gobierno o a través de coaliciones). Segundo, los incentivos electorales y a los partidos políticos también tienden a limitar el desarrollo y ejercicio de una capacidad colectiva de vigilancia en el Legislativo.

La abrogación que hiciera el Congreso de sus poderes de control fue particularmente notoria entre 1993 y 2000, cuando una mayoría pro-Fujimori permitió que el Legislativo quedara muy debilitado a cambio de aumentos salariales y privilegios especiales. La consecuencia de esto fue la corrupción generalizada, una concentración cada vez mayor de poder en el Ejecutivo y patrones de gasto público extremadamente ineficientes (Degregori, 2003). Pero las funciones de vigilancia tampoco fueron ejercidas de manera efectiva durante los años ochenta debido a los poderes inherentes del Ejecutivo y a las mayorías legislativas de las que disfrutaron las administraciones de ese período. En cambio en los años 1990-92, las acciones de la oposición mayoritaria en el Legislativo, encaminadas a desautorizar los vetos presidenciales y a rechazar y modificar decretos emanados del Ejecutivo, constituyeron una excusa para el autogolpe

fujimorista, lo cual condujo a la disolución del Parlamento, al despido del Auditor General y a la reorganización del Poder Judicial (Santiso y García Belgrano, 2004a). Ahora que la presencia del gobierno en el Congreso es minoritaria, el Legislativo ha mostrado una mayor disposición a ejercer sus poderes de control, aunque no siempre de manera responsable.

La debilidad de las colectividades, junto con la fragmentación del sistema de partidos, limita la rendición de cuentas efectiva de los legisladores para con sus electores sobre su desempeño colectivo en la mejora del suministro de bienes públicos nacionales (como por ejemplo la vigilancia del Ejecutivo). Por el contrario, dada la naturaleza personalista del sistema de partidos y los incentivos electorales, los legisladores dedican la mayor parte de sus energías a aquellos asuntos con los cuales pueden obtener el reconocimiento de sus electores. Sin embargo, dado que carecen de poder de iniciativa de gasto o para incluir renglones adicionales en el presupuesto, los legisladores dependen del Ejecutivo para poder suministrar beneficios tangibles —como por ejemplo obras públicas o recursos adicionales— a sus seguidores. Se trata entonces de un factor que debilita los incentivos para que los legisladores escudriñen y/o cuestionen las acciones del Ejecutivo.

Es evidente que los incentivos están estrechamente relacionados con las capacidades individuales e institucionales. Cuando se carece de incentivos suficientes, existen menores posibilidades de que se desarrollen capacidades efectivas para vigilar al Ejecutivo. Por ello, los congresistas prefieren invertir su escaso tiempo y recursos en actividades que tengan un mayor potencial de beneficiar su carrera como políticos. Además, ante la ausencia de capacidades institucionales como son los servicios de investigación del Congreso, personal especializado, etc., no es posible conducir efectivamente la tarea de vigilancia del Ejecutivo.

En los últimos años se ha realizado una serie de reformas dirigidas a mejorar las bases técnicas y jurídicas para implantar una correcta vigilancia legislativa del presupuesto. La introducción del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el cual se ampliará a los gobiernos subnacionales, hace que la información financiera del gobierno sea más oportuna y confiable, lo cual a su vez facilita la vigilancia por parte del Congreso. Al mismo tiempo, la adopción de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública limitan la discrecionalidad del Ejecutivo para diseñar el presupuesto e imponen una serie de requisitos en cuanto a presentar ante el Congreso informes que demuestren que se está cumpliendo con las directrices de la ley de responsabilidad fiscal. Sin embargo, la ausencia de mecanismos adecuados para hacer que ésta se cumpla impide que haya mejoras en materia de transparencia presupuestal y rendición de cuentas sobre el particular (Santiso y García Belgrano, 2004a). La efectividad de la vigilancia legislativa también se ve socavada por los poderes discrecionales que tiene el Ejecutivo para enmendar el presupuesto en ejecución y el uso común de gastos extra presupuestales (Capítulo V: Gestión Pública).

La Comisión Permanente de Presupuesto y Cuentas Públicas del Congreso perdió la mayor parte de su capacidad técnica después de 1992, lo cual ha limitado su habilidad de revisar sistemáticamente el proyecto de presupuesto (Santiso, 2004). Dados los impedimentos organizacionales y en términos de capacidad, así como la existencia de incentivos políticos perversos, el Legislativo sólo supervisa débilmente el cumplimiento de las normas presupuestales por parte del Ejecutivo, mientras que su competencia para monitorear el gasto es incluso inferior.

El fortalecimiento de la vigilancia por parte del Congreso depende de que se diseñen medidas como las anteriormente enunciadas (personal especializado de apoyo, centro de investigación y datos, servicio de biblioteca, etc.) para mejorar su capacidad institucional. A esto deben agregarse mecanismos legales que obliguen al cumplimiento de las normas de presupuesto y limiten la discrecionalidad que tiene el Ejecutivo de desviarse de éste, y que conduzcan a una mejor coordinación de las actividades de vigilancia de la Contraloría de la República y el Congreso para los mismos efectos.

Por último, el fortalecimiento de la capacidad de vigilancia del Congreso también depende de que se mejoren los incentivos para que los legisladores desarrollen la pericia necesaria y dediquen sus energías a defender el interés público y no solamente los estrechos intereses del partido u otros intereses sociales y económicos limitados. Aquí cabrían las recomendaciones que se hicieron para fortificar la cohesión interna de los partidos y mejorar la rendición de cuentas electoral centrada en la colectividad. Igualmente, una vigilancia efectiva dependerá de que se superen los problemas de acción colectiva que puedan surgir de una excesiva fragmentación de los partidos.

Poder Judicial

Tal y como se explica detalladamente en el Capítulo IV, el Poder Judicial no desempeña efectivamente su función de garantizar la constitucionalidad de las leyes y el control de los abusos de autoridad por parte del Ejecutivo, tal como lo ordena la Carta Política. Asimismo, la función de control asignada al Defensor del Pueblo y a la Contraloría es insuficiente para fiscalizar eficazmente los abusos potenciales del Ejecutivo.

Conclusiones principales

A pesar de las mejoras de los últimos años, la competición política peruana sigue siendo de carácter faccional y por lo tanto poco proclive a agregar los intereses de la mayoría de manera efectiva. De ahí su inestabilidad política y normativa.

Aparte de los factores de carácter histórico y cultural, las deficiencias en el funcionamiento del sistema democrático se originan en problemas relacionados con la imparcialidad y efectividad de la representación del electorado, y el sistema de control político entre los tres poderes.

La debilidad de las colectividades políticas, la naturaleza fragmentaria del sistema de partidos y las características del sistema electoral hacen que las elecciones no constituyan una base efectiva para asegurar que los funcionarios elegidos se dediquen a defender políticas que favorezcan el interés general de los ciudadanos y no las demandas de ciertos intereses y/o su enriquecimiento personal. Dada la naturaleza personalista y programáticamente indisciplinada de los partidos políticos, así como el diseño del sistema electoral (representación proporcional con voto preferente), los ciudadanos cuentan con una capacidad limitada de utilizar voto para indicar sus preferencias con respecto a opciones de política nacional y hacer que los partidos rindan cuentas. La estructura de las instituciones representativas constriñe tanto la posibilidad de una rendición de cuentas centrada en el partido como aquella focalizada en la competencia, desempeño y servicio al elector de los legisladores individuales.

La debilidad de los partidos políticos (poca credibilidad ante la ciudadanía, ausencia de democracia interna y falta de coherencia programática), aunadas a las deficiencias del Legislativo, han limitado el nivel de agregación de las diversas preferencias e intereses de ciudadanos y grupos sociales. Sin embargo, este obstáculo a la agregación de intereses no se ha

manifestado necesariamente en una parálisis de la formulación de políticas y los gobiernos por lo general han logrado actuar de manera decisiva. La principal dificultad ha radicado más bien en que las medidas oficiales han sido adoptadas a través de la acción unilateral del Ejecutivo y no mediante procesos en los cuales se consulta todo el espectro de intereses sociales o se establecen acuerdos entre las diversas fuerzas políticas. En consecuencia, las políticas adoptadas no siempre han sido bien concebidas, a menudo carecen de legitimidad y sostenibilidad, además de que están sujetas a cambios constantes.

Por otra parte, la debilidad de las instituciones de representación cuando se trata de agregar intereses y promover procesos consensuados de formulación de políticas limita la posibilidad de que se incorporen reformas institucionales y de políticas de “segunda generación”⁶⁷ de amplio alcance, dado que exigen acuerdos políticos y sociales muy amplios y cuidadosamente desarrollados que conllevan altos costos de transacción. La Ley de Partidos Políticos de 2003 es un paso positivo en esa dirección, en la medida en que promueve la democratización interna de las colectividades, mejora el sistema de financiación política y establece medidas encaminadas a impedir la fragmentación excesiva del sistema partidista. Por ello preocupan los actuales intentos de desvirtuar su contenido.⁶⁸

Otra de las limitaciones del sistema democrático ha sido la deficiencia del control político institucional. Debido en parte a factores históricos y circunstanciales, pero también a la debilidad de los incentivos electorales y partidistas y a los fuertes poderes constitucionales del Presidente, el Congreso no ha logrado desarrollar una capacidad efectiva para participar en plano de igualdad como socio en el proceso legislativo y/o para vigilar la implementación de las leyes por parte del Ejecutivo. Otras fuentes institucionales potenciales de control como la rama Judicial, y agencias autónomas como la Procuraduría y la Contraloría General, tampoco han logrado desarrollar la autonomía y capacidad suficientes para desempeñar plenamente sus funciones relativas a descubrir y poner coto a los abusos de autoridad y a las acciones ilegales del Ejecutivo. La relativa debilidad del control político institucional ha contribuido a que prevalezca la corrupción, la implementación ineficiente de las políticas públicas y un alto grado de volatilidad en políticas de suyo poco creíbles.

Del lado positivo se puede decir que los requisitos básicos de la democracia como son las elecciones libres e imparciales, una prensa libre y el respeto por las libertades políticas parecen estar suficientemente enraizadas en el Perú, además de que cuentan con el apoyo de la población. A diferencia de otros países andinos, parece existir un consenso razonablemente amplio, si bien frágil, con respecto a la primacía de la economía de mercado y un sistema democrático de gobierno. La exigencia social que está detrás de la necesidad de solidificar las instituciones democráticas, frenar la corrupción y reformar el Estado constituye la base sobre la cual se puede mejorar el funcionamiento del sistema democrático.

Recomendaciones principales

La mejora en el funcionamiento del sistema democrático en cuanto a la representación y a la agregación de intereses dependerá de los progresos que se logren en desarrollar un sistema de partidos con democracia interna y compuesto por un número razonable de colectividades que exhiban algún grado de cohesión y capacidad de formular y articular, en términos políticos, programas de políticas públicas.

⁶⁷ Véase Nota 34 *supra*.

⁶⁸ Véase Nota 47 *supra*.

Una de las recomendaciones centrales de este estudio es que se avance hacia la implementación plena de las medidas ya descritas encaminadas a limitar la fragmentación del sistema de partidos, a fortalecer la democracia interna y a desarrollar colectividades cohesionadas, programáticas e internamente democráticas que se ganen la confianza de los electores. Esto se puede lograr asegurando una implementación efectiva de las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos en materia estatus legal, democracia interna y financiación (con el correspondiente fortalecimiento de las capacidades de las autoridades electorales, apoyo a los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil encaminados a vigilar la adhesión de los partidos a las disposiciones legales, y soporte a su capacidad de realizar elecciones internas y hacer un buen manejo de su contabilidad); adoptar reformas encaminadas a dividir el distrito de Lima en varios distritos más pequeños; y establecer un umbral legal de representación.

Una segunda recomendación tiene que ver con la mejora de la capacidad técnica del Congreso para cumplir cabalmente sus funciones legislativas, de vigilancia y representación en concordancia con lo propuesto en el proyecto de reforma apoyado por el BID, a saber, aumentar la disponibilidad de personal asesor técnico y profesional de carácter permanente; establecer un centro de investigación dentro del Congreso y ampliar los servicios de información y biblioteca; elevar el nivel de especialización y pericia de los comités legislativos reduciendo su número, aumentando la estabilidad de sus miembros y de quienes los presiden, y expandiendo el número de personal permanente especializado asignado a éstos; y facilitar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las comisiones legislativas y al Congreso en general a través de foros legislativos y reuniones de consulta con grupos de ciudadanos.

Una tercera y última recomendación se refiere a la necesidad de que los proyectos de ley sean propuestos por las bancadas y no por legisladores individuales, lo cual no sólo contribuiría a mejorar la eficiencia del Congreso sino también a la cohesión de los partidos políticos. En el mismo sentido, el trabajo de vigilancia del Congreso podría fortalecerse mejorando la calidad y oportunidad de la información que recibe sobre el presupuesto y otras actividades gubernamentales de la rama Ejecutiva.

El Perú ha realizado avances considerables en la disponibilidad de información presupuestaria y en la generación de mecanismos de acceso ciudadano a la información sobre el Estado. El portal de Transparencia Económica es un ejemplo de ello. También se amplió la disponibilidad de información sobre programas sociales y de infraestructura, los cuales consumen una buen aparte de gasto y la inversión social. Por último, desde 2001 el Gobierno trabaja en la transparencia de los gastos de defensa y seguridad nacional, rubros éstos que históricamente han estado vedados al control de la sociedad civil en el Perú.

No obstante los avances en materia de diseño de mecanismos de información y participación ciudadana en la formulación presupuestaria, su difusión y puesta en práctica todavía no han logrado los resultados esperados en las percepciones ciudadanas sobre el proceso presupuestario. Sólo el 7% de los especialistas consultados en el proyecto sobre Transparencia Presupuestaria considera que existen mecanismos efectivos para incorporar la participación ciudadana al presupuesto, incluyendo instrumentos de información.

En aras de ganarse la confianza de la opinión pública y de fortalecer la democracia, es necesario entonces emprender esfuerzos adicionales encaminados a suministrar información sobre las actividades legislativas y de vigilancia del Congreso, y a educar a la ciudadanía sobre cómo mejorar su funcionamiento.

IV. ESTADO DE DERECHO

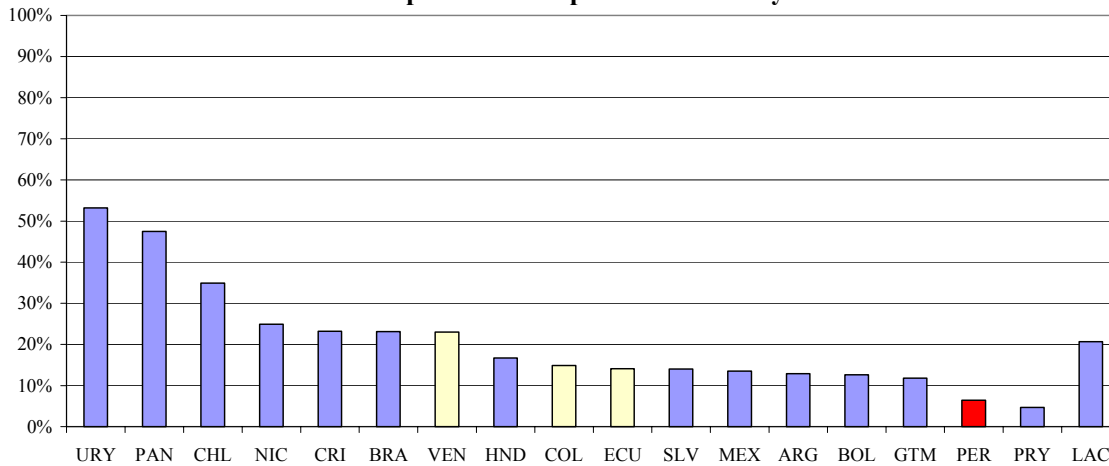
Para los objetivos de este diagnóstico, entendemos por Estado de derecho aquel donde la ley es el instrumento de uso preferente para guiar la conducta de los ciudadanos de un país.⁶⁹ La transparencia, predecibilidad y generalidad que subyacen a un Estado de derecho efectivo facilitan las interacciones humanas, sociales y económicas, además de que ayudan a prevenir los conflictos y a solucionarlos de manera eficiente, efectiva y pacífica. Todo ello coadyuva al desarrollo económico sostenible y a la consecución de paz social. Si se quiere que el Estado de derecho sea una herramienta efectiva para guiar la conducta humana debe cumplir tres requisitos (Raz, 1979): (i) que el derecho sea el instrumento principal de gobierno; (ii) que la ley tenga unas cualidades tales que la hagan susceptible de guiar la conducta humana; y (iii) que los poderes públicos la interpreten y apliquen de forma congruente.

En el presente capítulo se describe y analiza, en primer lugar, el grado de preeminencia del derecho como instrumento de gobierno en el Perú, en relación con la presencia de otras herramientas que con él conviven como son el ejercicio coactivo del poder, el uso de propaganda estatal y las prácticas clientelares. En segundo lugar se aborda el tema de las cualidades intrínsecas de la norma en sus distintos aspectos, a saber, el grado de generalidad, el grado de publicidad, su irretroactividad, claridad y coherencia, viabilidad y estabilidad. En tercer lugar se trata el tema de la aplicación congruente de la norma, tanto por parte del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, después de lo cual se describe someramente una propuesta de reforma al sistema de administración de justicia que está en trance de implementación. Por último se extrae una serie de conclusiones y se formulan recomendaciones generales a la luz de la situación descrita y de la propuesta de reforma ya en marcha.

Dado que para que el derecho sea un instrumento efectivo de gobierno debe ser capaz de guiar la conducta humana, el ejercicio del poder por esta vía requiere que los ciudadanos de un país acepten voluntariamente sus prescripciones. Por ello, un primer síntoma general de la vigencia y salud del Estado de derecho en el Perú se puede inferir del grado de acatamiento general de las normas. De acuerdo con el Latinobarómetro (2001), sólo un 6% de los peruanos opina que los ciudadanos y los poderes públicos acatan las normas (Gráfico 4.1), de donde se deduce que en el Perú la salud del Estado de derecho está debilitada. Sin embargo, un análisis más sistemático —y menos sintomático— de su grado de vigencia muestra un panorama más matizado, como se verá en los apartados subsiguientes.

⁶⁹ Existe una tendencia generalizada a confundir el Estado de derecho con el ideal de Estado del buen derecho (Marmor, 2003). Es decir, se suele confundir el ejercicio del poder mediante el instrumento de la ley (i.e., el imperio de la ley) con el contenido moral o filosófico de la ley misma. En este caso, el Estado de derecho no es una idea absoluta como instrumento de gobierno sino una teoría político-filosófica sobre cuál debería ser el contenido de la ley. Indudablemente, la eficacia de la misma va a depender, en gran medida, de los valores y derechos que en ella se proclamen. Por ejemplo, es razonable suponer que los ciudadanos de un determinado Estado estarán más dispuestos a resistir la aplicación de leyes que apoyen la represión de la sociedad o tiendan a agravar las desigualdades sociales que aquellas que promuevan la libertad, dignidad y bienestar de todos los ciudadanos.

Gráfico 4.1
Percepción del cumplimiento de la ley



Fuente: Latinobarómetro 2001.

La preeminencia del derecho como instrumento de gobierno

Esta primera dimensión del Estado de derecho implica que el gobierno de un país favorece el uso de la ley como instrumento para regir la conducta de sus ciudadanos sobre otros posibles y que éstos aceptan voluntariamente sus prescripciones (Marmor, 2003). Si bien en la práctica los gobiernos se sirven, en mayor o menor medida, de éste y otros medios para poder ejercer sus funciones efectivamente, lo que diferencia a un Estado ideal de derecho de otros es la preponderancia de la ley sobre otros medios de conducción social.

En el Perú siempre ha existido un ordenamiento jurídico complejo y el derecho ha sido utilizado como una herramienta de gobierno. Sin embargo, en el pasado este formalismo jurídico operaba como estrategia de razonamiento para justificar la generalidad de las instituciones y la legitimidad del sistema legal y político, eminentemente excluyente en su conjunto (González Mantilla, 2003). Consciente del valor psicológico de la legalidad, la élite gobernante se valía de este instrumento para legitimar la defensa y expansión de sus intereses, asimilándolos con la dimensión institucional de lo público (Bordieu, 1987). Asimismo, el uso del derecho convivía con otros medios de ejercicio del poder.

Hoy en día, sin embargo, el derecho constituye en el Perú la herramienta principal de gobierno, si bien sigue conviviendo con otros instrumentos de control social. Ciertamente, aunque persisten limitaciones como las que se registran en este capítulo, el Estado de derecho ya no opera como un pretexto de uso caprichoso para la defensa de intereses particulares, como antaño. Actualmente las políticas públicas encuentran su expresión por intermedio de un elaborado marco jurídico que regula la actividad social, política y económica.

Uso coactivo del poder

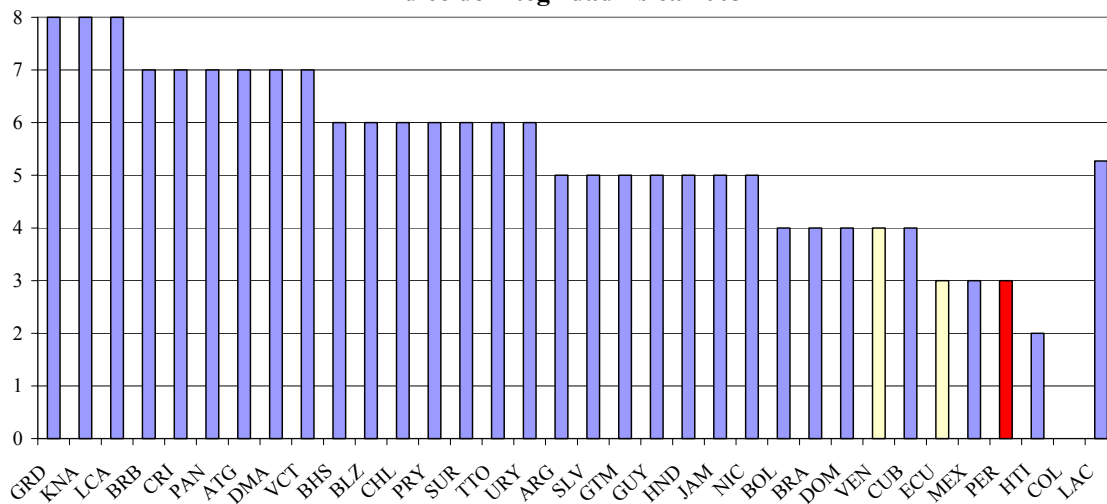
El abuso de la fuerza por parte del Estado (torturas, represión, asesinatos, entre otros métodos) como medio de gobierno atenta contra el principio de legalidad y contra el gobierno de las

personas mediante el derecho. La conducta humana en este caso no es guiada por la ley sino por la fuerza o el miedo.

En el Perú, las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, torturas, masacres y otros abusos de fuerza igualmente condenables cometidos por los poderes del Estado para controlar y amedrentar a parte de la población parecen ser cosa de pasado, según se deduce del informe elaborado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). Las prácticas de acoso judicial, policial e impositivo instigadas desde el gobierno, que durante el fujimorismo se ejercían con cierta frecuencia, igualmente han caído en desuso.

Sin embargo, las reglas democráticas relativas al tratamiento y respeto de los sospechosos, imputados, detenidos y reclusos no siempre son respetadas. En opinión de los expertos consultados para la elaboración de esta evaluación (véase Anexo 4), estas violaciones obedecen a debilidades institucionales de los organismos de seguridad del Estado, como por ejemplo la inexistencia de adecuados sistemas de control y la falta de capacitación de los funcionarios a cargo. En consecuencia, el rango del Perú en materia de violaciones de los derechos humanos y a la integridad física de los ciudadanos (Gráfico 4.2) está por debajo del promedio de la región (Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Database). Esto no significa, sin embargo, que el Estado peruano se valga del uso coercitivo del poder como instrumento de gobierno, o que este instrumento tenga algún grado de legitimidad.

Gráfico 4.2
Índice de integridad física 2003



Fuente: The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Dataset.

Grado de propaganda estatal

El control y la manipulación de la información es uno de los medios más poderosos de los gobiernos para promover el acatamiento de sus políticas. No en vano los estados totalitarios y autoritarios se arrojan el monopolio de la información como medio para promover el acatamiento de aquellas. La diferencia entre información y propaganda estriba en que la primera tiene por objeto dar a conocer los hechos de manera imparcial y objetiva, mientras que la segunda busca ganar adeptos a una posición específica, independientemente de la veracidad de los hechos. En ese sentido, la propaganda compite con el derecho como instrumento de gobierno.

Por ello, la vigencia efectiva de aquel depende en parte del grado en que el Estado haga uso de la propaganda en detrimento de la eficacia de la norma. Determinar y medir con precisión y de manera objetiva hasta que punto el Estado, en un país determinado, cruza la raya divisoria entre información y propaganda es una tarea imposible. Para cumplir con esta tarea no queda más remedio que remitirse a las opiniones de los expertos, y aproximarse al concepto mediante su medición indirecta por medio del grado percibido de libertad de prensa y del control estatal sobre los medios de comunicación de masas.

En la actualidad, según los expertos entrevistados, el uso de la propaganda oficial como medio de gobierno en el Perú es un tema superado. Si bien es cierto que hasta las elecciones de 2002 la libertad de prensa había estado seriamente comprometida --en opinión de la Misión de Observación Electoral de la OEA--, a partir de entonces se ha fortalecido notablemente. Sin perjuicio de las limitaciones mencionadas al respecto en el Capítulo III, existen numerosos medios de comunicación que reciben un tratamiento no discriminatorio en cuanto a la publicidad estatal. Por su parte, el Estado no posee ningún medio escrito o audiovisual (Cuadro 4.1).⁷⁰ En ese sentido es posible afirmar que en el Perú actual no se emplea la propaganda estatal como instrumento de gobierno.

Cuadro 4.1

País	Porcentaje de periódicos de propiedad estatal dentro de los cinco medios más grandes	Porcentaje de periódicos de propiedad privada dentro de los cinco medios más grandes	Porcentaje de periódicos de propiedad "otra" dentro de los cinco medios más grandes	Porcentaje de TV de propiedad estatal dentro de los cinco medios más grandes	Porcentaje de TV de propiedad privada dentro de los cinco medios más grandes	Porcentaje de TV de propiedad "otra" dentro de los cinco medios más grandes
Argentina	0%	100%	0%	20%	80%	0%
Brazil	0%	100%	0%	0%	80%	20%
Chile	0%	100%	0%	20%	60%	20%
Colombia	0%	100%	0%	50%	50%	0%
México	0%	100%	0%	0%	100%	0%
Perú	0%	100%	0%	0%	100%	0%
Venezuela, RB	0%	100%	0%	25%	75%	0%
Promedio LAC	0%	100%	0%	16%	78%	6%
HIC	0%	93%	7%	45%	55%	0%

Fuente: Djankov *et al.*, (2001); "Who owns the media?" NBER WP8288

Prácticas clientelares

El ejercicio de gobierno a través de relaciones clientelares tiende a relegar el uso del derecho como instrumento privilegiado, cuya vigencia efectiva estará determinada en parte por el grado de preponderancia de ese tipo de vínculos. En Estados puramente patrimoniales donde se confunde lo público con lo privado, las relaciones clientelares toman precedencia sobre el uso del derecho hasta desplazarlo como medio de gobierno. El funcionamiento de la ley y las instituciones depende del capricho de quienes ostentan posiciones de poder, y por lo tanto la norma no puede cumplir su función de guiar la conducta cívica. El individuo no es igual ante la ley. La ley pierde su aplicabilidad con carácter general y los individuos dejan de ser iguales ante la ley. El trato que dispensa el Estado a los grupos o a los individuos depende de la relación personal entre éstos y aquel, no de un principio abstracto de aplicación general. En tales casos, el Estado de derecho no es un instrumento de gobierno en el sentido de guiar la conducta humana,

⁷⁰ Excluyendo la gaceta oficial *El Peruano*.

sino un medio de otorgar una falsa legitimidad al régimen e incluso un instrumento de manipulación y, a veces, de represión.

En el Perú, durante la administración de Fujimori fue habitual el ejercicio de gobierno mediante prácticas clientelares como el intercambio de favores, la compra de votos a parlamentarios y la emisión de sentencias judiciales favorables, entre otras. En ese entonces, la oficina de la Presidencia llegó a manejar aproximadamente un 96% del presupuesto de inversión, ajeno a controles formales típicos de las democracias avanzadas. Ello otorgaba al gobierno un alto grado de discrecionalidad e incrementaba al probabilidad de que los recursos públicos pudiesen usarse de manera arbitraria con fines políticos, manipulando a la población para asegurarse la permanencia en el poder en detrimento del bien común. Desde 2000, los grupos de corte mafioso que rodearon a la administración de Fujimori y a Vladimiro Montesinos, su ex asesor y colaborador, permanecen al margen de la función de gobierno, si bien siguen latentes y constituyen una amenaza al Estado de derecho (Oxford Analytica, 2004).

De todas maneras, existen algunas debilidades en la estructura burocrática peruana que dejan abierta la puerta a las prácticas clientelares. Por ejemplo, según el titular de la Contraloría General, Genaro Matute, cerca del 15% del presupuesto no puede ser contabilizado y las exoneraciones al proceso licitatorio son frecuentes (*El Comercio*, 22 de febrero de 2005). Asimismo, la existencia de fondos extrapresupuestarios (18% del total) sigue siendo todavía un problema, además de que el presupuesto es frecuentemente reformulado para responder a cambios imprevistos de política (Capítulo V: Gestión Pública). Si bien la ausencia de una contabilidad transparente, aunada a la existencia de fondos extrapresupuestarios y de exoneraciones a los procesos licitatorios formales no implica necesariamente la presencia de prácticas clientelares, sí propicia su aparición puesto que facilita el uso discrecional de los recursos públicos Kiltgaard (1988), creando así una situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, la coexistencia de grandes necesidades sociales y de inversión con una capacidad de respuesta limitada, tiende a generar presiones para que se haga uso de instrumentos de gobierno que socavan el Estado de derecho como son las prácticas clientelares. El descontento permanente de un alto porcentaje de la población se traduce en una gran volatilidad de su voto y, consecuentemente, amenaza la permanencia en el poder de los partidos o coaliciones gobernantes. Ello tiende a crear incentivos para que las administraciones recurran a frecuentes cambios de política dictados por situaciones coyunturales y a usar los recursos del Estado para obtener fines políticos. Independientemente de si la situación se materializa o no, de todas maneras eleva el riesgo de debilitamiento del uso del derecho como principal instrumento de gobierno.⁷¹

En ese sentido, es evidente que para fortalecer el uso de las leyes como instrumento primordial frente a otras herramientas potenciales de conducción social, el Perú necesita transparentar el ciclo presupuestario,⁷² fortalecer los procesos licitatorios (Capítulo IV: Gestión Pública) y continuar con las reformas estructurales dirigidas a reducir las desigualdades sociales, económicas y políticas. Una política económica conducente al crecimiento, como ha sido la norma durante los

⁷¹ Cabe destacar que a pesar de las condiciones adversas descritas, el gobierno peruano no ha caído en la tentación de implementar políticas populistas.

⁷² El Gobierno actual viene desde hace tiempo trabajando en este campo. Recientemente, al BID ha aprobado un préstamo programático que tiene como uno de sus objetivos apoyar el fortalecimiento de la capacidad del Gobierno Nacional para mejorar la gestión, análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación del gasto público (BID, 2005).

últimos años, ayuda a evitar crisis sociales desestabilizadoras que inducen a los gobiernos a utilizar otros instrumentos en detrimento del derecho. Las reformas institucionales orientadas a mejorar la situación fiscal del país permitirán asimismo liberar recursos de inversión que aumenten la capacidad de respuesta del Estado a las demandas sociales en el mediano y largo plazo.

Cualidades intrínsecas de la norma

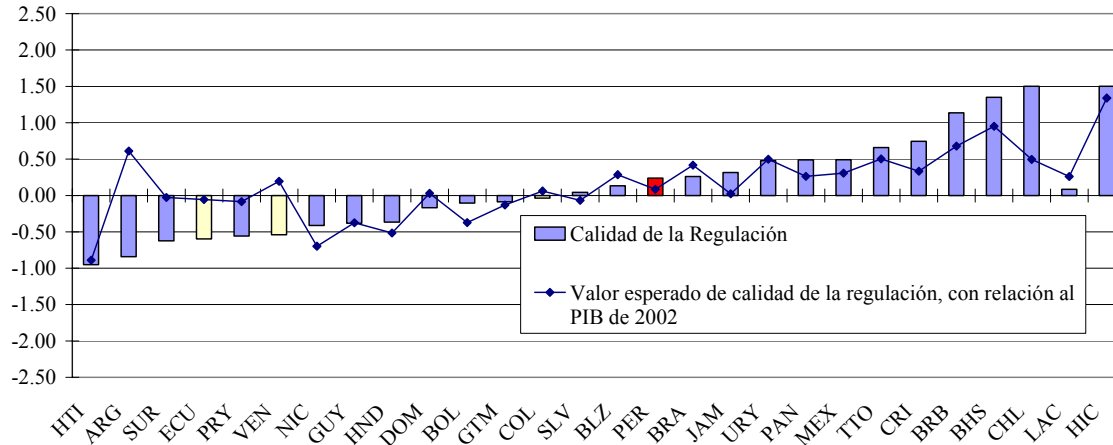
Para que el Estado de derecho funcione plenamente se requiere que la norma reúna una serie de cualidades intrínsecas que faciliten su función como guía de la conducta humana. En otras palabras, el derecho debe ostentar unas características tales que le permitan producir los efectos esperados en el comportamiento humano para que haya congruencia entre lo estipulado por la norma y la conducta ciudadana observable. Las cualidades que hacen a la norma efectiva en este sentido son: generalidad, publicidad, irretroactividad, claridad, coherencia, viabilidad y estabilidad (Fuller 1964, Raz 1979, y Finnis 1980),⁷³ rasgos éstos que a continuación se describirán para el caso peruano.

El indicador desarrollado por el Banco Mundial relativo a la calidad de la regulación ofrece una primera aproximación al caso peruano. Efectivamente, el país se ubica por encima del promedio latinoamericano y del valor esperado dado su grado de desarrollo, aunque todavía está muy por debajo de la media de países con alto nivel de ingresos (Gráfico 4.3)⁷⁴. Un análisis pormenorizado de cada uno de los componentes de la calidad de la norma permite precisar las debilidades relativas a esta dimensión del Estado de derecho y determinar hasta qué punto puede ser motivo de preocupación.

⁷³ Marmor (2003) resume de forma sucinta y clara el significado de cada una de las citadas características. Sáinz y da Silva (1989) ofrecen un tratamiento más profundo sobre la calidad de las leyes.

⁷⁴ El indicador representado en éste Gráfico (Calidad de las Regulaciones) mide principalmente la calidad de las normas relativos al derecho que regula la actividad económica (e.g., inversión, comercio, impuestos, etc.). Siendo este, argumentablemente, uno de los derechos más desarrollados en el Perú, nos puede servir como indicador de la calidad de las normas en otros sectores.

Gráfico 4.3
Índice de calidad de la regulación



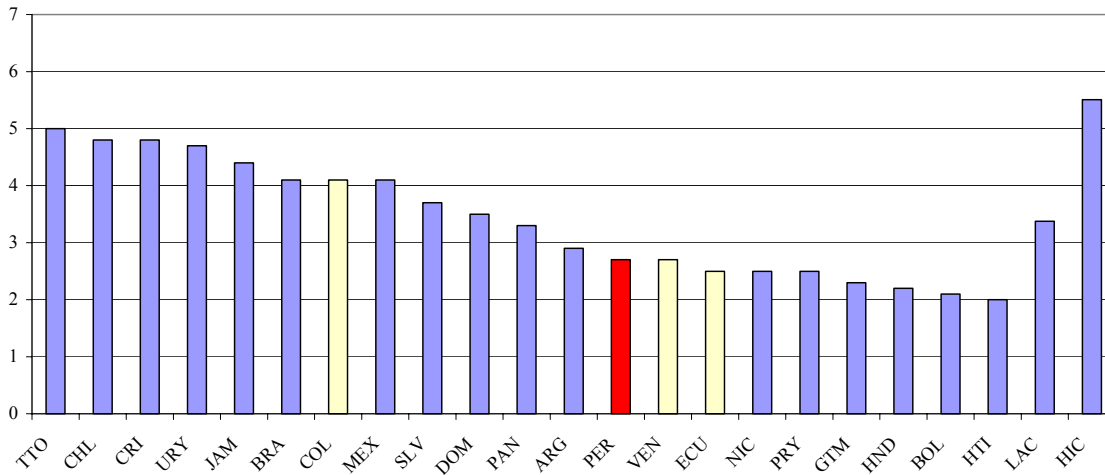
Fuente: Calculado con base en datos de KKZ, 2003 y WDI, 2004.

Generalidad

Para que sea funcional, la norma debe tener un alcance general. Ningún ordenamiento jurídico puede operar de manera eficiente y efectiva si el alcance de la norma se circunscribe a regular el comportamiento de un individuo, un grupo o un acto.

En el ordenamiento jurídico peruano las normas gozan de un grado de generalidad razonable. Existen, sin embargo, algunas situaciones anómalas como es el caso de los llamados acuerdos fiscales, mediante los cuales el gobierno concede beneficios de estabilidad impositiva a empresas a cambio de determinados niveles de inversión. Estas anomalías se producen en parte como consecuencia de la imprevisibilidad e inestabilidad de las normas en general, y del régimen tributario en particular. El mayor riesgo al principio de generalidad de la norma en el Perú procede de la relativa vulnerabilidad a la presión del sector privado. En el Gráfico 4.4 se muestra que existe una probabilidad elevada de que este último pueda obtener legislación favorable mediante el soborno (captura) y la influencia que ejerce, en comparación con los países de economías avanzadas.

Gráfico 4.4
Pagos irregulares en la formulación de políticas de gobierno



Fuente: WEF, 2003-2004.

Publicidad

La norma u otra disposición de la autoridad debe ser promulgada, es decir, publicada formalmente, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. Sólo si la norma es pública y conocida puede guiar el comportamiento de los sujetos a quienes va dirigida.

En el Perú, las normas jurídicas se publican regularmente de manera impresa y electrónica en el diario oficial *El Peruano* (<http://www.elperuano.com.pe/elperuano/>), que también contiene noticias relativas a adquisiciones, remates, edictos, patentes, denuncios y artículos que versan sobre el quehacer jurídico. El precio de la versión impresa es 3,3 soles (aproximadamente US\$1), mientras que la versión electrónica es gratuita. Esta última está disponible desde 2001 y contiene la legislación promulgada desde el 1º de enero de 1996. Sin embargo, el acceso a la versión electrónica es excesivamente lento, incluso desde terminales con banda ancha.

No existen buenos compendios oficiales que recojan en un mismo texto jurídico toda la legislación vigente sobre una materia determinada. Esta situación genera incertidumbre sobre cuáles son las normas en vigor y cuáles han sido derogadas. Finalmente, aunque la publicidad de la norma ha mejorado en los últimos años, los expertos entrevistados (Anexo 4) afirman que los ciudadanos por lo general desconocen sus derechos y obligaciones, lo que demuestra deficiencias en la política de publicidad de las leyes.

Irretroactividad

La norma debe regir comportamientos de forma prospectiva para poder guiar la conducta de sus sujetos. Si ésta regula con carácter retroactivo, estaría haciéndolo sobre comportamientos pasados y por lo tanto inmutables, lo cual imposibilita que se constituya en guía de los mismos.

A juicio de los expertos entrevistados, en el ordenamiento jurídico peruano se suele respetar el principio de irretroactividad de las normas.

Claridad y coherencia

El derecho puede guiar el comportamiento sólo si sus sujetos entienden su contenido. La claridad de la norma requiere que se la formule en un lenguaje accesible y que facilite su comunicación. Deberá entonces aparecer expresada en un léxico determinado tendiente a la precisión y con una sintaxis, morfología y estilo legal llanos, además de poseer la estructuración normada y lógica de los textos jurídicos. Para guiar el comportamiento de sus sujetos la norma también debe ser coherente o armónica con el resto del ordenamiento jurídico. La falta de coherencia entre las normas que componen el marco legal puede llevar a generar contradicciones y a enviar señales confusas y contrarias a los ciudadanos, lo cual debilita su eficacia para guiar la conducta ciudadana.

Las normas peruanas son de una calidad desigual, generalmente inadecuada, y no siempre están armonizadas con el resto del ordenamiento jurídico. En primer lugar, en el Perú no se puede hablar de un lenguaje legal en el sentido de que esté presidido por las reglas de la economía, la seguridad, y la funcionalidad comunicativa y caracterizado por un léxico determinado que tienda a la precisión y emplee una sintaxis, morfología y estilo legal específicos. En segundo lugar, el Perú no cuenta con una política normativa explícita que permita garantizar la calidad de las normas (Córdova Novión, 2005). En particular, esto se refleja en la ausencia de filtros que garanticen la calidad normativa. En tercer lugar, la preparación de antecedentes –a fin de que la autoridad competente pueda pronunciarse sobre ellos-- adolece de varios vicios. Los antecedentes no siempre cumplen con su cometido de fijar claramente los fines y objetivos de la norma, demostrar que la legislación vigente no permite alcanzar los fines y propósitos enunciados, y justificar la competencia para dictarla, así como la constitucionalidad de su contenido.

Otro factor a tener en cuenta en cuanto a la claridad y coherencia de las normas tiene que ver con la proliferación de iniciativas legislativas a que se hizo alusión en el capítulo previo. Teniendo en cuenta que el promedio de propuestas de ley para cada período parlamentario de seis meses oscila entre 2.000 y 3.000, así como las debilidades institucionales del Poder Legislativo relativas a la carencia de cuerpos especializados para preparar las normas, este último enfrenta serios problemas para procesar ese enorme volumen de proyectos y desempeñar adecuadamente su función primordial. Lo anterior impide que las leyes se puedan preparar y fundamentar debidamente, lo cual afecta adversamente la toma de decisiones. Todos estos elementos afectan la capacidad de promulgar normas claras y coherentes con el resto del ordenamiento jurídico.

Este problema de falta de claridad y de incongruencia con el ordenamiento jurídico, si bien es serio en sí mismo, se hace más acuciante cuando se combina con una interpretación errática e impredecible por parte de los poderes públicos, como se verá más adelante.

Viabilidad

La norma legal que es imposible de seguir o impracticable no puede guiar la conducta humana. Por ello es necesario, previamente a su preparación, elaborar los antecedentes que determinen su viabilidad económica, financiera, social y política, de modo que la autoridad competente pueda pronunciarse sobre ellos.

Como se mencionó en el apartado anterior, en el Perú los antecedentes de un proyecto o propuesta de ley no suelen estar acompañados de datos e informes que permiten al legislador

valorar si el contenido de la norma es viable y si tiene probabilidades de aplicarse. Rara vez se suministran a la autoridad competente datos, informes y análisis sobre: (i) la existencia de órganos administrativos capaces de aplicar la norma y de una organización judicial que pueda asumir su control efectivo; (ii) el costo económico de la norma, tanto para la Administración como para los afectados;⁷⁵ y (iii) el grado de aceptación de la norma o, dicho de otra forma, la previsible resistencia que va a encontrar su aplicación.⁷⁶

Estabilidad

Si los cambios en la norma son frecuentes, el seguimiento de la misma por parte de los sujetos se dificulta. Asimismo, la inestabilidad de la norma afecta las expectativas de los ciudadanos, un factor importante en la definición de los comportamientos humanos, en general, y del funcionamiento de la economía en particular.

Algunos autores (Morón y Sanborn, 2005) sostienen que si bien el Perú ha mejorado en años recientes el proceso de toma de decisiones, el correspondiente a la formulación de políticas es arbitrario e impredecible, y conduce a la formulación de normas y políticas de baja calidad, pobremente ejecutadas y fácilmente revertidas.⁷⁷ La historia peruana ha estado caracterizada por una gran volatilidad normativa, tal y como lo atestigua el hecho de que desde su configuración como república en 1923, el Perú ha visto un total de 16 cartas políticas y que en la actualidad existe un proceso abierto para enmendar la última Constitución (1993).

En el ámbito económico, la alta inestabilidad de las normas en el Perú convive con el hecho de que los frecuentes cambios son razonablemente predecibles, tal y como se muestra en el Gráfico 4.5. Si bien esta previsibilidad de los cambios normativos en el área económica tiende, en principio, a mitigar el impacto negativo de la estabilidad al reducir de alguna manera la incertidumbre, el resultado no es así. El hecho de que los cambios normativos en el sector económico sean predecibles no quita que los cambios sean excesivamente frecuentes y, consecuentemente, los costos de transacción resultantes del ajuste a las nuevas normativas son elevados por lo que el comportamiento de la actividad económica se ve socavado, la credibilidad de la norma mermada y la confianza del público en el Estado erosionada. Habiendo hecho esta precisión sobre la normativa económica, se puede concluir, conjuntamente con la opinión de algunos autores (Morón y Sanborn 2005), que el cambio constante de normas y regímenes en el ordenamiento jurídico peruano es el principal freno al desarrollo institucional de largo plazo, a la colaboración intertemporal y a la elaboración de leyes que agreguen los intereses de la colectividad de manera efectiva.⁷⁸

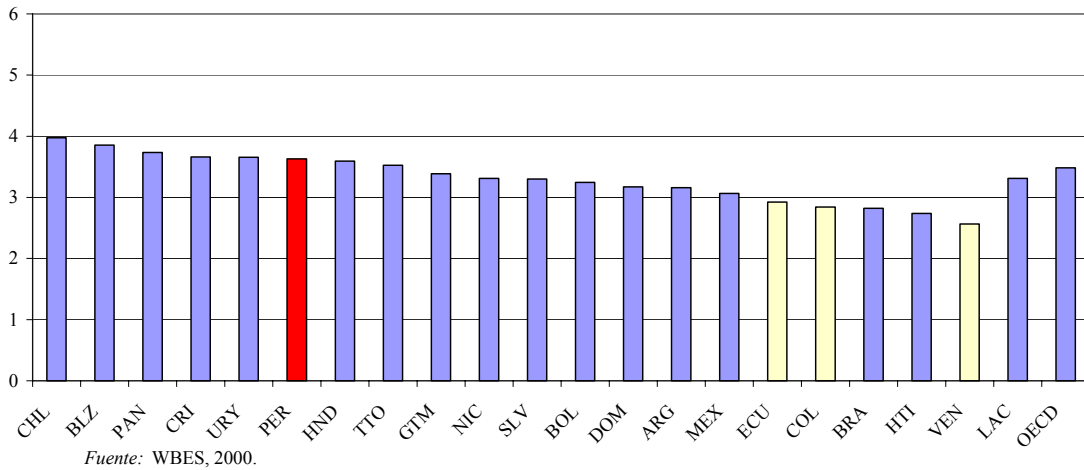
⁷⁵ El análisis de costo-beneficio que realiza el Congreso se ha convertido en un trámite adicional sin ningún impacto debido a su utilización masiva y poco estratégica. Asimismo, la evaluación normativa realizada por los Ministerios se efectúa por las respectivas asesorías jurídicas que carecen de la capacidad de realizar una evaluación económica (Córdova Novión, 2005).

⁷⁶ A modo de ejemplo, cabe citar el nuevo Código Procesal Penal de 2004, cuyo objetivo principal es transformar el proceso penal de un sistema mixto (inquisitorial mitigado) a uno acusatorio. Sin embargo, tal y como lo registra *Probidad* (2004), ni jueces ni fiscales se encuentran preparados para actuar bajo el principio de oralidad e intermediación, y aún no se han realizado los cambios arquitectónicos y estructurales en los juzgados para asumir los juicios en su nueva modalidad.

⁷⁷ Un estudio del BID, revela que la estabilidad promedio de las políticas en América latina está por debajo del promedio mundial (BID, 2005 pp. 129-38).

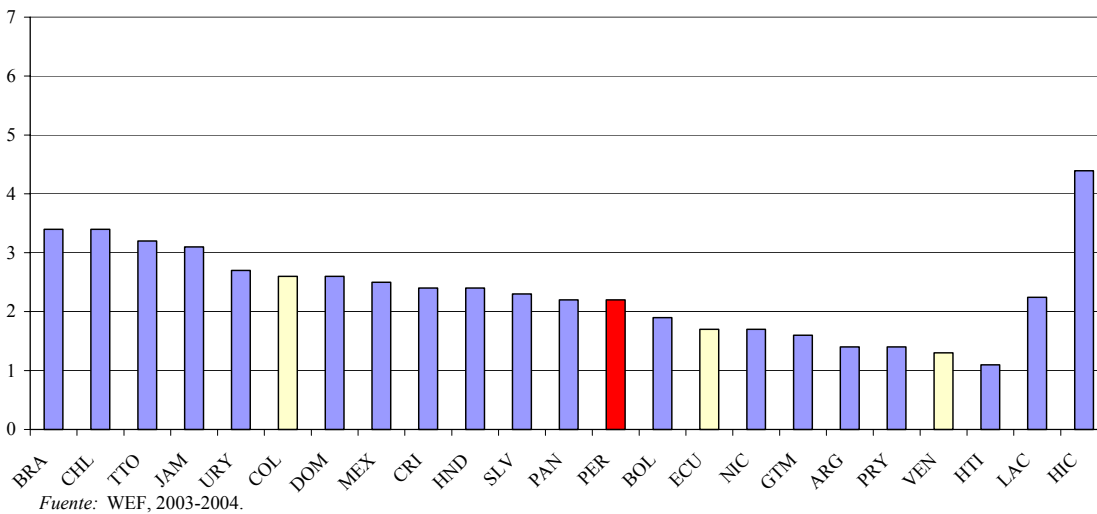
⁷⁸ Este aspecto se desarrolla con más detalle en el Capítulo VII: Instituciones de Mercado.

Gráfico 4.5
**¿Cuán predecibles son los cambios en las reglas,
leyes y regulaciones?**



Un factor adicional que se opone a la estabilidad de la norma derivada de la deficiencia de la función legislativa (gráfico 4.6) es la mala calidad de la enseñanza del derecho. Pásara (2004) arguye que la proliferación desordenada de las facultades de leyes desde la década de los sesenta ha sido uno de los factores que ha incidido negativamente en ello. El autor sostiene igualmente que los procesos de urbanización del país, las presiones del mercado laboral, la flexibilización de la legislación universitaria, junto con la debilidad institucional del Estado para ejercer una supervisión, regulación y planificación apropiadas de la enseñanza terciaria, generaron un proceso de masificación universitaria que se tradujo en un declive de la formación en derecho.

Gráfico 4.6
Eficacia del Legislativo



En resumen, en el Perú la calidad intrínseca de la norma adolece de problemas en todos sus componentes salvo el relativo a su irretroactividad. La debilidad más crítica se ubica en su alta volatilidad, un fenómeno que socava la funcionalidad del derecho como medio de gobierno y afecta la capacidad del Estado para cumplir con las funciones que justifican su existencia. La calidad del ordenamiento jurídico peruano también se ve afectada por la existencia de normas confusas, poco armónicas y a menudo inviables. Este es un problema serio que debe ser debidamente superado, pues tiende a elevar los costos de transacción implícitos en la economía y se opone a la competitividad de la misma, aunque en la práctica no obstaculice en forma fundamental la aplicación del derecho.⁷⁹ Finalmente, habría que agregar que los niveles inadecuados de promulgación de las normas no permiten que éstas sean conocidas por sus sujetos y/o que puedan surtir sus efectos esperados. Ante esta perspectiva, y para mejorar el funcionamiento de esta dimensión del Estado de derecho, se formulan recomendaciones dirigidas fortalecer cada uno de los aspectos descritos.

Publicidad. En aras de mejorar la publicidad de las normas es necesario elaborar una política específica y sistemática de información legal. Para ello se requiere conocer a la población destinataria, así como desarrollar mecanismos de comunicación ajustados a las posibilidades fiscales del país que además tengan en cuenta los factores sociales, culturales y geográficos propios de una nación tan diversa como el Perú. En lo relativo a los mecanismos de información normativa existente, los textos legales deben compilarse de manera coherente. Dado que la compilación y venta de textos legales puede ser una tarea lucrativa, el gobierno debe explorar la participación del sector privado. En todo caso, el Estado debe garantizar la fiabilidad, exactitud y vigencia de los textos compilados. Como medida de corto plazo, el gobierno debe aumentar la capacidad de los servidores de *El Peruano* y su funcionalidad para mejorar el acceso a través de Internet.

Claridad, coherencia, viabilidad. Ya se vio cómo el propio sistema político peruano comporta normas e incentivos que propician la excesiva proliferación de iniciativas legislativas, a lo cual se agrega la falta de profesionalización de la función legislativa y las debilidades anotadas en la enseñanza del derecho. Estos problemas se profundizan al coexistir con la ausencia de un sistema de filtros que garanticen la preparación de normas de calidad.

La solución a la proliferación de propuestas legislativas y la ausencia de filtros en la preparación de las normas es en sí compleja, dado que requiere cambios estructurales en el sistema de partidos y en los procesos electorales. Por su parte, la profesionalización de la función legislativa está siendo mejorada mediante varias iniciativas de carácter técnico que aspiran coadyuvar el fortalecimiento de la institucionalidad una de las tareas esenciales del Poder Legislativo. Varias de estas iniciativas están siendo apoyadas con el Préstamo del BID 1458/OC-PE: la creación o mejoramiento de los cuadros técnicos del Congreso; la modernización de los procesos legislativos, incluidos los reglamentos de debate parlamentario; la adquisición e implantación de sistemas de búsqueda y análisis de información necesaria para legislar; y la aprobación de manuales de técnica legislativa. Todo ello puede contribuir a mejorar la calidad de las leyes de forma sustantiva, a aumentar la seguridad jurídica y a elevar la efectividad del derecho como instrumento de gobierno. Si bien la viabilidad y efectividad de estas propuestas depende del

⁷⁹ Según los numerosos profesionales del derecho entrevistados para este diagnóstico, la práctica jurídica cotidiana ayuda a aclarar hasta cierto punto las dudas sobre las normas.

avance que se logre en las reformas políticas, una vez implantadas propiciarán el fortalecimiento del Estado de derecho al mejorar las reglas de juego y los incentivos de los actores.

Evidentemente, la viabilidad y efectividad de este tipo de iniciativas depende directamente de la normalidad, estabilidad y legitimidad parlamentaria, características éstas que se encuentran directamente relacionadas con la vigencia de un sistema político capaz de generar partidos fuertes, profundamente democráticos, que representen los intereses agregados de las colectividades y propicien la búsqueda de consensos estables. De allí que el Estado peruano deba proceder a solventar los problemas de déficit democrático identificados en el Capítulo III, so pena de que prevalezca un contexto de inestabilidad que disminuiría las probabilidades de éxito de las reformas de tipo técnico. No obstante, existen una serie de medidas que de adoptarse, podrían contribuir a mejorar la calidad de las normas. En particular, sería reomendable promulgar una política normativa que defina los criterios de calidad y cree los mecanismos de control de la misma.

En lo que respecta a la mejora de la enseñanza del derecho, se requieren, entre otras iniciativas, cambios estructurales de origen legislativo encaminados a ordenar la creación de universidades, en general, y de facultades de leyes en particular. Asimismo, se debe fomentar la institucionalidad adecuada para controlar la calidad de la enseñanza terciaria, especialmente la del derecho.⁸⁰ Es necesario revisar y actualizar los programas de estudios y los criterios de acceso. Asimismo se debe fomentar la institucionalidad y el papel de las asociaciones de profesionales del derecho. Los colegios de abogados, debidamente organizados, pueden cumplir una función importante en materia de control tanto de la enseñanza de esta disciplina como de la calidad del profesional. Finalmente, es necesario regular las condiciones y criterios de elegibilidad para el ejercicio de la profesión. En este aspecto la participación de los colegios de abogados es imprescindible.

Volatilidad. Como ya se vio, son varios los factores que inciden en la volatilidad de la norma. La mejora de la técnica y práctica legislativa se traduce en normas más estables, en la medida en que son menos vulnerables al cambio por motivo de su debilidad formal. Sin embargo, la causa principal de la volatilidad normativa radica en la incapacidad del sistema político de agregar intereses debidamente, la cual tiene varias causas: el carácter faccional de la competición política, el excesivo centralismo, el extremado presidencialismo,⁸¹ los marcados desequilibrios verticales y horizontales, y los altos niveles de exclusión social. Todo ello, en un contexto de limitaciones fiscales severas, hace muy difícil la colaboración intertemporal entre los distintos actores sociales e institucionales para resolver los asuntos que requieren acción colectiva.

El abordaje de estos problemas es complejo y de largo aliento. No existen soluciones mágicas. Las experiencias exitosas de otros países señalan que el primer paso para resolverlos es tener un proyecto compartido de Estado. Ello implica definir y acordar claramente, sin las ambigüedades actuales, un modelo político-económico y unas reglas de reparto de poder que aseguren la

⁸⁰ Con base a las experiencias internacionales existentes, el control de la calidad de la enseñanza terciaria, especialmente la del derecho, puede fomentarse mediante la intervención del estado, la iniciativa privada o mediante soluciones mixtas.

⁸¹ El presidencialismo extremo del Perú tiene su origen en los mandatos constitucionales que otorgan amplia autoridad y autonomía a quien está a la cabeza del Estado, en la ausencia de controles efectivos al Ejecutivo y por la debilidad de los poderes Legislativo y Judicial, lo cual les impide ejercer debidamente sus funciones de fiscalización y control. Todo ello conlleva a que el Poder Ejecutivo pueda actuar con gran discrecionalidad (Veáse Capítulo III).

representación de las mayorías, junto con un plan de implementación. Para la elaboración de este plan, es necesario identificar las distintas alternativas de solución y calcular los costos y beneficios asociados con cada una de las salidas propuestas.

Aplicación congruente de la norma

Para que la norma pueda guiar efectivamente la conducta humana, las agencias encargadas de su aplicación específica deben hacerlo de manera congruente con el objeto y alcance de la misma (Marmor, 2003). En la práctica se requiere que exista entonces un numeroso y variado entramado jurídico-institucional que incluiría, por ejemplo: (i) un Poder Ejecutivo transparente y justo (ii) un Poder Judicial independiente y eficaz, (iii) un sistema de justicia accesible, y (i) un sistema de auxiliares de la administración de justicia fiables y competentes (Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, defensa legal, policía, institutos forenses, sistema penitenciario), así como sistemas adecuados de información y control.

Aplicación congruente por parte del Ejecutivo

En el gobierno peruano coexisten instituciones públicas altamente eficaces con otras que adolecen de debilidades institucionales (Capítulo V: Gestión Pública). Estas últimas son por lo general las que llevan el peso principal de interpretar normas y regulaciones que afectan al sector empresarial. En el Gráfico 4.7 se aprecia que el sector privado percibe que la interpretación de la norma por parte del Estado es relativamente adecuada, situándolo por encima del promedio de América Latina y de los países de altos ingresos. Paradójicamente, la elevada percepción de corrupción en la administración pública peruana (Gráfico 4.8) puede ser indicativa de que el cumplimiento de la norma sufre distorsiones originadas en el pago de sobornos. Es decir, los poderes públicos se ven directamente involucrados no sólo en la no aplicación de la norma, sino en su trasgresión delictiva para fines privados mediante el abuso de la posición pública. Los efectos de la corrupción no sólo son económicos (Mauro, 1995), sino que en lo fundamental afectan negativamente la legitimidad del Estado y la efectividad de su principal instrumento de gobierno –la normatividad–, lo cual dificulta su acción.

Gráfico 4.7
¿Hasta qué punto está de acuerdo con la siguiente afirmación? "La interpretación de las regulaciones que afectan mi empresa es congruente y predecible"

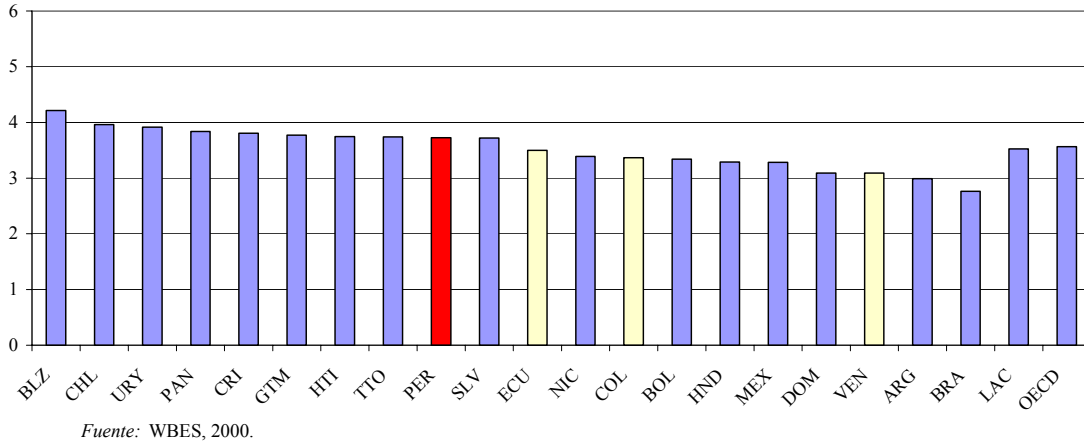
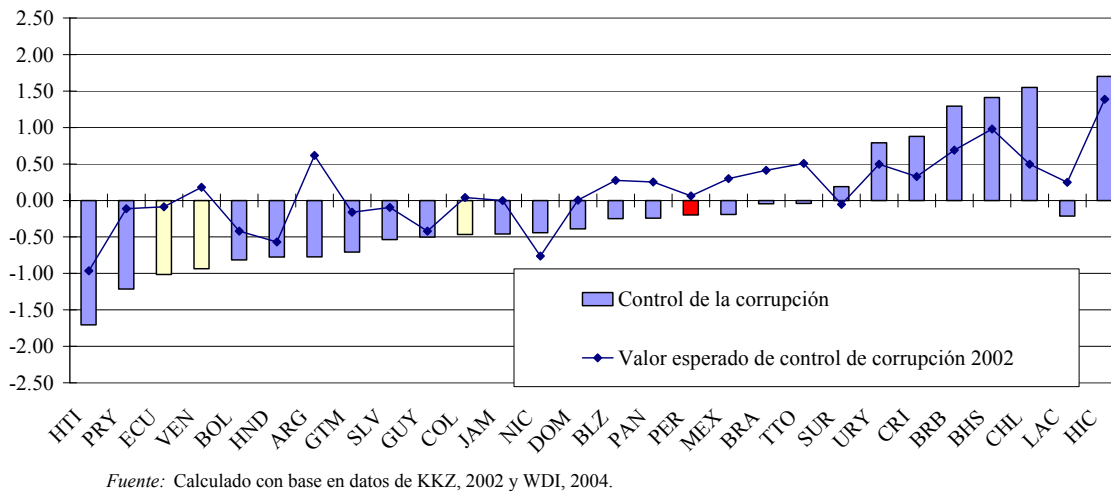


Gráfico 4.8
Índice de control de corrupción



Así pues, el limitado desarrollo institucional de la administración pública, la inadecuación de los controles, la baja profesionalización del servicio civil y la precariedad de los salarios públicos (Capítulo V: Gestión Pública) suponen una amenaza constante a la congruencia con la cual el Ejecutivo debe interpretar la norma. Asimismo, la excesiva regulación, aunada a los factores anteriormente citados, crea oportunidades para que la ley sea evadida y aflore la corrupción. Por ejemplo, en el Perú la obtención de una licencia de funcionamiento por parte de una empresa

requiere un total de 10 trámites administrativos y un promedio de 98 días. En los países de la OCDE el promedio es de seis trámites y 25 días (International Financial Corporation, 2004).

Para mejorar la aplicación congruente de la norma por parte del Ejecutivo es necesario profesionalizar la función pública, un aspecto que se discute de manera pormenorizada en el siguiente capítulo.

Aplicación congruente por parte del sistema de administración de justicia

El Poder Judicial tiene una responsabilidad central respecto a la idoneidad de la administración de justicia, pero la interpretación congruente de la norma, y por lo tanto, la vigencia del Estado de derecho, depende de todas las entidades que conforman el sistema, tanto dentro como fuera del Poder Judicial, a saber: los órganos jurisdiccionales,⁸² los órganos de gobierno,⁸³ los órganos administrativos⁸⁴ y los órganos de formación.⁸⁵

Por fuera del Poder Judicial, existen asimismo otras instancias del Estado que tienen una responsabilidad directa en la administración de justicia: el Ministerio Público;⁸⁶ la Policía;⁸⁷ el Ministerio de Justicia por intermedio de el Instituto Nacional Penitenciario (INPE); los abogados de oficio y los procuradores; el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM);⁸⁸ el Tribunal Constitucional;⁸⁹ instancias de conciliación o arbitraje; la Defensoría del Pueblo;⁹⁰ la justicia militar y, en virtud de los tratados internacionales suscritos por el Estado, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y otros entes de la justicia internacional. Este conjunto de instituciones no sólo debe tener la capacidad de aplicar la norma de manera consistente y coherente, sino hacerlo con independencia y en forma eficiente.

La percepción que tienen algunos sectores de la población –en este caso los representantes del sector privado y altos funcionarios del gobierno-- sobre la congruencia y fiabilidad del sistema judicial ofrece una primera aproximación --si bien imprecisa-- de la condición en que se encuentra este componente del Estado de derecho, tal y como se observa en el Gráfico 4.9. La puntuación de 2,2 obtenida (de un total de 6 puntos posibles) sitúa al Perú por debajo del promedio latinoamericano e implica que los encuestados consideraban que el sistema judicial es congruente y confiable “algunas veces”.

⁸² La Corte Suprema y sus distintas salas; las cortes superiores y salas especializadas o mixtas; los jueces especializados o mixtos; los jueces de paz letrados; los jueces de paz y la justicia comunal.

⁸³ El presidente de la Corte Suprema y su pleno; el presidente de las cortes superiores y su pleno; el Consejo Ejecutivo, integrado por los magistrados de las distintas instancias y por un representante de los colegios de abogados; la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) y su expresión distrital, ODICMA, que están a cargo del control disciplinario.

⁸⁴ La Gerencia General, encargada de la elaboración y ejecución del presupuesto, y los auxiliares jurisdiccionales (relatores y secretarios).

⁸⁵ La Academia de la Magistratura (AMAG), responsable de la capacitación de jueces y fiscales, quienes deben estudiar en ella como requisito tanto para ingresar al Poder Judicial y al Ministerio Público como para postular a una instancia superior.

⁸⁶ El Ministerio Público es un ente autónomo encargado de la investigación prejudicial, del ejercicio de la acción penal y de dictaminar los distintos procesos, entre otras cosas.

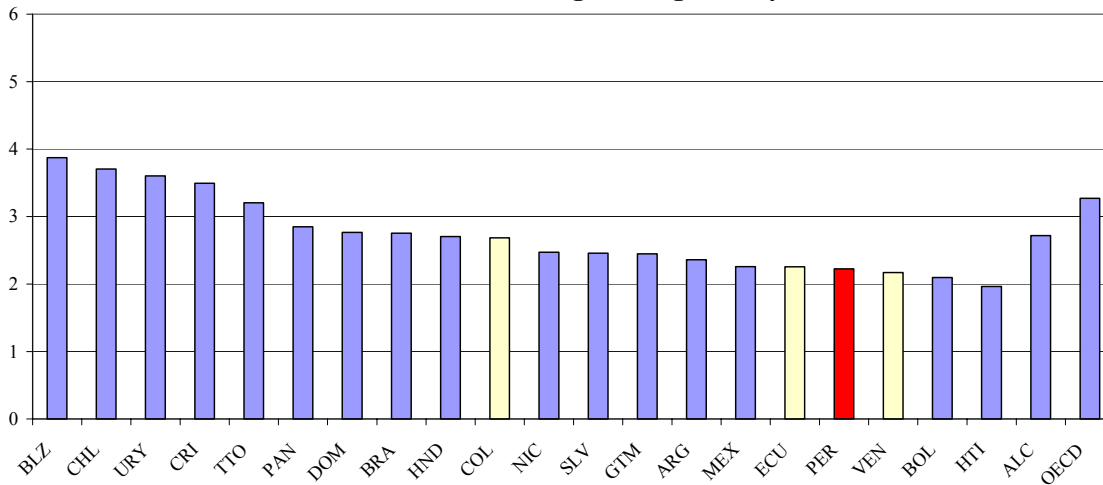
⁸⁷ El ente que, siendo parte del Ministerio del Interior, cumple las funciones de detención, apoyo a la investigación y obtención de pruebas en la etapa prejudicial, ejecución de resoluciones judiciales, control de algunos penales, etc.

⁸⁸ Ente responsable del nombramiento, ratificación y destitución de jueces y fiscales.

⁸⁹ Órgano jurisdiccional encargado del control de inconstitucionalidad de las normas y la resolución del *habeas corpus* y del recurso de amparo.

⁹⁰ Ente encargado de la defensa de derechos fundamentales y de la relación Estado-ciudadano.

Gráfico 4.9
Características del sistema legal: Congruente y confiable



Fuente WBES, 2000.

Independencia

Dado que el sistema de administración de justicia en su conjunto es, en última instancia, el encargado de interpretar las normas para resolver pacíficamente las disputas y arbitrar los conflictos sociales, aquellos que surgen entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como entre el Estado y los ciudadanos, su independencia es la base del Estado de derecho.

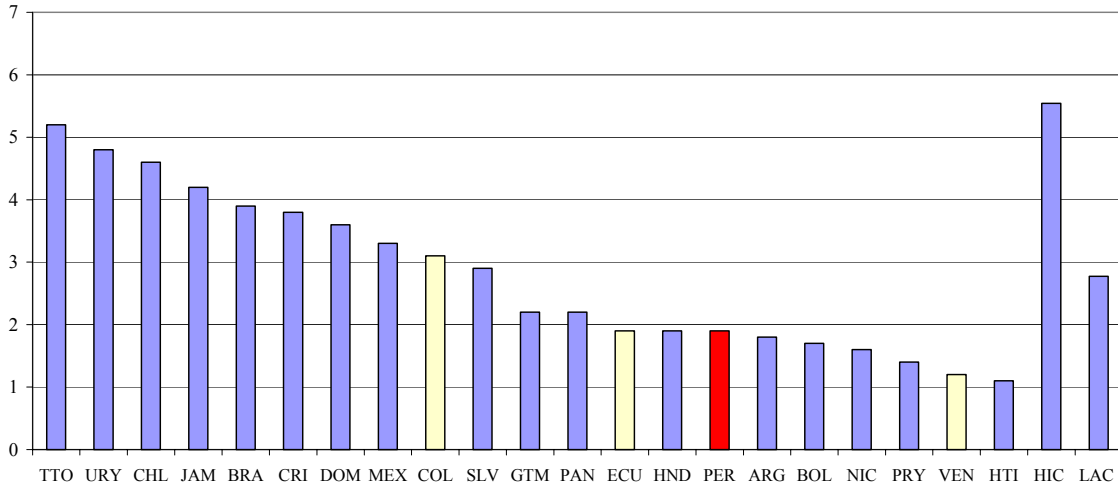
La ausencia de un sistema de administración de justicia independiente limita la capacidad de la ley como instrumento de gobierno. Una justicia mediatizada por poderes fácticos puede convertirse en un instrumento de gobierno efectivo, pero en este caso no es, en sentido estricto, el derecho el que guía la conducta humana, sino la fuerza como instrumento de control disfrazada de legalidad. La independencia del sistema de justicia se deriva esencialmente de la autonomía del Poder Judicial. En todos los ordenamientos jurídicos se espera un cierto nivel de imparcialidad y profesionalidad en los órganos que componen la administración de justicia.

Existen tres tipos de independencia del Poder Judicial. El primer tipo es la independencia externa, también llamada institucional, que se predica en relación con los otros poderes del Estado. El segundo tipo es la independencia interna, también llamada jerárquica, que se predica en relación con los órganos jerárquicos. El tercer tipo es la independencia del juez individual, relacionada con las partes de un litigio.

Los indicadores existentes sobre el grado de independencia del Poder Judicial tienden a medir en un solo indicador la percepción de la ciudadanía sobre el grado de independencia judicial en los tres niveles antes citados. Sin perjuicio de un análisis más matizado, una primera aproximación al grado de independencia judicial general se puede obtener recurriendo a uno de estos indicadores. El *Global Competitiveness Report* del World Economic Forum, que reporta las percepciones de ejecutivos de empresas y altos funcionarios de gobierno, sitúa al Poder Judicial peruano en el puesto 92 de un total 102 países en términos de independencia, y le otorgaron una puntuación de 1,9 --cercana a la más baja posible-- en una escala de 1 a 7, implicando que el

Poder Judicial es peruano es “altamente influenciado por los miembros del gobierno, los ciudadanos y las empresas” (Gráfico 4.10).⁹¹

Gráfico 4.10
Independencia judicial



Fuente: WEF, 2003-2004.

Independencia externa. Con la caída del régimen de Fujimori, y a través de una serie de medidas impulsadas por el Consejo Transitorio creado en el marco de la mesa de diálogo de la OEA, se habría puesto fin al control abierto de la justicia por parte del Ejecutivo (de la Jara Basombrío, 2003). Sin embargo, los avances institucionales alcanzados en materia de selección y promoción de jueces con la creación del Consejo Nacional de la Magistratura no han contrarrestado la percepción de que la justicia no es imparcial y sigue siendo susceptible a la influencia política. La legislación vigente confiere al Congreso la potestad de nombrar a los jueces al Tribunal Constitucional y hace coincidir la duración de su mandato con la de los parlamentarios y del Presidente de la República. Esta coincidencia hace al Tribunal Constitucional especialmente susceptible de la captura política (Morón y Sanborn, 2005).

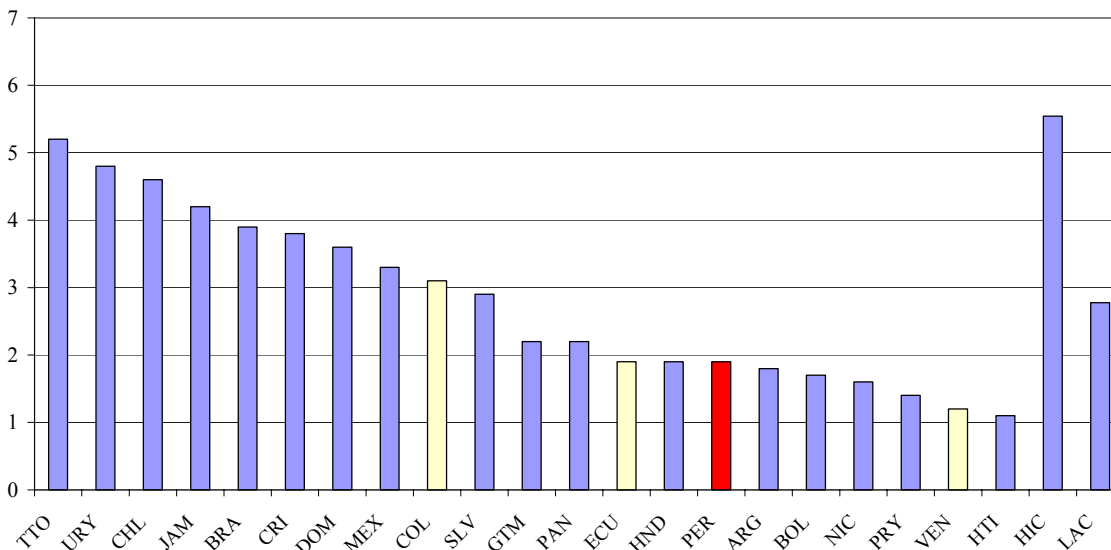
Entre las facultades tanto de la Corte Suprema como del Tribunal Constitucional no figura la de sentar jurisprudencia (*stare decisis*). Ello propicia la volatilidad de los pareceres jurídicos y permite que se modifiquen de acuerdo con los cambios en la composición de los miembros de ambos tribunales. Básicamente, las sentencias de estos organismos contienen pronunciamientos sobre el caso concreto y no sobre la generalidad, lo que convierte los pareceres de allí emanados en opiniones subjetivas y concretas sobre asuntos específicos, limitando así la eficacia del derecho.

Finalmente, los órganos jurisdiccionales mencionados carecen de la facultad de limitar el flujo de casos que reciben (es decir, no ostentan el derecho de *cerciorari*), lo cual los priva de un valioso

⁹¹ Por ejemplo, la no renovación sin justificación del contrato del Director de la ONPE, un funcionario intachable y de gran prestigio profesional, ha vertido dudas sobre la imparcialidad política del CNM.

instrumento para evitar presiones políticas y rechazar el tratamiento de casos de oscura sustentación.⁹²

Gráfico 4.11
Independencia Judicial



Fuente: WEF 2003-2004

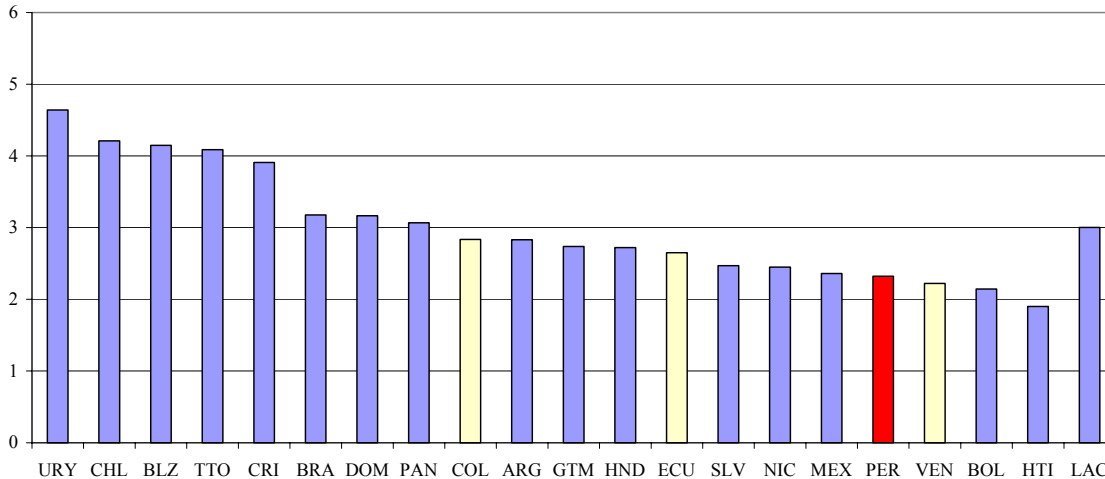
Independencia interna. Durante la presidencia de Fujimori, aproximadamente un 70% de los jueces se nombraba en forma provisional, lo cual dio lugar a una situación de gran precariedad del empleo que los hacía susceptibles a la manipulación. Si bien estas circunstancias han mejorado desde 2001, aproximadamente un 30% de los jueces continúa teniendo un carácter temporal. Y a pesar de los esfuerzos realizados por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) para fortalecer la independencia interna, la falta de transparencia del sistema de ratificación de jueces y magistrados constituye una amenaza para la misma. Por precepto legal, el CNM debe ratificar a los jueces y magistrados cada siete años. Sin embargo, el CNM no tiene obligación de justificar sus decisiones al respecto. Esto, aunado a la ausencia de un sistema de evaluación continua del desempeño de los jueces y de una estructura de carrera explícita, hace que el sistema sea poco transparente y susceptible de que se cometan arbitrariedades que pueden atentar contra la independencia del juez individual con respecto a sus superiores jerárquicos.

Independencia del juez individual en relación con las partes. La inadecuada capacitación de jueces y fiscales, la existencia de sistemas obsoletos en la administración de juzgados, y la precariedad de los sistemas de control crean una situación propicia a la corrupción judicial. De hecho, en el Perú existe la creencia generalizada de que la justicia está en venta y de que quien tiene poder económico puede obtener una resolución favorable. En otras palabras, se piensa que

⁹² Por esa misma razón, ambos tribunales se ven inundados de casos a los que no pueden responder debidamente, con las consecuencias adversas sobre su eficacia y eficiencia.

el Poder Judicial no es honesto. En el Gráfico 4.11 se observa que la mayoría de los empresarios perciben al Poder Judicial como poco honesto y fácilmente corruptible.

Gráfico 4.11
Características del Sistema Legal - Honesto e incorruptible



Fuente: WBES 2000.

En resumen, si bien se han registrado avances importantes en los últimos tres años, persiste la percepción generalizada de que la justicia no es independiente de los otros poderes del Estado, al tiempo que se la considera y fácilmente influenciada por las partes en litigio. Los cambios legislativos y políticos registrados han coadyuvado a fortalecer la independencia externa del Poder Judicial y del Ministerio Público, pero, como se verá en el próximo apartado, la ineficacia del sistema de administración de justicia genera un problema serio de legitimidad del Poder Judicial, y así lo demuestran los índices de percepción del mismo. En este sentido, de la Jara Basombrío (2003: 9) aduce que el Perú ha regresado a la “normalidad” histórica caracterizada por “un sistema de justicia que, en general, es débil y precario, y que por tanto no tiene posibilidades de cumplir con su misión eficazmente”. La independencia interna, aunque ha mejorado, sigue cuestionada como consecuencia de la falta de transparencia en el proceso de nombramiento, confirmación y remoción de jueces. Finalmente, la debilidad institucional de los organismos que conforman la administración de justicia en general, y del Poder Judicial en particular, crea un ambiente que propicia la corrupción y tiende a debilitar la supuesta independencia del juez con respecto de las partes en litigio.

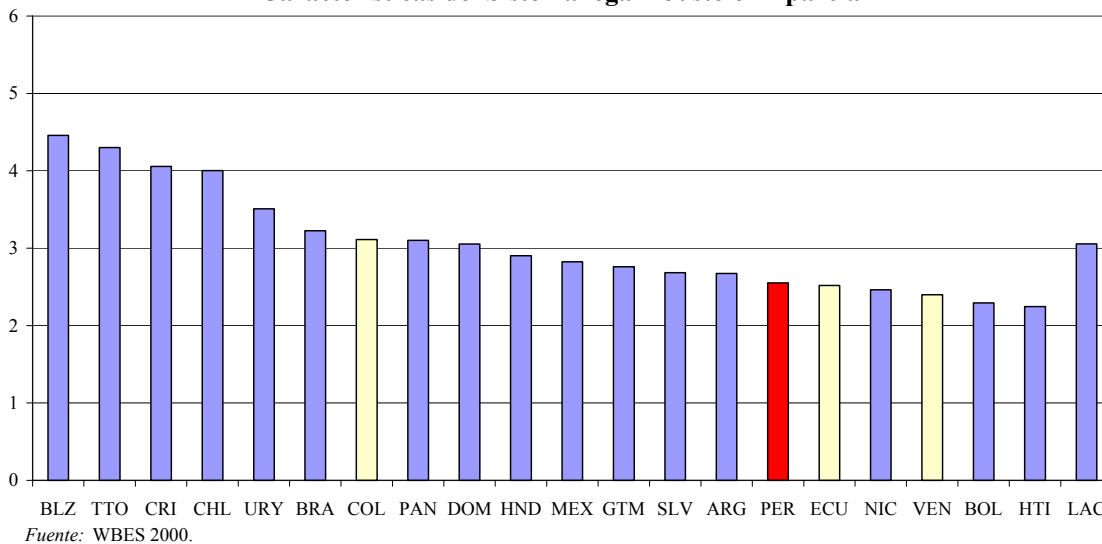
Eficacia

Para cumplir con su cometido, el sistema de administración de justicia debe ser, además de imparcial y honesto, justo, expedito, económico, eficiente, fiable, accesible y ejecutivo, lo cual garantiza su eficacia. Por sistema *justo* se entiende aquel que respeta los principios de equidad y proporcionalidad, y castiga a los culpables. Por sistema *expedito* se entiende aquel que resuelve los conflictos en tiempos razonables. *Económico* es aquel cuyo costo no es oneroso y por lo tanto no desincentiva su uso por parte de la población. Se entiende por *eficiente* el sistema de justicia cuyo mantenimiento y operación se ajustan a unos parámetros de uso de recursos y gasto razonables. Por *fiable* se entiende que el sistema cuenta con la confianza de la población, pues se

comporta de manera predecible y coherente con el ordenamiento jurídico. Por *accesible* se entiende su capacidad de proveer servicios en igualdad de condiciones al universo de ciudadanos. Finalmente, por *ejecutivo* se entiende aquel sistema de justicia que ejecuta las sentencias con una celeridad razonable.

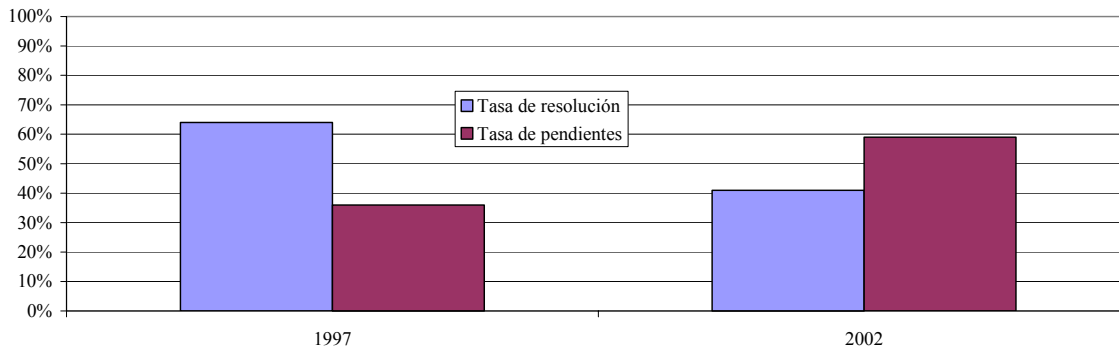
La encuesta Latinobarómetro (2004) reporta que un porcentaje elevado de peruanos (88%) cree que el sistema judicial no siempre castiga a los culpables, o sea que no es *justo*. Asimismo, otra encuesta realizada entre empresarios peruanos en 2000 concluía que el sistema judicial peruano es pocas veces justo e imparcial (Gráfico 4.12).

Gráfico 4.12
Características del Sistema legal - Justo e Imparcial



La justicia en el Perú tampoco es *expedita*. Según el diagnóstico de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS, 2004), la Corte Suprema tarda en calificar una sentencia ocho meses y cuatro días en vez de los veinte días estipulados por la ley. La devolución a la mesa de partes para que se proceda a notificar –algo que debiera hacerse de forma inmediata-- toma dos meses y quince días. Entre 1997 y 2002, en el Perú la tasa de resolución decayó de 64% a 41% (Gráfico 4.13). Esta tasa, que es la relación entre los expedientes resueltos y los expedientes ingresados más los acumulados, representa el flujo de resolución de casos en relación con el total. La consecuencia de esta pérdida de eficiencia se refleja en la tasa de pendientes, esto es, la relación entre los expedientes no procesados y la suma de éstos más los ingresados. Un incremento en la tasa de pendientes implica que el congestionamiento judicial va en aumento. Durante el mismo período 1997-2002, la tasa de pendientes aumentó de 36% a 59%. Todos estos datos evidencian, aparte de un declive en la productividad judicial, una justicia sumamente lenta.

Gráfico 4.13
Tasa de resolución y tasa de pendientes
a nivel nacional, 1997 y 2002

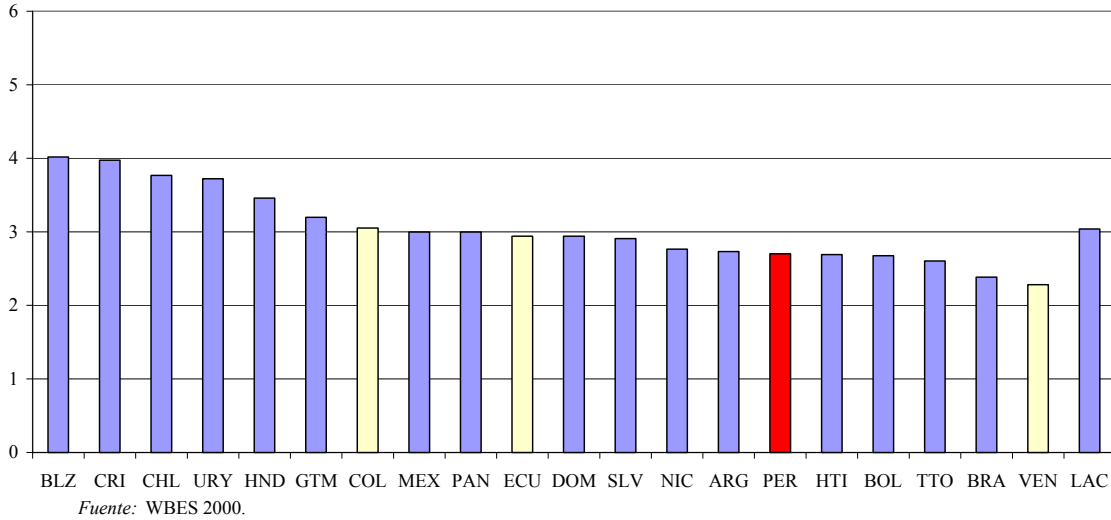


Fuente: Subgerencia de Estadística del Poder Judicial. Estadísticas de la Función Jurisdiccional a nivel nacional, 1997 y 2002.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

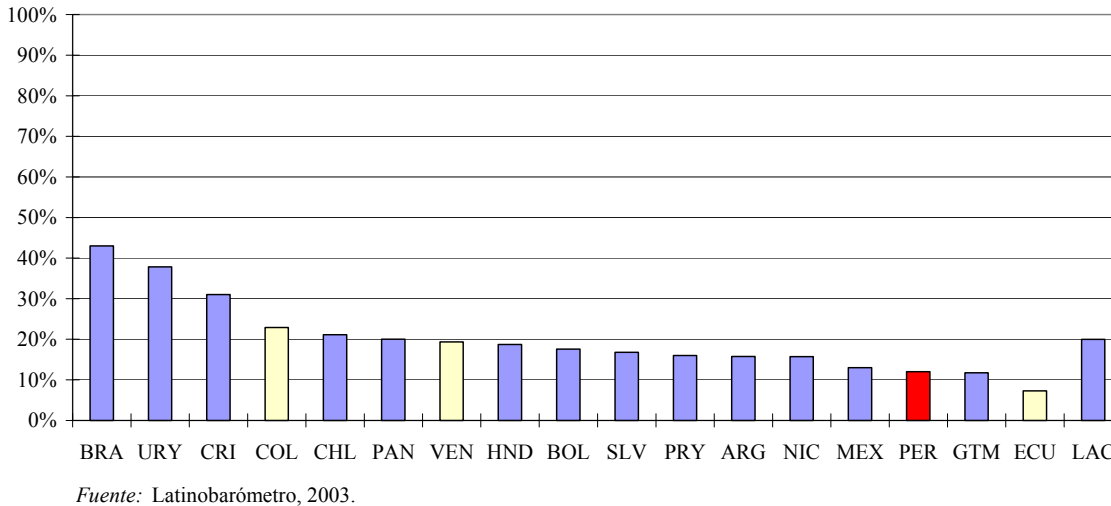
Los costos judiciales no son *económicos*. Por ejemplo, el costo aproximado de un proceso ejecutivo para cobrar una deuda puede llegar a representar el 31,55% de ésta (Elena *et al.*, 2004:39). La tasa de demora inicial o índice promedio de congestión de los juzgados (i.e., cantidad de expedientes en trámite/cantidad de expedientes ingresados en el año) es de 1,78 y se ha duplicado en los tres últimos años (CERIAJUS, 2004: 146). La tasa de demora inicial es un indicador que intenta medir el rezago en la resolución de los casos. Estos indicadores son especialmente importantes para establecer el costo real de la justicia, ya que la demora es uno de los componentes más importante del precio o costo, conjuntamente con los aranceles y honorarios profesionales del servicio de justicia. Para quien demanda sus servicios, el tiempo de espera tiene un costo. Por tanto, en la medida en que estos indicadores muestren una tendencia a crecer, representarían un aumento de precio para el demandante. En el Gráfico 4.14 se observa que una muestra de empresarios caracteriza al sistema judicial peruano como poco económico, situándolo por debajo del promedio latinoamericano.

Gráfico 4.14
Características del sistema legal - Económico



En cuanto a la *fiabilidad* de la justicia peruana, los datos del Latinobarómetro (2003) muestran que sólo el 12% de los ciudadanos confía en ella (Gráfico 4.15). Entre tanto, el World Business Environment Survey (2000) confirma que los empresarios tienen poca confianza en el sistema de administración de justicia (Gráfico 4.10).

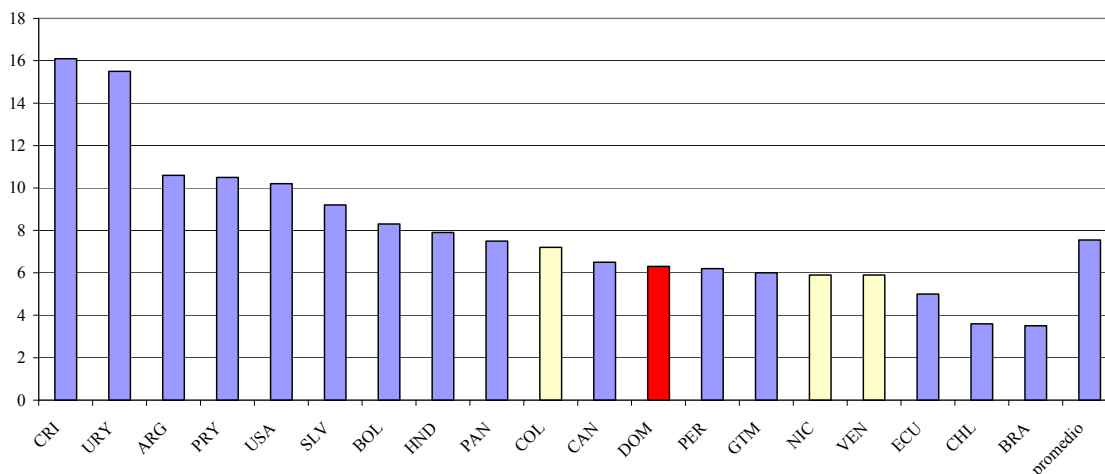
Gráfico 4.15
Confianza en el Poder Judicial



En el Perú la justicia es poco *accesible*. Un porcentaje superior al 50% de la población, caracterizada por ser pobre y residente en las zonas urbano-marginales, selváticas y de la cordillera andina, no tiene acceso a la justicia. Los factores que contribuyen a esta situación son varios. El alto grado de desconfianza, las demoras y los costos judiciales dificultan

indudablemente el acceso a la justicia. Además, la accidentada geografía, las condiciones climatológicas y las barreras culturales y lingüísticas crean obstáculos de acceso muchas veces insalvables (CERIAJUS, 2004). Contrariamente a lo que por lo general se cree, el número de jueces por habitantes no es tan bajo como para justificar estos altos niveles de falta de acceso. Como se puede observar en el Gráfico 4.16, la cantidad de jueces por cada 100.000 habitantes es 6,5. Esta relación, si bien mejorable, no es crítica. El hecho es que el Perú tiene el mismo número de jueces por habitante que Canadá y superior al de Chile (3,2). El problema radica en que los jueces suelen estar concentrados en los juzgados de las sedes de corte,⁹³ a pesar de los esfuerzos descentralizadores que se realizaron con la construcción de 43 juzgados de primera instancia (Módulos Básicos de Justicia) en zonas con alta densidad de habitantes y sin servicio de justicia. Diecisiete de los 27 distritos judiciales tienen un promedio de jueces por 100.000 habitantes inferior a la media. De los 1.606 jueces y 1.496 fiscales distribuidos entre esos 27 distritos judiciales (5,6 fiscales por 100.000 habitantes), la mayor parte (69% de jueces y 72% de fiscales) se concentra en la costa. Lima cuenta con el 27% de los jueces (8,1 jueces por 100.000 habitantes) y 33% de los fiscales (6,7 fiscales por 100.000 habitantes). Cerca del 50% de los abogados está colegiado en Lima. El número de defensores de oficio, que se ha visto sustancialmente incrementado en los últimos años, es de sólo 258 para todo el país. En las zonas rurales, la ausencia del Estado en general, y de la administración de justicia en particular, contribuye a la alienación del ciudadano y socava la democracia (CERIAJUS, 2004).

Gráfico 4.16
Jueces cada 100 mil hab.



Fuente: Consorcio Justicia Viva (último dato disponible).

En cuanto al componente *ejecutivo* Elena *et al.* (2004) sostienen que la emisión de la sentencia es sólo el primer paso para obtener justicia y que su ejecución puede llegar a demorarse bastante. Estos autores indican que en una encuesta de percepciones a pequeños empresarios, el 45% de los entrevistados declaró que el tiempo real de los procesos ejecutivos es de uno a tres años y no los plazos perentorios establecidos por la ley: 6 meses y 12 días para procesos ejecutivos si se inician en un juzgado de paz letrado, y 11 meses y 24 días si se inician en un juzgado civil.

⁹³ El 67,3% del presupuesto judicial está asignado a las Cortes Superiores (Hernández Breña, 2003:48).

Estas deficiencias en materia de eficacia se extienden a las principales instancias del Poder Judicial que tienen responsabilidad directa por la administración de justicia, como se observa a continuación.

El Ministerio Público.⁹⁴ El Plan Estratégico Institucional del Ministerio Público para el período 2004-2006 reconoce que la ciudadanía se encuentra insatisfecha con su labor institucional debido a la escasa presencia que se tiene a nivel nacional para atender los requerimientos de la población, la alta carga procesal, la aparición de nuevas figuras delictivas, el incremento de la litigiosidad (número de delitos), el crecimiento demográfico y el deterioro de las instituciones democráticas (Ministerio Público-Fiscalía de la Nación, 2004). El citado documento reconoce asimismo la capacidad limitada del Ministerio Público para responder a las demandas sociales por la falta de recursos materiales y financieros, por la baja profesionalización de su personal e igualmente como resultado de una organización poco racional, descoordinada y atomizada. Por otra parte, la enseñanza de estudios fiscales es incluso inferior a la enseñanza del derecho en general, y los salarios son, en promedio, un tercio de los de los jueces. En el mismo documento se arguye que la mayoría de los problemas son estructurales más que coyunturales. Esta situación contribuye a la vulnerabilidad de la institución a la captura e influencia por parte de actores externos.

Defensor del Pueblo. Desde su creación en 1993, esta institución ha mantenido una considerable reputación de independencia en el desempeño de sus funciones, a saber, atender las quejas de los ciudadanos y defenderlos contra los abusos de otros poderes públicos. Sin embargo, dado que sus dictámenes no son jurídicamente vinculantes, es decir, carentes de obligatoriedad, la efectividad del Defensor del Pueblo se limita a su peso moral y depende en últimas de la efectividad e independencia de la rama judicial para controlar los abusos de los poderes públicos.

Contraloría General. En el Perú la Contraloría, cuya función es vigilar externamente la ejecución del presupuesto, adolece de grandes limitaciones institucionales y de capacidad jurídica (Capítulo V: Gestión Pública). Sus recursos presupuestarios son del todo insuficientes, el número reauditores cualificados es inadecuado, y además carece de capacidad legal para investigar debidamente casos de fraude y corrupción. Sus informes anuales no son públicos, lo cual opera en detrimento del control ciudadano sobre la ejecución presupuestaria (World Bank, 2002a). Finalmente, la relación entre la Contraloría y el Legislativo es poco fluida, por lo que el control externo del Ejecutivo es insuficiente.

Otras instituciones del sistema de administración de justicia. Se hace referencia al Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario (INPE), Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), Tribunal Constitucional, Congreso de la República, la Policía,⁹⁵ las instancias de conciliación o arbitraje, la justicia militar y los colegios de abogados. A pesar de los progresos realizados recientemente, estos organismos adolecen también de limitaciones institucionales de consideración en distintos grados. El diagnóstico específico de las citadas instituciones excedería el alcance de este perfil.

⁹⁴ Es la entidad autónoma a cargo de la investigación e iniciativa (procesamiento) judicial de transgresiones de la ley por parte de las agencias o agentes públicos, entre otras cosas.

⁹⁵ Según el Latinobarómetro (2004), aproximadamente el 70% de los ciudadanos peruanos opina que la policía es mala o muy mala.

Plan de reforma

No obstante todas estas limitaciones, a instancias del Poder Judicial y por medio de Ley N° 28083 de 4 de octubre de 2003 se creó la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). Esta comisión, compuesta por los más altos representantes del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Congreso de la República, el Tribunal Constitucional, los representantes de la sociedad civil ante el Acuerdo Nacional, los colegios de abogados, y las Facultades de Derecho, se propone resolver los problemas que afectan a la administración de justicia. Para ello se realizó un detallado diagnóstico y, con base en él, se diseñó un plan amplio de reformas de gran calado técnico.

Allí se consignan propuestas específicas para cada una de las entidades que participan en la administración de justicia, asegurándose de mantener la coherencia sistémica. Se potencia el papel de la Corte Suprema para que asuma el liderazgo jurídico y se fortalezca la seguridad jurídica. Asimismo se adoptan las medidas necesarias para solventar el problema de la carga judicial que, en el año 2004, superaba el millón de expedientes atrasados, así como para reducir los niveles de litigiosidad y potenciar el acceso a la justicia mediante el fortalecimiento de la justicia de paz letrada y no letrada, el aumento de jueces, fiscales personal y recursos, y un mejor control de la corrupción. En particular, el plan contempla una reforma constitucional de los capítulos correspondientes al Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura y Academia de la Magistratura, y de las correspondientes leyes orgánicas. Asimismo, se propone una modificación de la normativa sustantiva y procesal para adecuarla a los principios de agilidad y simplicidad de trámites. Finalmente, se propone un total de 118 cambios a nivel operativo, técnico y administrativo que, de implantarse plenamente, coadyuvarían a la solución de los problemas tradicionales que afectan a la administración de justicia peruana.

El plan también propone abordar las barreras que limitan el acceso de los ciudadanos al sistema de justicia, entre ellas la excusión social y económica de la población. Para ello se propone hacer frente a la ausencia de una política de atención con recursos económicos a la demanda ciudadana del servicio de justicia. También se formulan alternativas y propuestas para superar la oferta insuficiente y marginal del servicio de defensa de oficio, y se pondera el papel que el arbitraje y la conciliación deben cumplir en este rubro. Asimismo se desarrolla un conjunto de propuestas destinadas particularmente a combatir los obstáculos de tipo cultural y económico que afectan a los grupos y comunidades étnicas donde las costumbres propias tienen un fuerte arraigo en el ámbito de la justicia.

Para luchar contra la corrupción y mejorar la transparencia de la administración de justicia, en el plan formula un conjunto de propuestas orientadas a propiciar cambios culturales entre los operadores, agentes de justicia y en los propios usuarios. A la vez se plantea un conjunto de reformas en el ámbito de los diseños legales, con el fin de crear instrumentos de control sobre la base de la transparencia de los actos de la administración y sanción de las prácticas corruptas. Aquí también se aborda la necesidad de fortalecer los órganos de control interno como un primer paso que permita ir construyendo un sistema de control externo, dado que la eficacia de éste depende en gran medida de la del primero.

Para mejorar la efectividad del sistema de administración de justicia, se proponen reformas para que el ámbito del despacho judicial y fiscal cuente con los diseños administrativos, recursos

logísticos y operadores idóneos. Además, se sugieren cambios sustantivos para asegurar la presencia de operadores suficientemente aptos y permanentemente capacitados. En ese sentido, el planteamiento se dirige a satisfacer la necesidad de contar con diseños institucionales que permitan garantizar la estabilidad y el ejercicio óptimo de la función jurisdiccional mediante políticas de capacitación continua orientadas al cumplimiento de las demandas del sistema como tal, con reglas claras para el proceso de selección, nombramiento y cese de jueces, así como con líneas claras de reconocimiento al mérito a través del ascenso. Al mismo tiempo se valora la importancia que tiene la formación en las facultades de derecho y su impacto en la crisis del sistema de justicia, razón por la cual se formula un conjunto de propuestas destinado a producir cambios en el nivel de responsabilidad institucional o política de las facultades de derecho y en su incidencia concreta en el ámbito de la formación de los operadores del sistema legal.

En materia de gobierno, administración y presupuesto, se hacen propuestas para afirmar la autonomía institucional e impulsar el desarrollo de políticas de gestión consistentes con un desarrollo eficiente de cada una de las entidades del sistema. Para ello se sugiere introducir cambios legales que afirmen la posición de cada cual en el sistema político, promuevan la administración eficiente de los recursos, impulsen políticas internas de desarrollo institucional, generen alianzas estratégicas para la obtención de recursos económicos de fuentes distintas al tesoro público para la puesta en marcha de programas específicos, y apoyen de manera decidida aquellas políticas de desarrollo que incidan en la mejora de los sistemas de tecnología e información.

Para mejorar la previsibilidad de la justicia, se proponen cambios orientados a desarrollar jurisprudencia, es decir, acumular decisiones jurisdiccionales que tengan el carácter de precedente vinculante y establecer las condiciones para que se difundan. Con ello se persigue propiciar un entorno para que el sistema judicial esté no sólo en capacidad de resolver conflictos, sino además de lograr que sus decisiones incidan positivamente en el desarrollo de las instituciones y derechos ciudadanos. Una jurisprudencia fuerte puede constituirse en un mecanismo de control de la corrupción en la medida en que los precedentes de observancia obligatoria pueden marcar los criterios para determinar los cánones de la interpretación de la ley. Más aún, la jurisprudencia, en el sentido propuesto debe incidir en un incremento de los márgenes de credibilidad institucional. Es así como la existencia de líneas jurisprudenciales claras genera mayor confianza en el sistema judicial y revela una imagen de transparencia e imparcialidad, fundamental para la legitimidad de sus resoluciones. También se propone modernizar la justicia penal mediante el abandono del modelo inquisitorial a favor de uno de corte acusatorio.

El plan de reforma contempla la concreción de todos los cambios propuestos en reglas legales y principios constitucionales que establezcan el nuevo marco institucional para el desarrollo de la función jurisdiccional. En este sentido, las modificaciones sugeridas buscan ordenar y formalizar cada una de las iniciativas de cambio para que cuenten realmente con un entorno legislativo favorable. Estas reformas se proyectan en distintos sectores del ordenamiento jurídico: a nivel constitucional, en el ámbito de las leyes orgánicas de cada una de las entidades comprometidas, así como en los códigos sustantivos, procesales y otras leyes que tienen incidencia en los problemas tratados.

Según un informe preparado por el Consorcio Justicia Viva, el costo de implantación de las reformas contenidas en el plan propuesto por la CERIAJUS asciende a aproximadamente

1.346.300.967 nuevos soles (cerca deUS\$385 millones), a ser desembolsados en un lapso de entre cinco y diez años (Ardito Vega *et al.*, 2004: 84).

A pesar del apoyo inicial unánime del sistema de administración de justicia a la implementación de este plan, y del clamor popular para que se introduzcan cambios a esta importante rama del poder público, la reforma no está avanzando por distintos factores. Aparte de los elementos estructurales ya citados que limitan la habilidad del sistema político peruano para agregar debidamente los intereses y resolver los problemas de acción colectiva y la capacidad fiscal del Estado para afrontar una reforma costosa (como ya se refleja en el párrafo anterior), existen otros factores que están dificultando el lanzamiento e implementación del plan de reforma propuesto por el CERIAJUS: la falta de continuidad de liderazgo por parte del Poder Judicial, la baja calidad de la enseñanza del derecho, y la debilidad endémica de la capacidad administrativa del Poder Judicial y de las otras instituciones que componen la administración de justicia.

En relación con el primer elemento, cabe señalar que presidencia de la Corte Suprema rota anualmente. Este hecho, aunado al conformismo con el *statu quo* por parte del estamento judicial,⁹⁶ constituye un incentivo para que el presidente de turno centre sus energías en resolver problemas que puedan solucionarse en un año, lo cual limita la posibilidad de impulsar iniciativas de reforma de más largo aliento.

En línea de lo argumentado en relación con la calidad de la norma, la baja calidad promedio del profesional del derecho es, sin duda alguna, una de las principales causas del desempeño deficiente de la justicia peruana (Pásara, 2004).

La legislación vigente no articula debidamente los mecanismos necesarios para que el Poder Judicial responda ante la sociedad por su desempeño, por lo que su capacidad de respuesta a las demandas sociales es muy limitada. Prueba de ello es que a pesar de la poca confianza en el Poder Judicial, la sociedad ha podido apreciar unos pocos cambios tangibles en la administración de justicia. Además, los jueces, tradicionalmente han tendido a funcionar como un sistema cerrado en el cual se asumía que la justicia era su territorio exclusivo. Aunque esta mal entendida “independencia judicial” parece estar superada, sigue desempeñando un rol perverso. Asimismo, la baja capacidad institucional del resto de las instituciones que componen el sistema de justicia afecta su capacidad para absorber eficazmente los procesos de reforma.

Conclusiones principales

Es evidente que existen debilidades que deben ser subsanadas en las tres dimensiones del Estado de derecho, a saber, la preeminencia de la ley como instrumento de gobierno, las cualidades intrínsecas de la norma y su aplicación congruente. Sin embargo, la alta volatilidad de las normas y la incongruente aplicación de las mismas se insinúan como los desafíos más preocupantes.

La volatilidad normativa, un fenómeno que socava la funcionalidad del derecho como medio de gobierno y afecta la capacidad del Estado para cumplir con las funciones que justifican su existencia, resulta principalmente del carácter faccional de la competición política peruana y del alto grado de concentración del poder decisorio.

La incongruente aplicación de la normativa jurídica por parte de los poderes públicos es el resultado de la confluencia de factores estructurales cuya conjugación supone una continua

⁹⁶ De los expertos entrevistados, la mayoría manifestó que una gran parte de los integrantes del Poder Judicial no percibe la necesidad de la reforma, mientras que otros se oponen a la misma.

amenaza a la independencia del Poder Judicial, además de que desincentiva los procesos de reforma. La falta de independencia y de eficacia del sistema de administración de justicia impide que los órganos del Estado apliquen la norma de manera congruente. Por ello no puede cumplir plenamente con su objetivo de guiar el comportamiento público y privado, y de servir como un instrumento de gobierno eficaz.

Aunque se han verificado avances en materia de independencia del Poder Judicial (sobre todo en el ámbito de la independencia externa), la mayoría de la población lo sigue percibiendo como altamente vulnerable y poco confiable. Son muchos los factores que contribuyen a fomentar esta imagen. Sin duda alguna, la percepción de corrupción y la falta de eficacia (justedad, rapidez, economía, fiabilidad, accesibilidad y ejecutividad) han contribuido a que los peruanos valoren tan negativamente la administración de justicia. Pero más allá de estas percepciones, la falta de eficacia del Poder Judicial fomenta el alto índice de impunidad y limita su eficacia como órgano de control de los otros poderes públicos, lo cual que supone una seria amenaza al Estado de derecho.

Teniendo en cuenta que la reforma del sistema de justicia --conjuntamente con el fortalecimiento del sistema político y del proceso de descentralización— es una de las que más réditos aportaría en términos de fortalecimiento no sólo del Estado de derecho sino también del sistema democrático, es recomendable que continúen los esfuerzos transformadores. La reforma del sistema de administración de justicia presupone un cambio profundo en la estructura de poder existente en el Perú. Un Poder Judicial independiente y eficaz implica una limitación a la manera de actuar de los otros poderes del Estado y de los grupos de interés existentes. El deseo de poder actuar sin cortapisas, las actitudes rentistas y de corto plazo, las debilidades institucionales y legales del sistema de justicia, y la fragmentación y debilidad de la sociedad civil, aunadas a limitaciones fiscales considerables que obligan necesariamente a priorizar las intervenciones del gobierno, se conjuran para relegar la reforma de la administración de justicia a un segundo plano. Para poder avanzar, hace falta el compromiso inequívoco de los poderes públicos y representantes políticos de manera que se dé al proceso de reforma la prioridad que amerita. La consolidación de un Poder Judicial independiente y eficaz coadyuvará sin duda alguna al equilibrio de la estructura de poder existente y a la capacidad que tenga el sistema político peruano de agregar eficazmente los intereses de la colectividad.

Recomendaciones principales

Más allá de los elementos intrínsecos a las condiciones de desigualdad existentes y al funcionamiento del sistema político, frente al panorama anteriormente descrito sobre la vigencia actual del Estado de derecho en el Perú surgen algunos campos de acción concretos para reformar la administración de justicia, sin perjuicio de la visión sistémica que caracteriza la reforma que propone el CERIAJUS.

Independencia. Dado que la independencia constituye la base misma del sistema de administración de justicia, es necesario actuar en sus tres niveles.

Independencia externa. El entramado jurídico-institucional ha sido actualizado en parte para fortalecer la independencia del Poder Judicial. Un porcentaje levado de los expertos entrevistados para este estudio expresó dudas sobre el grado de independencia del CNM. Sin embargo, a juicio de los expertos citados, los miembros de la Corte Suprema ostentan amplia credibilidad. A pesar de ello, la ciudadanía sigue percibiendo de manera muy negativa el sistema de administración de justicia. Según los citados expertos, esta negativa percepción es producto

del mal funcionamiento de la justicia, cuyo síntoma externo más visible quizá sea el alto índice de mora judicial. Por ello, para que la sociedad recobre la confianza en su sistema de justicia es necesario que comience a dar resultados en términos de eficacia. En este sentido, la implementación de las medidas propuestas en el programa elaborado por CERIAJUS u otro similar estarían encaminadas a resolver este problema. Finalmente, es necesario eliminar cualquier sospecha sobre la independencia del CNM, creando mecanismos que garanticen la transparencia de sus actuaciones.

Independencia interna. La modificación de la normativa para implantar sistemas de evaluación de desempeño de los jueces y magistrados dirigidas a hacer claro y visible el proceso de ratificación, así como a acelerar la eliminación de magistrados y jueces transitorios, ayudaría a cambiar la percepción de arbitrariedad y fomentaría la independencia del juez con respecto a sus superiores jerárquicos.

Independencia de las partes. El Consejo Nacional de la Magistratura ha realizado importantes progresos en la reducción de jueces transitorios y en la cobertura de las posiciones de juez mediante concursos de méritos. Este proceso se debe acelerar y, para apuntalarlo, sería conveniente crear la carrera judicial y el fiscal.

Eficacia. Todas las acciones contempladas en el plan elaborado por la CERIAJUS inciden en la mejora de las características clave de un Poder Judicial eficaz: imparcialidad, honestidad, justedad, rapidez, economía, fiabilidad, acceso y capacidad de ejecución. La implantación del citado plan, o alguno de características similares, contribuiría sustancialmente a elevar la eficacia del Poder Judicial y de las otras instituciones que componen la administración de justicia, especialmente en lo que se refiere a su eficacia e independencia.

Dado que la falta de acceso al sistema judicial es uno de los problemas más serios, se recomienda potenciar la figura del juez de paz no letrado y estudiar la posibilidad de aumentar su competencia por cuantía y por materia. Asimismo, en la medida en que los recursos lo permitan, se sugiere continuar con la creación de juzgados en zonas de alta demanda de servicios judiciales que no cuentan con ellos en la actualidad. El ejemplo de los Módulos Básicos de Justicia, o juzgados de primera instancia, puede ser un vehículo adecuado si se asegura su ubicación en áreas donde haya verdadera necesidad, previa estimación de la demanda latente de servicios de justicia y satisfacción de las necesidades de recursos financieros, humanos, materiales y de coordinación entre entidades que ha aflorado durante su implantación.

Teniendo en cuenta que la calidad de los recursos humanos es una condición esencial para la eficacia, caben las mismas recomendaciones que ya se han hecho en cuanto a la mejora de la enseñanza del derecho y al funcionamiento de los colegios profesionales.

Por último, en lo que concierne a la reforma del sistema de administración de justicia en general, se recomienda que el Estado haga un esfuerzo por coordinar la cuantiosa y variada cooperación internacional que trabaja en el sector, en aras de facilitar la acción colectiva y vencer posibles resistencias.

V. GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública está configurada por aquellos procesos y espacios institucionales a través de los cuáles el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones. En el marco conceptual utilizado aquí para el análisis de la gestión pública se definen cuatro dimensiones normativas de la misma: (i) que sea profesional, (ii) efectiva, (iii) eficiente y (iv) que esté sujeta a procesos de rendición de cuentas.

En las secciones subsiguientes se avanza en la caracterización de los desafíos de la gestión pública peruana desde una perspectiva funcional normativa, se analizan las causas de la situación actual y se proponen acciones para mejorar su funcionamiento. El análisis comienza con un diagnóstico descriptivo de la situación del país en cada dimensión de la gestión pública, lo cual incluye comparaciones regionales y por niveles de ingreso. A la exploración de cada dimensión le sigue una caracterización de los principales actores y factores que contribuyen a la situación descrita. Por último se resumen las principales debilidades de la gestión pública en el Perú y se hacen recomendaciones estratégicas que atienden a factores de economía política y rendimiento potencial de las reformas.

Administración pública profesional⁹⁷

Uno de los denominadores comunes de las burocracias públicas exitosas es la existencia de un servicio civil profesional regido por el principio del mérito y capaz de gestionar las políticas públicas, así como de darles continuidad durante las transiciones de gobierno y períodos de crisis. La existencia de una administración pública profesional contribuye al cumplimiento de las funciones del Estado en tanto asegura la capacidad técnica para llevarlas a cabo, la neutralidad en la implementación de políticas y la continuidad de las operaciones estatales.

El principal componente de la profesionalización de la administración pública es la existencia de un servicio civil, esto es, el conjunto de funcionarios de la administración pública que están ligados al cumplimiento de funciones estatales. Esto incluye tanto los niveles operativos, técnicos y profesionales comprendidos en la carrera administrativa, como también los escalafones especializados bajo sistemas de carrera independientes.

Los principales requerimientos institucionales asociados a la existencia y gestión de un servicio civil profesional son: (i) la sanción legal del servicio civil organizado sobre la base de los principios de mérito en la contratación, promoción y destitución de empleados públicos, y de autonomía técnica en el desempeño de sus funciones (e.g. protección frente a decisiones arbitrarias o destituciones discrecionales), y (ii) la existencia de un sistema adecuado de gestión de recursos humanos que promueva su planificación, optimice su organización, fomente su capacitación, desarrollo y desempeño, lo remunere adecuadamente, y gestione las relaciones laborales, sociales y humanas. Por su parte, los requerimientos institucionales señalados deben estar articulados en un sistema de información que permita supervisar la evolución de los recursos humanos estatales desde una perspectiva fiscal y funcional.

⁹⁷ Esta sección se desarrolla a partir de los trabajos de Cortázar Velarde (2003) y Iacoviello y Zuvanic (2005) para la Red de Diálogo sobre Servicio Civil del BID.

En términos de su contribución al desarrollo, un servicio civil independiente y profesional facilita la implementación efectiva y eficiente de las políticas diseñadas por el nivel político. Al mismo tiempo, un cuerpo de funcionarios profesionalizado y consciente de su misión resguarda la memoria institucional del Estado y limita los niveles de discrecionalidad en las decisiones sobre el funcionamiento del Gobierno.

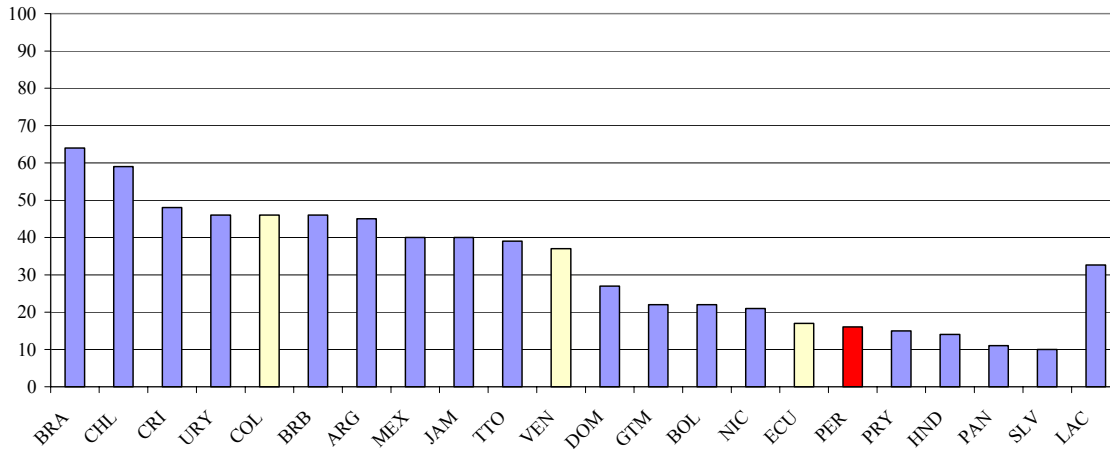
En el Perú, la gestión y desarrollo del empleo público constituye uno de los principales desafíos de modernización y racionalización de la administración pública. La administración del servicio civil ha evolucionado poco, y en la práctica se reduce a las tradicionales funciones de administración de personal y variados intentos de control fiscal por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La planificación de los recursos humanos se comporta de manera reactiva ante las demandas de personal de los directivos políticos o de los directivos de línea de las entidades. El mérito y la calidad del desempeño no son criterios con un nivel prioritario de importancia para el funcionamiento de la administración, donde todavía existen las prácticas clientelares. El uso del régimen laboral privado está cada vez más extendido, sin que sea parte de una estrategia integral de empleo público, lo cual produce insularidad en las entidades que a él se acogen y agrava la fragmentación del sistema en su conjunto (Cortázar Velarde, 2003).

Como resultado de la fragmentación normativa e institucional, de la rigidez del marco normativo de la función pública, y de la ausencia de información adecuada y oportuna que permita alumbre el manejo del recurso humano, la informalidad se ha abierto camino como alternativa para asegurar el funcionamiento de las entidades públicas en lo referente a la gestión de sus recursos humanos. Ante la debilidad de los marcos normativos y de los procedimientos formales que debieran efectivamente regular tal gestión, las prácticas gerenciales a ella vinculadas se encuentran fuertemente marcadas por tres dinámicas: (i) la negociación oportunista directa entre los actores interesados; (ii) la implementación de arreglos institucionales específicos que resultan ser muy precarios; y (iii) la falta de información detallada, de calidad y oportuna sobre empleo público para una coordinación estratégica del área.

El amplio conjunto de regímenes que conforman el cuerpo de agentes públicos en el Perú carece de coherencia estratégica. Por un lado, existen diversos enclaves de eficiencia en organizaciones de reciente creación, las cuáles cuentan con funcionarios que por lo general pertenecen a sistemas alternativos al régimen que históricamente reguló el empleo estatal. Al mismo tiempo, un amplio universo de agentes públicos ubicados en las agencias centrales carece de sistemas de mérito en la función, competencias específicas y un sistema de carrera efectivo.

Un estudio reciente del BID sobre la calidad del servicio civil en América Latina analiza los factores mencionados para el caso del Perú, y le otorga a dicho país una de las calificaciones más bajas de la región en el índice agregado de servicio civil (Gráfico 5.1).

Gráfico 5.1
Índice agregado de servicio civil

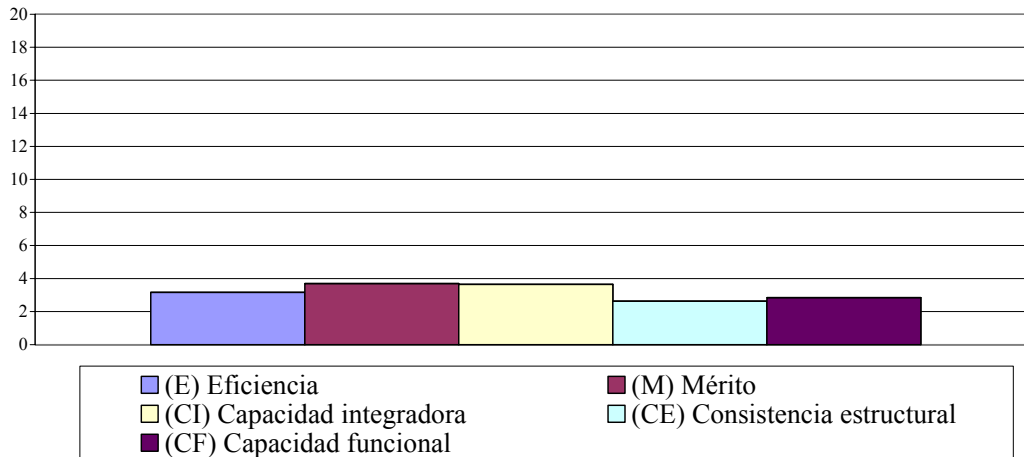


Fuente: BID, 2005.

En el caso del Perú, existen desafíos significativos relacionados con la baja eficiencia y escasa capacidad funcional y coherencia estratégica del cuerpo de funcionarios públicos. Estos aspectos tienen que ver con el bajo desarrollo de perfiles y con la debilidad de los procesos de selección, en la medida en que prevalecen los mecanismos de contratación paralela que permiten un manejo discrecional del ingreso a la administración pública nacional. Por su parte, la eficacia de los incentivos del sistema es baja y no existen mecanismos de planificación que permitan prácticas de adaptación frente a cambios en el entorno. La debilidad de los procesos de organización del trabajo, la extrema rigidez, en algunos casos, de los mecanismos de incorporación y remoción en el empleo público, y la ausencia de políticas de movilidad también impactan negativamente dicho índice.⁹⁸

⁹⁸ El Gráfico 5.2 recoge la desagregación, para el Perú, de cada una de las dimensiones que componen el índice citado medido en una escala de 1 a 20, situando el país por debajo del 20% del puntaje máximo.

Gráfico 5.2
Perú - Subíndices de servicio civil



Fuente: BID, 2005.

Tal y como señala un informe del propio Poder Ejecutivo peruano, “en lo que respecta a la evolución del marco legal relacionado a las remuneraciones del Sector Público, se aprecia una sucesión de normas contradictorias. Por un lado están los esfuerzos legislativos ordenadores, que buscan establecer una racionalidad y uniformidad en las remuneraciones. Por otro lado [están] las normas o prácticas administrativas que contradicen tales esquemas en el intento de mejorar los niveles remunerativos de una u otra organización o sector, ya sea porque el Gobierno de turno asignó una importancia especial a sus actividades o porque los trabajadores de tal entidad o sector tuvieron mayor capacidad de presión por incrementos salariales. Se suman a estas normas contradictorias las expedidas con fines de austeridad fiscal. El resultado de esta sucesión de normas con objetivos diferentes es el desorden, la informalidad y la falta de transparencia. La consecuencia es la inexistencia de una política de remuneraciones, que debería ser uno de los instrumentos de gestión fundamental en la administración pública” (Exposición de motivos ante el Congreso peruano ante la presentación del proyecto de Ley N° 12428, del sistema de remuneraciones del sector público).

Tamaño del empleo público peruano y regímenes legales

En febrero de 2005 concluyó un censo de empleados públicos iniciado por el MEF desde 2002. Los resultados indican que aproximadamente 700.000 personas prestan servicio activo en el gobierno central, mientras que un número similar de agentes forma parte del sistema de pensiones de empleados públicos peruanos (pensionistas). Entre 1991 y 2003, el tamaño de la fuerza de trabajo se redujo a la mitad mediante despidos y retiros voluntarios. Sin embargo, en 2001 el número de empleados había ascendido nuevamente casi al mismo nivel vigente al comienzo de las reformas. El tamaño del empleo público sobre la población total en el Perú (3,5%) se compara favorablemente con el de los países de ingresos medios (4,3%). Sin embargo, el costo fiscal del empleo público en el Perú equivale a casi el 40% de los gastos de gobierno, parcialmente debido a la baja presión tributaria en el país, y al 6,6% del PIB, ambos ligeramente por encima del promedio regional. Como resultado de la sobrepoblación histórica de empleados y de la existencia de múltiples regímenes y beneficios laborales, se estima que el costo de pensiones asociado al empleo público puede llegar al 1% del PIB en el 2010, habiendo sido en el

año 2002 del 0.6% del PIB (World Bank, 2002b). En la regulación del empleo estatal peruano conviven en la actualidad tres tipos de regímenes principales y varias carreras específicas⁹⁹. La Ley de la Carrera Administrativa (Régimen 276) regula el servicio civil permanente y garantiza derechos de estabilidad en la función. Si bien los ingresos a la función pública mediante este régimen se encuentran congelados, varios ministerios continúan contratando personal bajo las reglas del Régimen 276, sin que sea clara la situación de estabilidad de estos funcionarios. Debido al congelamiento formal de las vacantes en el servicio civil peruano, y a la necesidad de contar con esquemas más flexibles de contratación de profesionales, las unidades han optado por contratar nuevo personal haciendo uso de regímenes transitorios, los cuales no cuentan con las restricciones del servicio civil permanente. Esto hace que la propia independencia de los directores de línea no esté garantizada, ya que muchos de estos cargos son cubiertos con personal en teoría transitorio.

El Régimen 276 está compuesto por un total de 26 categorías y niveles distintos y echa en falta mejores criterios de planificación y dimensionamiento del empleo en relación con el desarrollo de funciones. Los dos regímenes alternativos al Régimen 276 más difundidos son el de bienes y servicios no personales (SNP) y el Régimen 728 (similar al del sector privado). El primero, regulado por el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE), brinda mayor flexibilidad en la definición de salarios para el personal profesional. Además, el administrador cuenta con un mayor grado de laxitud para suspender la contratación o contratar por períodos flexibles. Ésta es la forma más difundida a través de la cual los ministerios de línea o sectoriales contratan profesionales. Sin embargo, cualquier individuo que mantiene esta categoría por tres años tiene la posibilidad de pasar a formar parte del personal permanente sobre la base de una decisión ejecutiva del titular de la unidad administrativa. Esto genera un importante incentivo a la utilización política de esta prerrogativa, situación corroborada por la alta rotación de ingresos y egresos bajo esta categoría. El número de personas contratadas bajo esta modalidad varía en cada entidad. En algunas, los contratados por SNP representan más del 80% del total de trabajadores. En el aspecto remunerativo, no existe ningún parámetro ni criterio para establecer los montos y conceptos de pago.

En cuanto al sistema 728, éste es utilizado por algunas agencias descentralizadas con mayores márgenes de flexibilidad en sus normas de funcionamiento. Su aplicación a un área cada vez mayor del sector público ha profundizado la heterogeneidad, tanto porque los cargos o puestos de trabajo son distintos a los del régimen de carrera, como porque las formas de pago, las escalas y los beneficios son diferentes. Por otro lado, los beneficios son diferentes dependiendo de la entidad (12 a 16 sueldos anuales).

⁹⁹ Entre las carreras específicas de mayor envergadura en cuanto al número de agentes que comprenden pueden señalarse: magistratura, diplomática, magisterio, docentes universitarios, profesionales de la salud, personal militar y personal policial. La mayor parte de estas carreras está asociada a sindicatos que tienen un fuerte poder de presión pública sobre el gobierno, lo cual dificulta el planteamiento de opciones de reforma de estos sistemas.

De acuerdo con el censo de empleados realizado por el MEF concluido en 2005, el 91% de los agentes activos está sujeto a uno de los dos regímenes laborales (276 y 728), mientras que el 9% está contratado bajo el régimen de SNP (Cuadro 5.1).

Dentro del grupo comprendido por los ministerios de línea, el 45% de los funcionarios trabaja bajo el Régimen 276 (R276), mientras que el 40% lo hace bajo el sistema de SNP. Sin embargo, los costos salariales del régimen SNP para los ministerios de línea representan un 44,6% del total, mientras que los del R276 constituyen el 36,1%. Esto se explica por la alta concentración de profesionales en los sistemas alternativos al R276 (Gregory, 2002).

Estructura de salarios

Categoría	Planilla única de pagos	CAFAE	Otros	Total
Funcionarios	50,3%	40,2%	9,5%	100,0%
Profesionales	54,0%	40,2%	5,7%	99,9%
Técnicos	61,2%	31,7%	7,1%	100,0%
Auxiliares	81,4%	14,6%	4,0%	100,0%
Total	62,4%	30,9%	6,7%	100,0%

Fuente: con base en datos del Censo de empleados del MEF, 2005.

Situación laboral	Número	En %
Activos	684.376	49,9%
Régimen Laboral 276 y 728	623.019	91,0%
SNP	61.357	9,0%
Pensionistas	688.366	50,1%
Total	1.372.742	100,0%

Fuente: MEF 2005.

La estructura de salarios de los empleados públicos peruanos presenta un alto nivel de complejidad asociado a la multiplicidad de conceptos y regímenes especiales que regulan el sistema de remuneraciones. También se verifica una elevada dispersión vertical (entre niveles remunerativos) y horizontal (dentro de un mismo nivel remunerativo) de los salarios. Asimismo, existen varios conceptos de asignación fija, suplementos y otros beneficios en efectivo desligados del desempeño de los empleados públicos y/o de las organizaciones que los comprenden.

La posibilidad de llevar a cabo acciones de desarrollo, supervisión y control fiscal del empleo público se enfrenta a una considerable fragmentación de los sistemas de información existentes. En el caso del sistema R276, que concentra el grueso del servicio civil peruano, existen tres ventanillas de pago: la planilla o nómina “única” de pagos, el Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE)¹⁰⁰ y los pagos realizados a través de organismos internacionales. La planilla única cubre al 80% de las entidades y al 62% del gasto en salarios (Cuadro 5.2). El gobierno peruano, ante esta situación, ha iniciado la implementación de una serie de medidas dirigidas a integrar y automatizar el manejo de la información reactiva a la gestión de recursos humanos que incluye la modernización del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), la mejora de la gestión financiera, y la implementación de la Cuenta Única del Tesoro Público.¹⁰¹

¹⁰⁰ Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo, creado para administrar distintos suplementos específicos y bonos no relacionados con el desempeño del trabajador.

¹⁰¹ Estas iniciativas están siendo apoyadas por el Banco Interamericano de Desarrollo por intermedio de Programa de la Mejora de la Calidad de la Gestión del Gasto Público (BID, 2005).

La complejidad del sistema queda demostrada por el hecho de que desde 1991, cuando se hizo un intento de ordenamiento de la escala salarial, hasta la fecha, se han emitido 23 Decretos Supremos a través de los cuales se aprobaron aumentos generales y sectoriales, remunerativos y no remunerativos sujetos a descuentos, y otros sin esa característica. Los conceptos retributivos distintos a los regulados taxativamente por el Decreto Legislativo N° 276 permiten situaciones tales como que, en algunos casos, el sueldo básico de algunos funcionarios de alto nivel en el Estado asciende a tan sólo S/.0,07.¹⁰²

Teniendo en cuenta los suplementos complementarios al salario básico, los niveles salariales de cuadros medios y administrativos del sector público superan el valor de funciones similares en el sector privado. Esta situación es el resultado de una tendencia levemente favorable al sector público entre 1997-2001 (Gregory, 2002). Al mismo tiempo, en la práctica las limitaciones presupuestarias han congelado las remuneraciones del sector público en los niveles gerenciales, de manera que éstas son muy bajas y no pueden competir con el mercado privado. Se calcula que pasar del sector privado al público implica un recorte salarial de entre el 50% y el 83%, según la categoría ocupacional. Asimismo, los puestos gerenciales del sector público muestran salarios que oscilan entre US\$357 y US\$2.797 mensuales, mientras que en el sector privado los puestos equivalentes varían entre US\$50 y US\$ 8.100 (Mostajo Guardia, 2004). El cálculo de la medida de compresión salarial¹⁰³ es casi imposible en el Perú, dadas las fuertes disparidades de salarios en una categoría similar originadas en la proliferación de suplementos. Prueba de la dificultad de contar con datos precisos sobre salarios es que distintos estudios plantean un rango de compresión salarial que va de 90 (Payne y Carlson, 2003) hasta 5,4 (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

Cuadro 5.3

Ingresos promedio de empleados públicos administrativos por régimen laboral y categoría (S/)

Categoría	Régimen laboral			Promedio
	276	728	SNP	
Funcionarios	2.373	7.275	8.095	3.332
Profesionales	1.495	4.292	2.260	2.336
Técnicos	1.230	1.919	983	1.225
Auxiliares	841	1.139	662	831
Total	1.243	2.993	1.429	1.484

Fuente: MEF 2005.

El Cuadro 5.3, elaborado por el MEF con base en censo de empleados, da cuenta del alto nivel de fragmentación que existe entre los distintos regímenes en lo que respecta a sus políticas salariales. Los datos corroboran, por un lado, una prima salarial positiva en todos los niveles para el Régimen 728 frente al R276 y al SNP, excepto para los funcionarios. Además, existe una diferencia manifiesta entre el nivel de salarios de los funcionarios de carrera del R276 y los funcionarios

cubiertos por el 728 y el SNP, a favor de los segundos. Una consecuencia natural de esta situación es la disminución de incentivos para formar parte del servicio civil peruano en calidad de funcionario permanente.

La dificultad señalada para contar con datos precisos sobre el nivel de salarios del Estado motivó, en 2002, la creación de una comisión multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la administración pública central. La comisión solicitó información a las 557 unidades operativas del gobierno peruano, pero respondieron menos de 200. Esto da una idea del nivel de fragmentación y falta de coherencia estratégica en que se encuentra el servicio civil

¹⁰² El sistema de remuneraciones vigente contribuye a la existencia de un impuesto a la renta inequitativo en el que los empleados públicos tributan sólo la porción de sus ingresos que forma parte del salario básico.

¹⁰³ Relación entre el sueldo más alto y el más bajo en una determinada escala salarial.

peruano, así como de la necesidad de definir pautas para su reorganización y de crear una institucionalidad rectora de las mismas.

Institucionalidad del servicio civil

Desde 1937 existen en el Perú entidades encargadas de la gestión de los recursos humanos del sector público en el nivel central¹⁰⁴. En diciembre de 1973 se creó el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) como organismo público descentralizado de la Oficina del Primer Ministro (D.L. 20.316), con la misión regular y administrar los sistemas de personal y de realizar labores de racionalización, capacitación y abastecimiento. Posteriormente fue adscrito como órgano autónomo al despacho de la Presidencia de la República y se le otorgó a su jefe la categoría de ministro con voz en las sesiones del Consejo de Ministros. Pese a la alta jerarquía de la entidad y de su titular, el INAP no fue capaz de desempeñar eficazmente las políticas de gestión de recursos humanos --en especial la relativa a los salarios--, que se mantuvieron bajo autoridad directa del MEF. En 1995 el INAP fue disuelto (Ley N° 26.507) y sus funciones pasaron a ser responsabilidad exclusiva de cada entidad del sector público.

En los últimos años, tanto la Presidencia del Consejo de Ministros --a través de la Secretaría de la Gestión Pública-- como el MEF han intentado concentrar y fortalecer ciertas responsabilidades centrales relativas a las funciones generales de administración de personal y a la de los salarios en particular.

Como parte de la agenda del Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio de 2002 y ratificado en la Hoja de Ruta 2004-2006 y en el Compromiso Político, Económico y Social de Corto Plazo del 19 de abril de 2004, fue sancionada la Ley Marco de Modernización del Estado (Ley N° 27658), en cuyo apartado correspondiente al servicio civil abre las puertas a la creación de una agencia central con capacidad rectora del cuerpo de servidores públicos, la instauración de concursos públicos para la asignación de puestos y el desarrollo de evaluaciones de desempeño sobre los funcionarios. También se pretende racionalizar la carrera administrativa mediante la incorporación de un gran número de funcionarios afiliados a regímenes alternativos y racionalización de la escala salarial, hoy plagada de conceptos diversos y ausente de lógica alguna.

En respuesta a la agenda de modernización surgida del Acuerdo Nacional y ratificada en Ley Marco de Modernización, fue aprobado un nuevo marco legal general para la regulación del empleo público peruano (Ley Marco de Empleo Público N° 28175, en adelante Ley Marco). La ley crea el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP) como ente rector especializado del régimen del empleo público, con carácter de organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El COSEP será el encargado de vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en la norma por parte de las entidades, al tiempo que centralizará y analizará todo tipo de información sobre el empleo público. Además, propondrá a la PCM las políticas, acciones y normatividad sobre la gestión de recursos humanos, capacitación y mejoramiento del sistema de empleo público. De igual manera, la ley establece la creación del

¹⁰⁴ Ese año fue creada la Intendencia General de Hacienda, que posteriormente fue reemplazada por la Dirección General de Escalafón y Listas Pasivas (Ley N° 8.801), que a su vez fue sucedida, en julio de 1950, por la Dirección General del Servicio Civil (D.S. 522, Reglamento del Estatuto y Escalafón del Servicio). Este organismo estuvo encargado de cautelar el cumplimiento de los aspectos relacionados con los derechos y obligaciones de empleados públicos y pensionistas.

Tribunal del Empleo Público como última instancia administrativa para aquellas reclamaciones y controversias que versen sobre derechos y obligaciones del empleo estatal.

Por su parte, bajo el paraguas de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658), el Consejo de Ministros aprobó cuatro proyectos que fueron remitidos al Congreso a mediados de 2004: (i) la Ley de la Carrera del Servidor Público (agotado el debate pendiente de votación), (ii) la Ley de Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza (agotado el debate pendiente de votación), (iii) la Ley de Incompatibilidades y Responsabilidades (agotado el debate pendiente de votación y (iv) la Ley de Gestión del Empleo Público. Este conjunto de leyes apunta a consolidar una estructura de carrera estatal única que comprenda los distintos sistemas legales que actualmente regulan el empleo público peruano. A la fecha, el debate parlamentario sobre las tres primeras leyes citadas ha sido agotado y se está esperando un pronunciamiento al respecto. Con respecto al proyecto de ley de la gestión del empleo público, el Pleno del Congreso ha decidido postergar hasta la próxima legislatura (marzo del 2006) el debate y eventual aprobación, por discrepancias con la Presidencia del Consejo de Ministros respecto a esta iniciativa.

En lo relativo a las remuneraciones, en abril de 2004 se publicó la Ley N° 28212, la cual crea la unidad remunerativa del sector público (URSP), la cual servirá como referencia para el pago de remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado y cuyo monto será fijado por el Poder Ejecutivo. Además, a partir de la reforma constitucional referida al sistema de pensiones del sector público (D.L.20530), el Ejecutivo envió en febrero de 2005 un Proyecto de Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público que intenta unificar los sistemas salariales, incorporar las compensaciones extraordinarias a la estructura básica del salario, centralizar y simplificar los mecanismos de pago, y crear mecanismos que liguen las remuneraciones al desempeño de los servidores públicos (evaluaciones individuales) y de las organizaciones que los comprenden (acuerdos de resultados).

Las leyes referidas a la modernización del empleo público peruano tienen en su mayoría un carácter transversal, en tanto su ámbito de aplicación formal cubre al Gobierno Central, así como a los regionales y locales. Sin embargo, un tema de fondo será la aplicación efectiva que hagan de éstas los gobiernos regionales y locales, así como la capacidad que posea el Gobierno Central de generar los incentivos e instrumentos necesarios para hacer efectiva dicha aplicación durante el proceso de traspaso de competencias. De hecho, se requerirán pautas ordenadoras y la guía de un organismo público especializado, que según la reforma planteada será el COSEP.

Las medidas señaladas en la Ley Marco del Empleo Público representan ciertamente un progreso hacia la constitución de un servicio civil profesional y meritocrático en el nivel central de gobierno. Sin embargo, no se han expedido en simultánea con la discusión sobre el modelo de prestación de funciones y sobre la orientación estratégica del Estado central a partir del proceso de descentralización. En el mismo sentido, la agenda de reformas del servicio civil no contempla en forma explícita la necesidad de dotar a los niveles subnacionales de capacidades técnicas asociadas al cumplimiento de las nuevas funciones de los gobiernos regionales (Capítulo VI: Descentralización).

El debate público generado a raíz de la reforma constitucional referida al sistema de pensiones (Ley N° 20530) tuvo como efecto indirecto una mayor toma de conciencia por parte de los medios de comunicación sobre la importancia de contar con un servicio civil calificado. Si bien no se puede afirmar que este tema ha calado hondo en la agenda de preocupaciones de la

ciudadanía en general, el interés de los medios por el asunto garantiza la atención por parte de la elite política y de los formadores de opinión en general. En el mediano plazo, esta situación podría generar condiciones de economía política positivas para avanzar en una reforma integral del servicio civil peruano en el nivel central del gobierno (IDEA- Arbulú, 2004).

Aquí el desafío consiste en racionalizar la estructura del servicio civil (el foco de las actuales reformas) y dotarle de una orientación estratégica dentro del conjunto del Estado peruano que se traduzca en políticas de reclutamiento y competencias requeridas del servicio civil acorde con los objetivos estratégicos de aquel. De lo contrario, las acciones de homogeneización salarial y contractual de un gran número de agentes del gobierno central podrían ir a contramano del objetivo señalado, contribuyendo así a aumentar la rigidez del sistema de empleo frente a las necesidades estratégicas del Estado en sus distintos niveles.

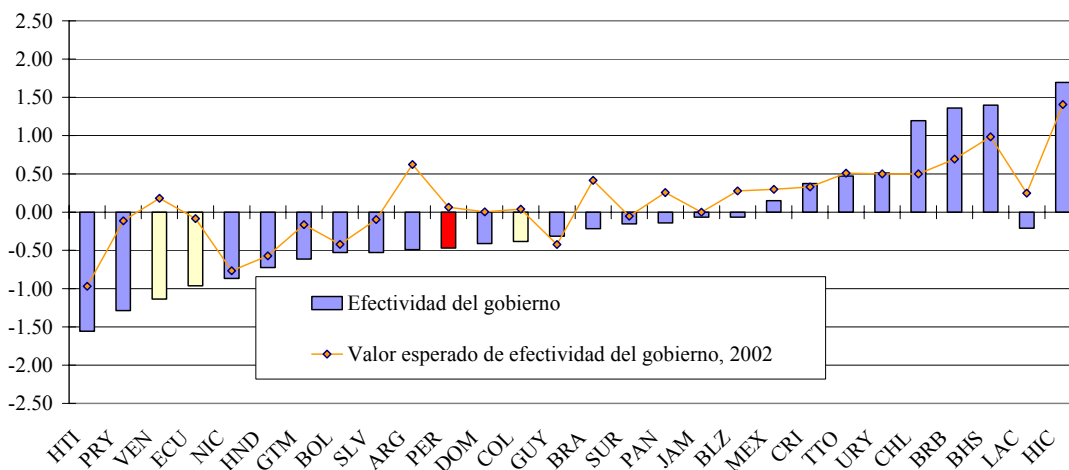
En resumen, en la administración pública peruana conviven por un lado un relativamente pequeño funcionariado altamente profesional asociado, por lo general, a las funciones económicas y regulatorias del Estado; con un sistema de empleo público fragmentado y poco profesionalizado donde aún no se ha instituido plenamente el principio de mérito ni la carrera pública. El tamaño del empleo público sobre la población total en el Perú (3,5%) se compara favorablemente con el de los países de ingresos medios (4,3%), sin embargo, el costo fiscal del empleo público equivale a casi el 40% de los gastos de gobierno, parcialmente debido a la baja presión tributaria en el país, y al 6,6% del PIB, ambos ligeramente por encima del promedio regional. Asimismo, la administración de recursos humanos carece de información detallada, de calidad y oportuna sobre empleo público y parece no responder a criterios de racionalidad y coherencia entre sus distintos componentes, para poder conformar una coordinación estratégica del área que fuera compatible con una visión estratégica sobre la función del Estado, aunque el Estado peruano, consciente de la situación, ha comenzado a tomar las medidas necesarias para resolver la situación. Por ejemplo, el Estado peruano ha iniciado la tramitación del ordenamiento jurídico necesario para regular la situación (si bien la aprobación de las leyes claves esta sufriendo más demoras de lo esperado) y la mejora de los procesos de gestión y sistemas informáticos automatizados para la administración de los recursos humanos y otras funciones de carácter transversal.

Eficacia de la gestión pública

Una administración pública eficaz es aquella capaz de cumplir las funciones básicas del Estado con el fin de contribuir a: (i) mantener niveles de crecimiento económico robustos junto con altos niveles de empleo y estabilidad monetaria y fiscal; (ii) mitigar los equilibrios verticales y horizontales (especialmente la exclusión social); (iii) promover la asignación eficiente de los recursos, bienes y servicios; y (iv) mantener el orden público y el respeto al principio de legalidad.

La gestión pública peruana presenta una baja eficacia general, matizada por el buen desempeño de las funciones de conducción macroeconómica y fiscal y los avances realizados en los últimos años en algunas áreas reguladoras. Diversos indicadores ubican al país por debajo del promedio de América Latina y el Caribe en cuanto a la efectividad de sus instituciones de gobierno, con una diferencia considerable entre el nivel actual y el nivel esperado según los niveles de ingreso del país (Gráfico 5.3)

Gráfico 5.3
Índice de efectividad del gobierno



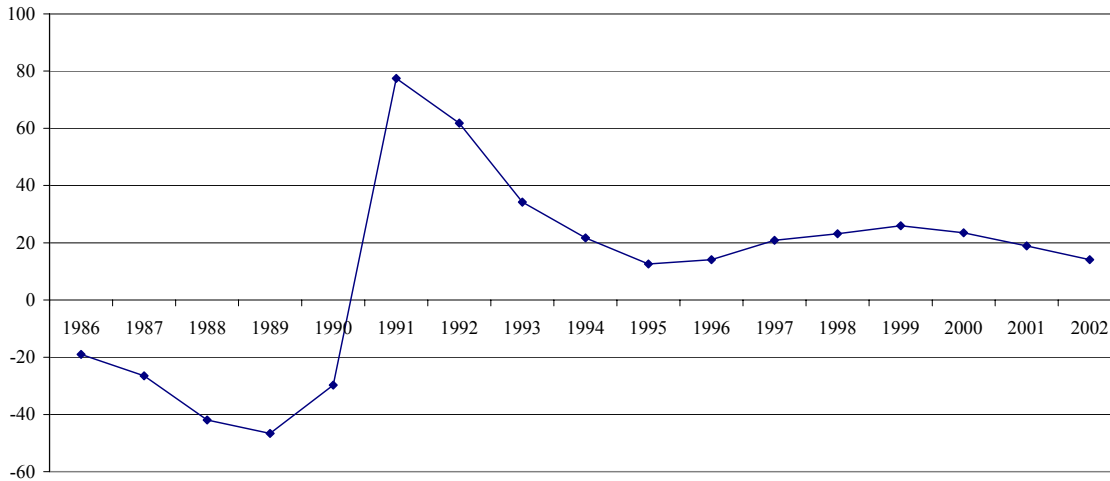
Fuente: Elaboración propia con base en datos de KKZ, 2003 y WDI, 2004.

El diagnóstico agregado muestra un déficit de eficacia en la gestión pública que, en un análisis sectorial, presenta diferencias considerables. En el Perú, algunas funciones del Estado, y por ende las instituciones que las llevan a cabo, han sido parte de un profundo proceso de modernización registrado durante la década de los años noventa. Esto ha permitido que el país cuente con una institucionalidad moderna y un desempeño exitoso en el desarrollo de tales funciones. Dentro de este grupo se encuentran el manejo de la macroeconomía del país –incluyendo el régimen monetario, el control de la inflación y del déficit fiscal–, y la regulación general de los mercados (inversión, competencia, propiedad intelectual, telecomunicaciones). Estas funciones han consistido primordialmente en la asignación de reglas por parte de burocracias especializadas y de tamaño reducido en el seno del Gobierno Nacional, las cuáles cuentan con un considerable nivel de independencia del poder político.

Por otra parte, el desempeño del Perú es deficitario en lo relativo a aquellas funciones relacionadas con la provisión de bienes y de servicios –especialmente sociales– en las cuales intervienen distintos niveles de gobierno y donde existe una complejidad mayor relacionada con la asignación de recursos. Dentro de este grupo se encuentran funciones esenciales del Estado tales como la administración de justicia (Capítulo IV: Estado de Derecho), educación,¹⁰⁵ salud e infraestructura.

¹⁰⁵ Si bien las tasas de matrícula primaria y secundaria son similares al promedio regional en el primer caso y superiores en el segundo, la calidad de la educación impartida, la formación de los docentes y las desigualdades entre sectores rurales y urbanos constituyen deficiencias importantes del sector.

Gráfico 5.4
Tasa de interés real, Perú

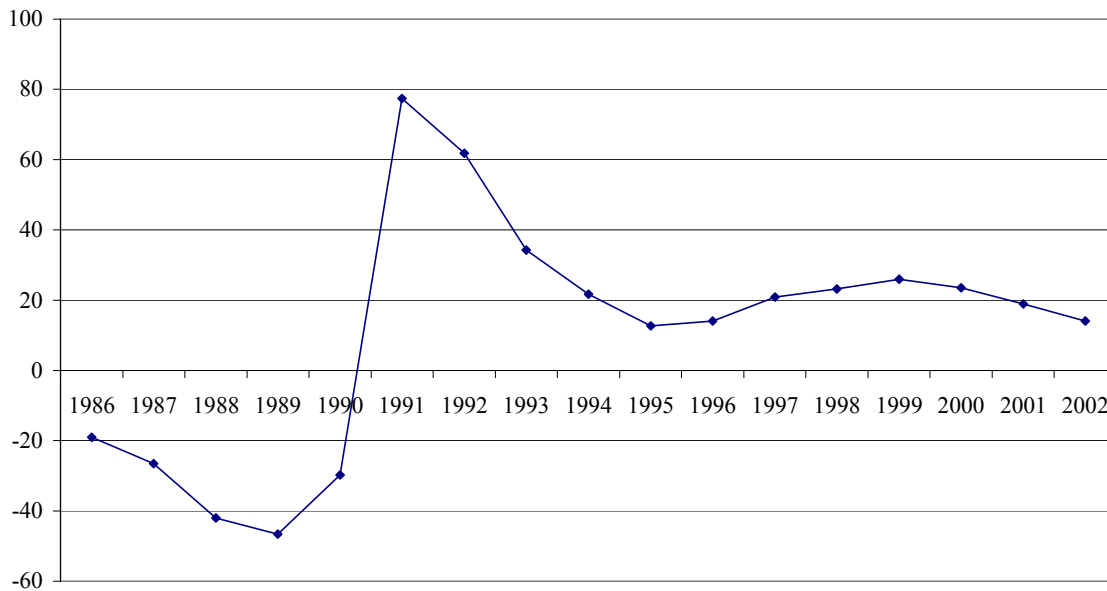


Fuente: WDI, 2004.

Comenzando por el primer grupo de funciones (i.e., mantener niveles de crecimiento económico robustos junto con altos niveles de empleo y estabilidad monetaria y fiscal) y su relación con los objetivos del Estado, el Perú ha logrado avances sustantivos en los últimos años en lo relacionado con los objetivos de estabilización macroeconómica, tal y como queda reflejado por la evolución positiva hacia la estabilidad de las tasas de interés (Gráfico 5.4), la reducción de los niveles de endeudamiento, el resurgimiento del crecimiento económico, y la estabilización (incluso apreciación en el último año) del tipo de cambio y la disminución de la tasa de inflación (Véase Cuadro 5.4).

En efecto, desde inicios de la década de los 90 el producto interno bruto ha crecido a un promedio anual alrededor del 4%. En particular, se ha consolidado la estabilización económica manteniendo índices bajos de inflación, el déficit fiscal en alrededor del 1% del PIB, y reservas monetarias apreciables. En 2005 el crecimiento real de la economía se situó por encima del 5%, y el Gobierno del Perú (GdP) sigue avanzando en la implementación de una estrategia de estabilización macroeconómica prudente y fiscalmente responsable. En este sentido, el GdP ha cumplido satisfactoriamente con los acuerdos establecidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Gráfico 5.4
Tasa de interés real, Perú

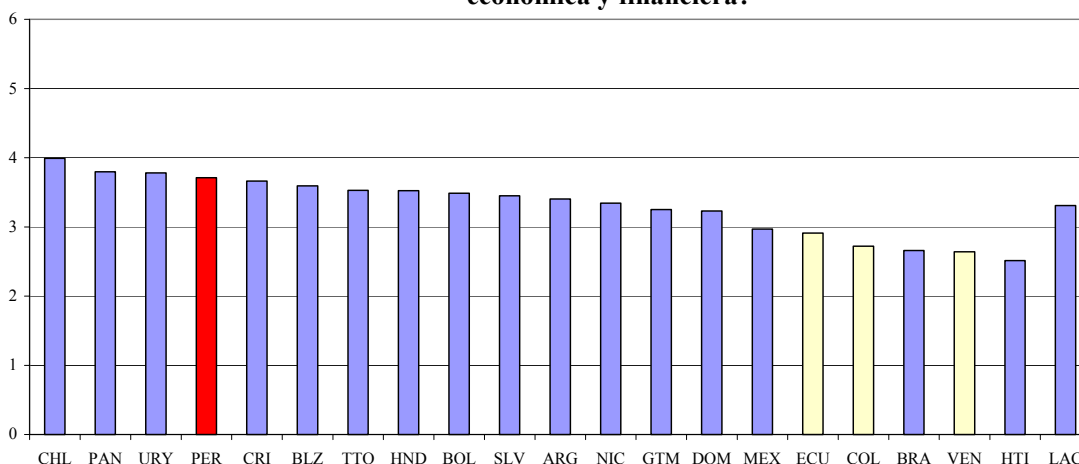


Fuente: WDI 2004

Desde un punto de vista de gestión pública, la estabilidad de las variables monetarias y de inflación se justifica en parte por la existencia de un banco central independiente --el Banco Central de la República del Perú (BCRP)-- y una institucionalidad mejorada en la gestión de las funciones reguladoras de la economía como ya se ha citado. EL BCPR cuenta con autonomía garantizada por la Constitución Nacional y con un plantel técnico que está entre los mejores pagos de Estado peruano.¹⁰⁶ Desde la reforma de 1991, el BCRP cumple con metas de inflación con una tolerancia de un punto porcentual en ambos sentidos, lo cual confiere certidumbre y estabilidad al manejo de la economía. a los actores económicos, tal como lo demuestra el Gráfico 5.5 sobre previsibilidad de la política económica y financiera en el Perú.

¹⁰⁶ Los directores del BCRP tienen los salarios ejecutivos mejor remunerados de toda la administración peruana.

Gráfico 5.5
¿Cuán predecibles son los cambios en las políticas económicas y financieras?



Fuente: WBES, 2000.

En el campo de la política fiscal, el resultado primario del gobierno peruano ha registrado, desde 1999, un déficit igual o menor a un dígito (0,5 en promedio). En cuanto al déficit del sector público no financiero, desde 1999 (3,2/PIB) hasta la fecha se ha registrado una disminución progresiva hasta alcanzar 1,9% del PIB en 2003. En gran parte, este buen desempeño se explica por una serie de reformas a través de las cuales se amplió la base de contribuyentes de los principales impuestos y se fortaleció la capacidad de decisión del MEF sobre el gasto público (CAD, 2004a).

El punto negro relativo a la eficacia del estado en el desempeño de la primera de las funciones del Estado antes citada se circunscribe al mercado laboral. Si bien una comparación de las tasas de desempleo en el Perú con las de otros países de la región muestra que los niveles de desocupación en el mercado laboral peruano no son particularmente elevados,¹⁰⁷ la mayoría de los peruanos señala al desempleo como el principal problema del país (Maruyama y Díaz, 2004), lo que se explica como consecuencia de las altas tasas de inactividad y subempleo.¹⁰⁸

¹⁰⁷ La tasa de desempleo a finales de Septiembre de 2005 se situaba alrededor del 8% (INEI <http://www.inei.gob.pe>).

¹⁰⁸ La tasa de inactividad y subempleo urbano a finales de 2001 eran de 32% y 47,6% respectivamente (INEI <http://www.inei.gob.pe>).

Cuadro 5.4
Variación con respecto al año anterior (%)

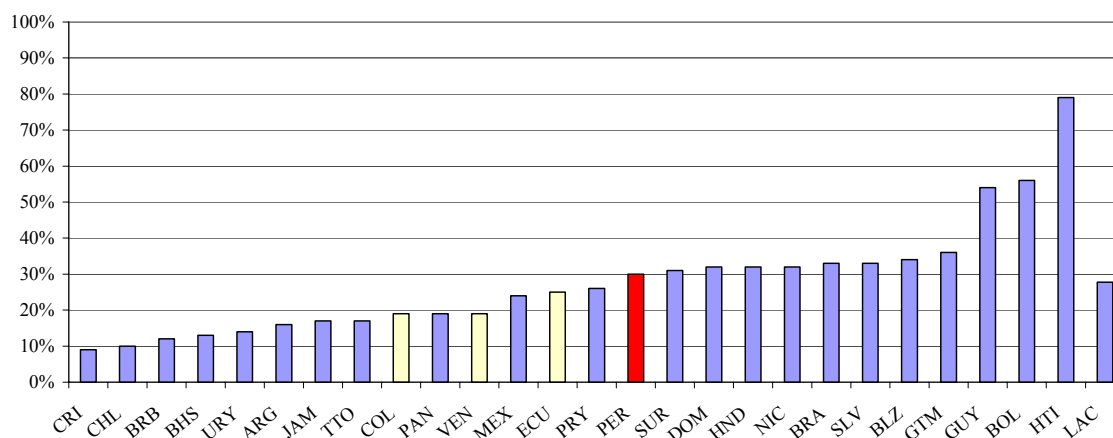
	Tipo de Cambio	IPC
1990	10.536	7.482
1991	87	410
1992	63	74
1993	32	49
1994	7	24
1995	8	11
1996	9	12
1997	1	9
1998	21	7
1999	8	3
2000	5	4
2001	6	2
2002	10	0
2003	8	2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Internacional Financial Statistics-IMF y del Congreso del Perú., 1990-2003.

En relación con la efectividad de las instituciones reguladoras peruanas, el diagnóstico agregado muestra avances considerables en la calidad de las normas y en la capacidad institucional de las entidades estatales encargadas de aplicarlas. Estos avances ubican al Perú apenas por encima del promedio regional y de su nivel esperado de calidad de regulaciones dado el ingreso per cápita del país (Capítulo VII: Instituciones de Mercado) (CAD, 2003a).

Este panorama positivo en el campo de la política macroeconómica y monetaria (excepción hecha sobre los niveles de empleo), sumado a los avances en materia de instituciones reguladoras, contrasta con la persistencia del déficit de efectividad del gobierno en la prestación de servicios sociales y de infraestructura. De acuerdo a la Revisión del Gasto Público elaborada conjuntamente por el BID y el Banco Mundial en 2002 (Banco Mundial, 2002d), en el caso de los servicios de salud, no obstante un aumento considerable en la inversión en los últimos años, los resultados siguen estando por debajo del promedio correspondiente a países con un ingreso per cápita similar. La tasa de mortalidad infantil en el Perú todavía es más alta que la del resto de los países andinos, menos Bolivia, y se sitúa por encima

Gráfico 5.6
Tasa de mortalidad infantil (0-1 año) cada 1.000 nacimientos

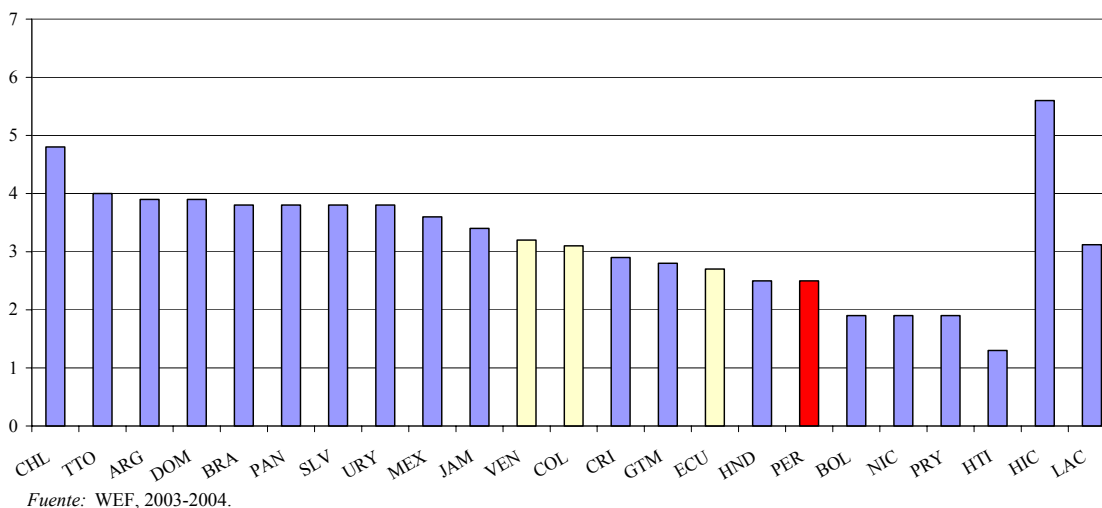


Fuente: UNICEF, 2002.

del promedio de la región (Gráfico 5.6).

En cuanto a los servicios de infraestructura, la calidad de la inversión pública es baja y existen sectores que todavía no han sido desregulados hasta un punto tal en que se logre incentivar la inversión externa (puertos y aduanas). Estos factores contribuyen a que la calidad de la infraestructura del país sea evaluada como deficitaria por parte de los empresarios peruanos (Gráfico 5.7).

Gráfico 5.7
Calidad de la infraestructura



El análisis precedente destaca la diferencia manifiesta en la efectividad de la gestión pública peruana entre las funciones de conducción macroeconómica y de regulación, por un lado, y la prestación de servicios sociales y de infraestructura, por el otro. Las razones de esta incongruencia se originan en varios factores.

En primer lugar, el tamaño de la inversión social y de infraestructura en el país, a pesar de haber mostrado mejoras sustanciales en los últimos años en las áreas de educación y salud, todavía es bajo. Esta situación se relaciona a su vez con un Estado débil en su capacidad para financiar políticas debido a la baja presión fiscal del país y a la alta inflexibilidad del presupuesto. Ello repercute en su escasa capacidad para financiar sus actividades con recursos genuinos.

El presupuesto peruano presenta una estructura de ingresos centralizada en cuanto a sus fuentes principales, concentrada geográficamente y comparativamente menos progresiva que la media latinoamericana. Los impuestos relacionados con las ventas (IGV), el consumo selectivo (ISC) y las importaciones, representan en forma agregada el 75% de los ingresos. Si bien la proporción del impuesto a la renta ha crecido en los últimos años, históricamente representa aproximadamente el 23% de los ingresos. A esta estructura básica deben agregarse otros ingresos, algunos de carácter extraordinario, y un sinnúmero de exenciones que llegan al 12% de los ingresos tributarios del Estado (CAD, 2003c)

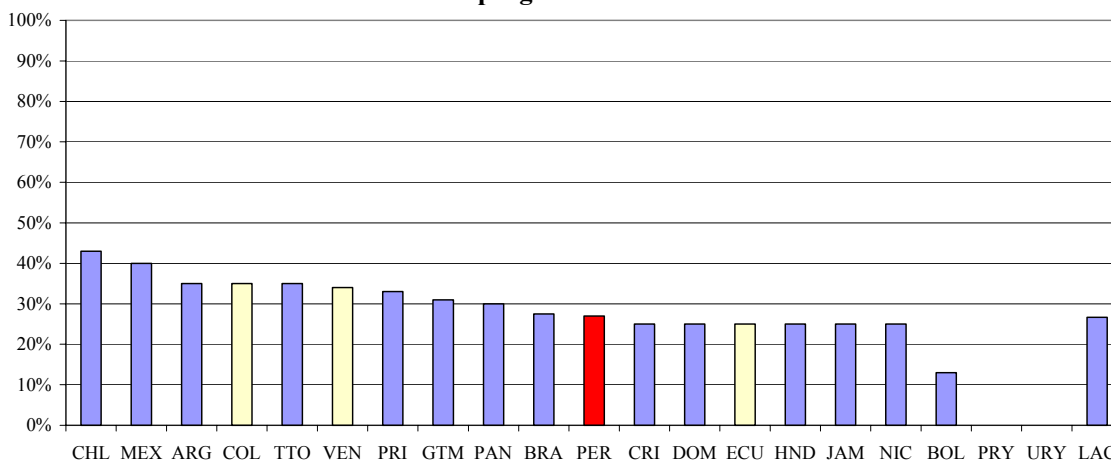
La presión tributaria en el Perú registró un promedio del 12,5% del PIB en el período 1990-2003, lo cual se compara desfavorablemente incluso con la media regional (16% del PIB) (BID, 2003b). Si bien en los últimos años la evolución ha sido levemente favorable, el propio marco macroeconómico 2004-2006 del MEF predice una presión tributaria del 12,7% en el 2006. Son varias las causas de este déficit de fiscalidad. En pocas palabras, el origen de la baja presión fiscal se centra en el alto nivel de informalidad económica¹⁰⁹ (Capítulo VII: Instituciones de Mercado), la estrechez de la base de contribuyentes,¹¹⁰ la difusión de exenciones y beneficios sectoriales relacionados con el funcionamiento del sistema político peruano, la concentración

¹⁰⁹ El 61% del trabajo urbano a nivel nacional.

¹¹⁰ Aproximadamente 20.000 contribuyentes aportan el 85% del total recaudado.

geográfica de la estructura tributaria,¹¹¹ la limitada eficacia recaudatoria, y el déficit de progresividad del sistema tributario (Gráfico 5.8).

Gráfico 5.8
Índice de progresividad tributaria



Fuente: WDI, 2003.

Consciente de esta situación, el gobierno peruano está implementando una serie de medidas dirigidas a mejorar e integrar las administraciones tributarias y aduaneras y fortalecer la base imponible.¹¹² Sin embargo, es preciso mejorar la política tributaria para racionalizar el sistema de exenciones de manera que se compatibilicen las necesidades de crear incentivos económicos con las de recaudación tributaria.

El bajo nivel de fiscalidad se suma a un segundo factor que atenta contra la eficacia de las políticas: una estructura de gastos rígida en su composición e inserta en un patrón de economía política que no contribuye a aumentar la calidad de su ejecución, tema que se trata en el siguiente apartado. El presupuesto público del Perú se compone de gasto corriente (62%), servicio de la deuda (25%), gastos de capital (12%) y otros gastos (1%). Entre los rubros de mayor participación en esta distribución se destacan la planilla estatal (27%), el servicio de la deuda (25%), bienes y servicios (15%), contribuciones al sistema de pensiones (16%), inversiones (11%) y otros rubros (6%).¹¹³ La distribución señalada deja poco margen para la realización de mayores inversiones (CAD, 2003b).

Un tercer factor que explica la diferencia entre la efectividad estatal en los dos grupos de funciones analizados reside en la manifiesta priorización, en materia de modernización del Estado, del sector de agencias autónomas sobre aquellas relativas a las funciones básicas ligadas a la prestación de servicios sociales. Durante el gobierno de Fujimori, la reforma del Estado se orientó casi exclusivamente hacia la creación de enclaves de excelencia ligados a funciones de mercado. Esta política fue acompañada por un progresivo fortalecimiento de las decisiones en materia presupuestaria en manos del MEF y del aparato político del gobierno (en especial el

¹¹¹ El 88% de los ingresos tributarios se genera en Lima metropolitana.

¹¹² Este esfuerzo está siendo apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2002a y 2003b).

¹¹³ A partir de 1995 se verifica un cambio relevante en la composición del gasto público, con un aumento de la inversión social como porcentaje del PIB, que pasa del 3,9% en 1990 al 7% en 1999, participación que se mantiene constante desde ese año.

entonces Ministerio de la Presidencia y la propia Presidencia). Como resultado de estas medidas, las funciones de planificación, supervisión y evaluación de los ministerios centrales quedaron relegadas en la estrategia de modernización, con consecuencias adversas para la eficacia de estas carteras en el cumplimiento de sus tareas. En este contexto, desde finales de los años noventa, el país ha logrado avances significativos en sus esfuerzos de reforma en lo relativo al incremento en la eficacia del gasto público, apoyado en la modernización del marco normativo y las prácticas y sistemas administrativos-financieros.

Los principales elementos de esta reforma incluyen: (i) la implantación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en 1998; (ii) la promulgación de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal en 1999 y su modificación en 2003; (iii) el fortalecimiento de la práctica presupuestaria enfatizando la mayor transparencia en la ejecución y, apoyado desde el año 2000 por el sitio Portal de Transparencia en la Web; (iv) la emisión de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público en 2003; (v) la adopción de un marco de gasto a mediano plazo basado en un Marco Macroeconómico Multianual; (vi) la aplicación de un método participativo para la formulación del presupuesto a partir de 2002; (vii) la creación e implantación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); (viii) la introducción de convenios de administración por resultados; (ix) la creación de indicadores de desempeño en el marco del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP), (x) la adopción de provisiones presupuestarias para un conjunto de programas sociales protegidos y mejoras en la focalización del gasto asociado; y (xi) ahondar el proceso de descentralización fiscal y política (Véase el Capítulo VI Descentralización”).

Para consolidar los logros actuales y seguir caminando en la dirección marcada, resolviendo los problemas y trabas que se han ido detectando, el gobierno aprobó un programa¹¹⁴ entre cuyos objetivos se encuentran: (i) mejorar y modernizar el sistema de gestión presupuestaria, a fin de generar incentivos para optimizar la asignación y ejecución de recursos; y lograr un incremento en la disponibilidad y uso de información sobre el desempeño de la administración pública; (ii) modernizar y agilizar el SNIP mediante la mejora de los procesos de análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación de proyectos de inversión pública (PIP), para mejorar su eficiencia y calidad; (iii) mejorar la transparencia, eficiencia y calidad de las normas en general a través de la adopción de un esquema institucional y operativo de procedimientos de filtro para el control de la calidad de las normas, incluyendo la aplicación de metodologías de análisis de impacto económico; (iv) ordenar y simplificar los procesos administrativos relacionados con los sistemas transversales de gestión de acuerdo a la normatividad emitida por sus órganos rectores, tales como logística (incluye procesos de compras y contrataciones), control patrimonial, servicio civil (incluye pago de nóminas), servicios administrativos y control interno.

En resumen, la gestión pública peruana presenta una baja eficacia general, sobre todo en lo relativo a la prestación de bienes y servicios, alcanzando su peor desempeño en la provisión de infraestructura y de servicios de carácter social. Sin embargo, el estado peruano muestra un buen desempeño en las funciones de conducción macroeconómica y fiscal y los avances realizados en los últimos años en algunas áreas reguladoras. Las causas principales de la baja eficacia radican principalmente en la baja capacidad fiscal del erario público peruano, la excesiva rigidez presupuestaria, y la débil capacidad de planificación estratégica. Sin embargo, el gobierno

¹¹⁴ Apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005).

peruano ha venido (y viene) adoptando una serie de programas dirigidos a paliar estas deficiencias.

Eficiencia de la gestión pública

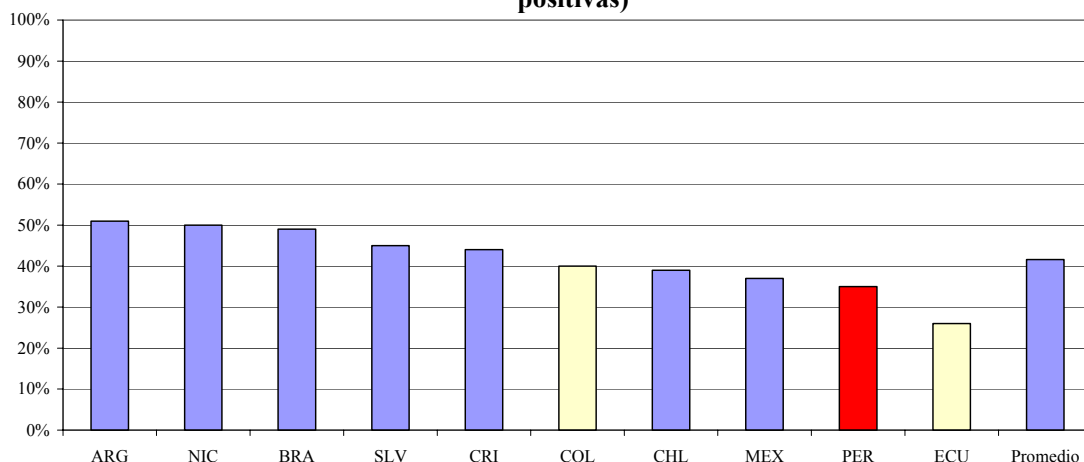
Una gestión pública eficiente es aquella que optimiza el uso de los recursos, es decir, aquella que tiende a utilizar una menor cantidad de insumos por unidades de productos. Ello requiere su inserción en un contexto donde existan procesos de planificación y supervisión, incentivos ligados a la utilización de recursos presupuestarios y una adecuada asignación de responsabilidades de gestión en relación con la rendición de resultados. Por último, el uso de la tecnología de la información puede coadyuvar a maximizar la productividad y eficiencia de la gestión pública.

En el Perú, la herencia de hipercentralismo se evidencia en el proceso de formulación y gestión presupuestaria. En primer lugar, la Constitución otorga al Presidente importantes poderes presupuestarios, ubicando al Perú entre los países con mayores poderes presidenciales en la negociación del presupuesto con el Legislativo. En América Latina, sólo en los casos del Perú y Colombia el Congreso no está siquiera facultado para incorporar rubros al presupuesto o proponer modificaciones tendientes a ampliar los fondos de un rubro existente. Además, en estos dos países, en caso de que el Congreso no apruebe el presupuesto en los tiempos constitucionales, la propuesta presidencial se convierte automáticamente en el nuevo presupuesto (Santiso y García Belgrano, 2004).

Por su parte, el esquema constitucional divide los poderes legislativos referidos al control de gastos y a la aprobación de nuevos ingresos. Si bien el Parlamento tiene mayores prerrogativas para legislar sobre los ingresos, la falta de capacidades técnicas y de articulación de consensos para la formulación de propuestas permite que el Ejecutivo domine ese espacio. Esto da lugar a constantes modificaciones del esquema de ingresos –incluido el propio sistema de impuestos--, amparadas en decretos presidenciales respaldados por el Congreso.

El resultado del diseño institucional descrito y de las prácticas históricas se hace evidente en la opinión que tienen los especialistas consultados sobre la calidad de debate presupuestario legislativo. Según un estudio de referencia en la materia (Internacional Budget Project, el Perú, 2004), sólo el 15% de los especialistas consultados cree que existe un debate significativo en el Legislativo sobre la propuesta del Ejecutivo, mientras el 35% considera que el Legislativo peruano tiene atribuciones significativas en el proceso presupuestario (Gráfico 5.9).

Gráfico 5.9
Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto (% respuestas positivas)



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (Nov. 2003).

La baja participación del Legislativo en la instancia de formulación del presupuesto se suma a distintos mecanismos a través de los cuales el Presidente puede dictar modificaciones que tienen fuerza de ley al presupuesto aprobado. Entre 1980 y 2003 el Congreso aprobó 4.885 leyes y el Ejecutivo 4.144 decretos (Morón y Sanborn, 2005). El 77% de esos decretos involucraron poderes constitucionales otorgados por el Congreso al Presidente. Esto atenta no sólo contra los incentivos del Legislativo para controlar la ejecución presupuestaria, sino también contra la propia dinámica del presupuesto al interior del Ejecutivo. De acuerdo con el análisis del Banco Mundial (World Bank, 2002a), la difusión del mecanismo de decretos presidenciales originados en el MEF resta incentivos a las agencias para planificar eficientemente el gasto y los productos a lo largo del año, debido a que existen probabilidades ciertas de que las partidas originalmente asignadas cambien a lo largo del período fiscal.

La dinámica descrita se suma a un legado de fuerte concentración de la capacidad de gasto en el aparato político del Estado. Durante la década de los años noventa, la propia Presidencia de la Nación, el entonces Ministerio de la Presidencia (MIPRE) y el MEF concentraban alrededor del 70% del presupuesto total. En el caso del MIPRE, en 2001 el 96% correspondía a gastos de capital (incluyendo el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social-FONCODES y el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa- INFES), en un marco de austeridad para el resto de los ministerios, habida cuenta de la importancia del componente salarios en el presupuesto, el cual representaba un 53% de todo el gasto de capital del Gobierno Nacional.

Históricamente, la cartera política del Ejecutivo se reservaba el derecho de iniciar políticas sectoriales, decidir sobre la asignación de recursos de inversión y vetar políticas originadas por fuera del círculo de decisión presidencial. Por ende, esta concentración del poder de gasto favorecía el divorcio entre las decisiones sobre los gastos de capital y los gastos corrientes, en la medida en que la asignación de recursos de capital era realizada por un reducido número de superministerios sin la participación de los ministerios sectoriales. Estos últimos, entre tanto, debían absorber los gastos corrientes generados, independientemente de sus necesidades reales. Esta situación contribuyó al divorcio entre la planificación anual y la ejecución de fondos en

estos últimos, así como a un retorno deficiente de la inversión por falta de recursos para la puesta en marcha y/o mantenimiento de las obras.

Tal ha sido el escenario heredado por el gobierno de transición y la actual administración. La eliminación del MIPRES ha contribuido a recuperar las potestades de inversión sectorial. Asimismo, en los últimos años, tal y como se ha citado anteriormente, se han presentado varias iniciativas para mejorar la calidad de la gestión del gasto público y otorgar una visión estratégica al uso de los recursos del Estado, si bien es necesario seguir profundizando estas iniciativas.

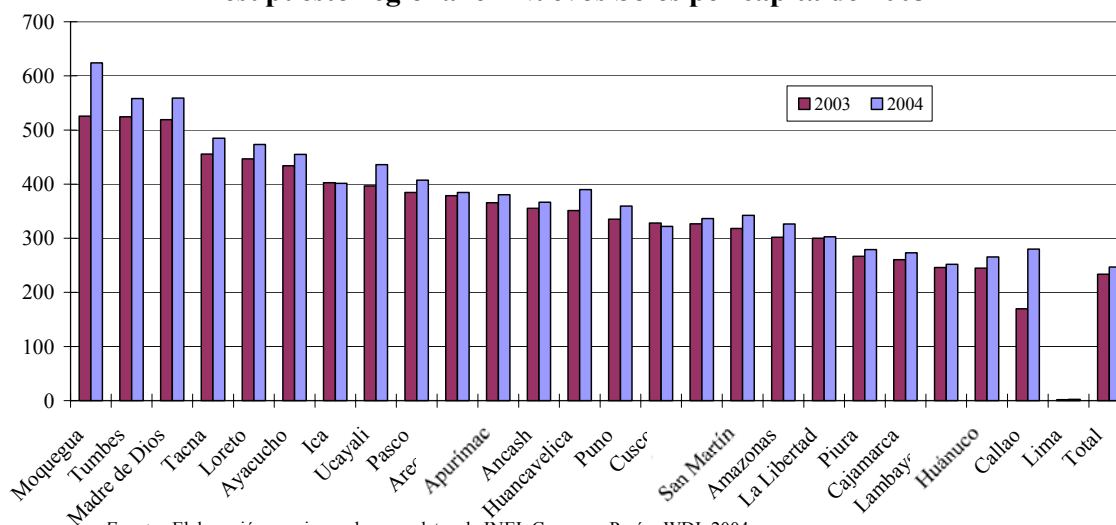
En este contexto, es importante señalar que a pesar de las mejoras en el ámbito del gobierno central ya citadas,¹¹⁵ la situación en los gobiernos subnacionales es un poco más compleja. El SNIP está diseñado de tal forma que las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) sectoriales, regionales y locales deberían tener un papel fundamental en la planificación de las mismas. Actualmente existen 26 OPI regionales y 135 municipales, de las cuales 42 son voluntarias (por Acuerdo del Consejo) 67 son normativas (por requerimiento de la Directiva del SNIP) y 36 son obligatorias (por contar con proyectos superiores a NS/.750.000, un requerimiento anterior del SNIP). Sin embargo, sólo alrededor del 40% de las municipalidades cuenta con un Plan Estratégico y de Desarrollo Sostenible que defina las prioridades de inversión (Véase Capítulo VI “Descentralización”).

Cabe notar que la mayoría de los gobiernos regionales muestra un aparato administrativo de muy bajo nivel (casi no hay profesionales) y un total desorden en la administración. Las Direcciones Regionales Sectoriales (DRS) continúan respondiendo al Gobierno Nacional en el marco de una doble dependencia. En el plano presupuestario éstas dependen de los gobiernos regionales, aunque en la práctica sólo de manera formal, ya que para fines del giro de fondos constituyen unidades ejecutoras a las que el MEF les gira directamente. Por su parte, en términos funcionales y de recursos de inversión, las DRS continúan dependiendo de los ministerios sectoriales.

La falta de una política definida de planificación de la inversión y del gasto público en general se manifiesta también en la volatilidad con respecto al gasto público por regiones. El Gráfico 5.10 da cuenta de la volatilidad existente a nivel regional entre dos períodos presupuestarios, en lo que respecta a un componente de la inversión social (gasto alimentario).

¹¹⁵ Recientemente, la Presidencia del Consejo de Ministros, con base a los compromisos del Acuerdo nacional, formuló una iniciativa legislativa para establecer un Centro de Planeamiento Estratégico (CPE) que tendrá a su cargo el análisis global de las grandes prioridades y la formulación de los marcos generales de las políticas, que fue aprobada en 2005. Algunos expertos opinan que el desempeño del CPE puede estar comprometido por la participación de miembros del congreso en un órgano al que se le supone un carácter técnico.

Gráfico 5.10
Presupuesto regional en Nuevos Soles per cápita de 2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEI, Congreso Perú y WDI, 2004.

Otro de los factores que restringe la eficiencia de la acción del Estado es el carácter inercial del presupuesto peruano. El presupuesto público se ve fuertemente condicionado por la inercia en la asignación de fondos. El Perú figura entre los países del mundo con menor flexibilidad presupuestaria. El 91% del presupuesto ordinario y 96% de presupuesto total son inmodificables. Las rigideces del presupuesto se originan en diferentes fuentes, entre las cuales figuran: (i) sueldos y beneficios considerados como derechos adquiridos por la Constitución; (ii) contratos permanentes disfrazados como servicios no personales o SNP (no menos del 40% del presupuesto total corresponde a SNP); (iii) la nómina de sueldos que sobrevive a la finalización de proyectos de inversión prolongados; (iv) transferencias destinadas a los municipios y al sector privado, como el programa Vaso de Leche y los Comedores Populares; (v) el mal uso de la reserva de contingencia del presupuesto, que financia la bonificación escolar de marzo y los suplementos salariales de julio y diciembre (aguinaldos), y (vi) el peso de la deuda.¹¹⁶ Esa gran proporción del gasto corriente inercial explica no sólo su rápida expansión, sino también cuán complejo podría ser el intento para revertir este patrón.

Frente a una situación de rigidez en la composición presupuestaria, y una dinámica de decisión sobre la inversión alejada de una planificación sectorial adecuada, los incentivos de los administradores públicos peruanos se orientan hacia el cumplimiento de metas de gasto con el MEF, el análisis costo-beneficio de las propuestas en el marco del SNIP, y el permanente cabildeo ante este ministerio y las carteras políticas para que se aumenten sus recursos.¹¹⁷ En ese sentido, no existen suficientes incentivos para hacer de la eficacia en la gestión del gasto y la

¹¹⁶ El nivel de deuda pública se sitúa alrededor del 45% del PIB.

¹¹⁷ El gasto estacional excesivo de fin de año es otra deficiencia importante de la ejecución del presupuesto. Este comportamiento del presupuesto no es exclusivo del Perú. La mayoría de los presupuestos públicos en América Latina y el Caribe manifiestan estos impulsos fiscales de cubrir no sólo los pagos acumulativos y adicionales de fin de año, sino también de crear provisiones fiscales para cubrir los gastos de la lenta apertura del primer trimestre del siguiente año.

eficiencia en la utilización de los fondos, instrumentos de sustento de políticas y pedidos de recursos.¹¹⁸

Adicionalmente, la relativa baja eficiencia del gasto público (tanto corriente como de inversión) se debe, en gran parte, a la insuficiencia de información, procesos y criterios técnicos para la definición de prioridades que consideren el análisis de alternativas y el impacto esperado.

En cuanto a la insuficiencia de información, los diversos sistemas transversales de gestión del Gobierno; tales como logística, compras, servicio civil, gobierno electrónico, servicios administrativos, control interno, entre otros; no generan información administrativa que sea de calidad, integrada, oportuna, transparente y accesible; lo que también dificulta un proceso decisorio público volcado a resultados; en parte debido al bajo nivel de integración y consistencia de los sistemas de información de la gestión pública. Asimismo, los sistemas de información de otros sistemas de gestión con efectos financieros (i.e., adquisiciones, nóminas, y administración de activos) no están actualmente integrados con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) lo que genera desajustes, errores e ineficiencias.

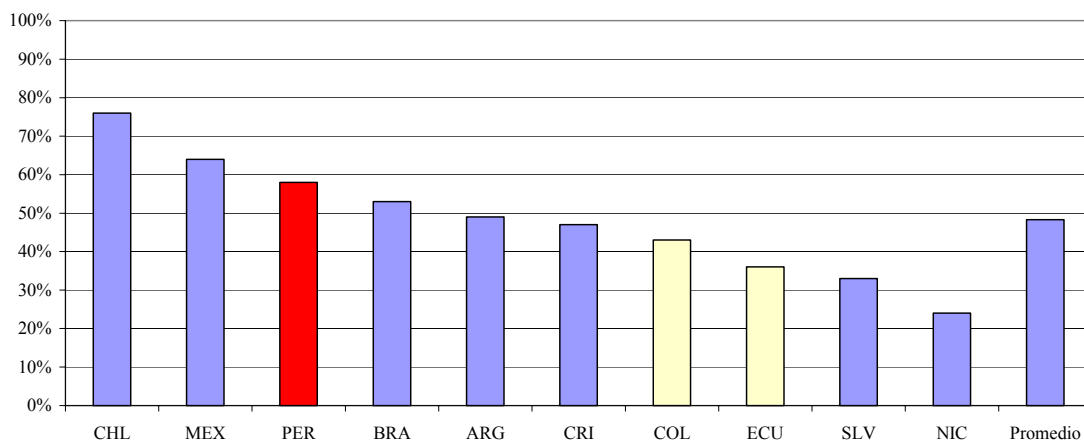
Por otro lado, si bien el SIAF se constituye en una gran avance para el registro y organización de la información, este sistema adolece de algunas debilidades que, al impedir el óptimo manejo de los recursos financieros, afecta la eficiencia con la que se puede manejar la gestión del gasto corriente y de inversión. Es en este sentido que el gobierno está iniciando un proceso para la modernización del SIAF, a fin de mejorar la cobertura y calidad de la información sobre las transacciones financieras y facilitar su procesamiento, reporte y difusión.

Con todo, el análisis de la gestión presupuestaria no puede dejar de lado varios avances significativos referidos a la gestión financiera del presupuesto y al marco macroeconómico de planificación presupuestaria, los cuales se reflejan en el indicador sobre calidad de la información macroeconómica presupuestaria (Gráfico 5.11). Entre los avances más destacados figuran la implementación del SIAF en 1998, la adopción de estándares internacionales de contabilidad, la aprobación de la Ley de Prudencia Fiscal y Transparencia en 1999, la introducción de convenios de administración por resultados para las empresas públicas, la adopción de presupuesto plurianual a partir del 2000¹¹⁹ y la Protección de Programas Sociales Prioritarios como política contracíclica.

¹¹⁸ La Ley Marco de Modernización del Estado (Ley N° 27658) plantea el establecimiento de convenios de desempeño entre entidades de la administración central con base en el proceso de descentralización, el marco presupuestario plurianual, las metas establecidas en planes estratégicos y los programas pilotos de modernización en la PCM, Transporte, Vivienda, Construcción y Comunicaciones. Adicionalmente, el MEF viene desarrollando un presupuesto por resultados, basado en un fondo concursable para asignar recursos de incentivo vinculados a desempeño, una presupuestación por costos y la expansión de los convenios de administración por resultados a suscribirse con unidades operativas.

¹¹⁹ Asimismo se creó dentro del MEF la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) y en la actualidad está en vigencia el Marco Macroeconómico Multianual para el periodo 2006-2008 (www.mef.gob.pe).

Gráfico 5.11
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto (% respuestas positivas)



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (Nov. 2003).

Por último, el inadecuado funcionamiento del sistema de compras públicas también incide negativamente sobre la eficiencia del sector público peruano, sin perjuicio de los avances, desde 2001, realizados en cuanto al establecimiento de condiciones necesarias para mejorar las adquisiciones públicas. Desde entonces, se ha fortalecido al principal regulador de las adquisiciones, el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE), se ha dado comienzo al desarrollo del sistema de adquisiciones gubernamentales por vía electrónica, se han puesto en práctica importantes iniciativas de capacitación y se han efectuado importantes modificaciones a la ley de adquisiciones y sus normas regulatorias. Estos esfuerzos se complementan con la implementación del SIAF.

Sin embargo, según la Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones Públicas (ESAP)¹²⁰ la deficiencia persistente del sistema de adquisiciones es producto de una planificación presupuestaria y normas de ejecución complejas y de deficiencias logísticas, que causan demora en la prestación del servicio. Debido a las estrictas normas presupuestarias y a la baja capacidad técnica en el sector de adquisiciones, algunas entidades públicas se ven imposibilitadas de implementar plenamente su presupuesto, lo cual agrava aún más el problema. Asimismo, existe un alto grado de fragmentación en el sistema de adquisiciones, con variaciones importantes en cuanto a los niveles de capacidad para administrar adquisiciones y una proliferación de prácticas de adquisición, sobre todo en el nivel de los gobiernos locales. El proceso de descentralización iniciado en 2002 (Véase Capítulo VI “Descentralización”) ha resultado ser un enorme desafío dada la gran cantidad de gobiernos locales (hay 1.829 municipios) y la deficiencia en cuanto a programación, ejecución presupuestaria y demás capacidades de administración financiera que padecen muchos de ellos, tal y como ya se ha citado.

¹²⁰

Esta evaluación se realizó conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial con estrecha colaboración con las autoridades peruanas y participación de la sociedad civil. (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2005e).

Aunque el marco general de adquisiciones ha mejorado, existen múltiples y complejos factores que obstaculizan el proceso de reforma y limitan su capacidad para producir el efecto deseado.

En primer lugar, la falta de consenso respecto de un marco de políticas claro tuvo como resultado una pobre coordinación institucional, y la superposición de acciones en el proceso de desarrollo del sistema electrónico de adquisiciones. Por ejemplo, aún no se ha establecido una interfaz adecuada entre el sistema de administración financiera y el sistema de adquisiciones por vía electrónica. Tampoco existen mecanismos operativos claros para implementar los contratos marco y las subastas inversas, introducidos por la nueva ley de adquisiciones, ni análisis alguno del perfil de gasto del gobierno ni de los mercados importantes.

Además existe poca racionalidad en la asignación de recursos y prioridades. Por ejemplo, se le otorga a la función de control unos recursos muy altos comparados con aquellos dedicados a la prevención de deficiencias a expensas del desarrollo de políticas y herramientas de adquisiciones por parte del CONSUCODE. El legado de la historia reciente del Perú contribuyó a consolidar una rígida cultura de control que originó la superposición de funciones y la duplicación de requisitos (por ejemplo, el registro central de oferentes como condición para participar en licitaciones y el control externo *ex ante*, en lugar de pre- y post-calificaciones, según corresponda, y estricto control interno). Si bien todavía es prematuro evaluar el impacto de la ley de adquisiciones aprobada en diciembre de 2004, muchas de sus disposiciones aún se ven influidas por esta cultura de control y vuelven el proceso de adquisición excesivamente oneroso. La complejidad del entorno normativo y del enfoque legalista de los organismos supervisores continúa socavando la eficiencia del sistema. En ciertos casos los resultados, en lugar de acrecentar la transparencia, limitan la competencia. Además, en lo que concierne a los empleados públicos, la combinación de requisitos demasiado estrictos y la sujeción a responsabilidades personales de índole financiera y penal suele demorar la toma de decisiones.

Estas circunstancias conducen a que no se adopten herramientas esenciales para la implementación sostenida y eficiente de la reforma (por ejemplo, documentación estándar para licitaciones), y que se esté retrasando la implementación de iniciativas importantes, como el sistema de adquisiciones gubernamentales por vía electrónica y las estrategias de reducción de costos, con lo cual aún no se hacen realidad los ahorros potencialmente significativos.

En resumen, a pesar de los importantes esfuerzos realizados en los últimos años, el sector público peruano adolece de ineficiencias resultantes de: (i) una inadecuada participación de todos los interesados en el proceso de toma de decisiones del gasto (e.g., ministerios sectoriales, Congreso, etc.); (ii) la ausencia de una dirección estratégica general para la mejora de la gestión pública; (iii) la debilidad de los organismos implementadores del gasto, especialmente los gobiernos locales; (iv) la inercia presupuestaria e insuficientes incentivos al buen desempeño; (v) el bajo nivel de integración y consistencia de los sistemas de información de gestión pública, que conlleva a una insuficiencia de información detallada, de calidad y oportuna para los procesos administrativos; y (vi) la debilidad del sistema de adquisiciones públicas.

Finalmente, es importante remarcar que para que se concretizen las reformas necesarias para promover una gestión pública más eficiente y eficaz en el Perú es fundamental el liderazgo institucional compartido del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), además de la coordinación estratégica entre estas dos entidades. La primera para seguir perfeccionando los sistemas de información de la gestión y promoviendo la

calidad del gasto público, y la segunda para coordinar y acordar políticamente las reformas institucionales y legales requeridas, entre otras funciones.

Rendición de cuentas de la administración pública

En un Estado debidamente gobernado, el gobierno está sujeto a dos tipos de rendición de cuentas. Por un lado, debe rendir cuentas ante los ciudadanos y por otro uno mismo mediante la acción de instituciones públicas con poder suficiente para limitar al poder ejecutivo. La doctrina denomina “vertical” al primer tipo de rendición de cuentas (i.e., hacia la ciudadanía) y “horizontal” al segundo tipo (hacia las instituciones públicas de control).

La rendición de cuentas vertical puede incluir el control directo por parte del ciudadano mediante el ejercicio del voto en los procesos electorales o el control indirecto ejercido mediante organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación u otros medios de expresión (e.g. manifestaciones, huelgas, etc). La rendición de cuentas horizontal se ejercita por intermedio de instituciones públicas creadas para controlar los abusos e ineficiencias del Estado, entre las que se pueden incluir: (i) el sistema de administración de justicia; (ii) el Poder Legislativo;¹²¹ (iii) el Auditor General (externa); (iv) la inspección del Estado (Interna); (v) las agencias anticorrupción; (vi) las cortes electorales; (vii) las comisiones de derechos humanos; (viii) los Defensores del Pueblo, etc.

No se debe necesariamente esperar que los gobiernos van siempre a respetar las leyes y las instituciones que limitan su capacidad de actuar. Schedler (1999) argumenta que los gobiernos al entender que las instituciones de rendición de cuentas horizontal limitan su accionar e incluso pueden llegar a someterlos a situaciones comprometedoras no tienen incentivos para crearlas. En consecuencia, la probabilidad de que los gobiernos se sometan al control de instituciones de rendición de cuentas horizontal va a ser más elevada cuando los ciudadanos puedan penalizarlos por omitir su creación y fortalecimiento. Por ello, la rendición de cuentas vertical es una condición *sine qua non* para que exista una adecuada rendición de cuentas horizontal (Schedler, 1999).¹²²

Un primer umbral de responsabilización está constituido por la generación de información referida al funcionamiento del aparato estatal y su divulgación ante la opinión pública a través de diversos mecanismos. El nivel de transparencia del proceso presupuestario, así como su capacidad para generar un debate abierto a la ciudadanía, constituyen importantes vectores potenciales de rendición de cuentas. Asimismo, el funcionamiento de los organismos de control es un elemento clave del análisis del proceso de responsabilización horizontal, y su interacción con instancias de control ciudadano. Por último, los niveles de confianza en la administración pública dan cuenta de la percepción ciudadana sobre la legalidad, el profesionalismo y la eficiencia con los cuales aquella lleva a cabo sus funciones.

El Perú ha realizado avances considerables en materia de disponibilidad de información presupuestaria y de generación de mecanismos de acceso ciudadano a la información sobre el Estado. El portal de Transparencia Económica es un ejemplo de ello. También se cuenta con un

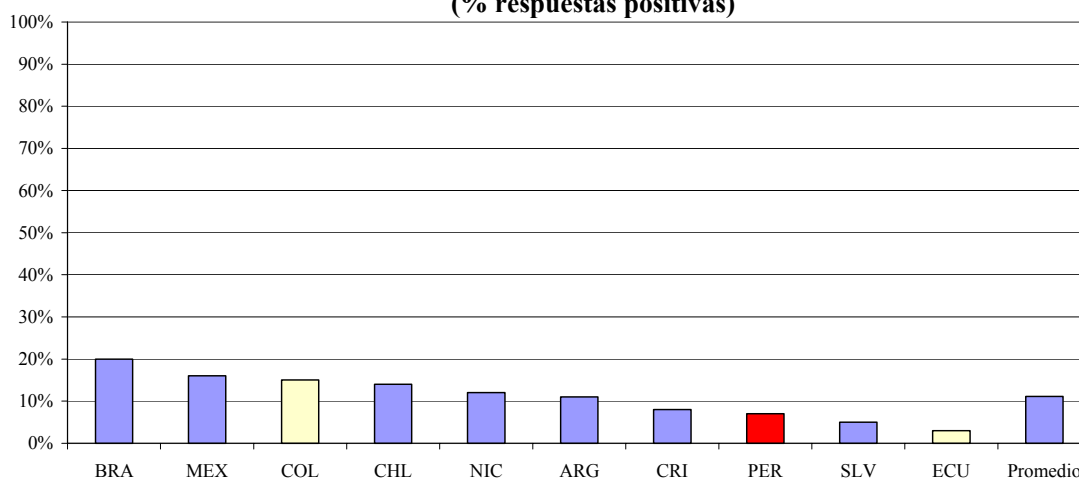
¹²¹ Dado que el Poder Legislativo es tanto una institución del Estado como un canal de expresión de la voluntad popular, tiene características de ambos tipos de rendición de cuentas.

¹²² Dadas las debilidades del sistema político peruano ilustradas en el Capítulo III “sistema Democrático, es razonable esperar dificultades en la creación y desarrollo de las instituciones de control horizontal.

acceso amplio a la información sobre programas sociales y de infraestructura, los cuales consumen una buena parte de gasto y la inversión social. Por último, desde 2001 el Gobierno trabaja en la transparencia de los gastos de defensa y seguridad nacional, rubros que históricamente han estado vedados al control de la sociedad civil en el Perú (CAD, 2004b).

No obstante los avances en materia de diseño de mecanismos de información y participación ciudadana en la formulación presupuestaria en el ámbito local, su difusión y puesta en práctica todavía no han logrado los resultados esperados en las percepciones ciudadanas sobre el proceso presupuestario. Sólo el 7% de los especialistas consultados en el proyecto sobre Transparencia Presupuestaria considera que existen mecanismos efectivos para incorporar la participación ciudadana --instrumentos de información inclusive-- al presupuesto (Gráfico 5.12).

Gráfico 5.12
Participación ciudadana en el presupuesto
(% respuestas positivas)



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (Nov. 2003).

El déficit en materia de control ciudadano es en parte resultado de la debilidad de los mecanismos de control horizontal en el Estado peruano. Mas allá de poner a disposición de los ciudadanos cierta información referida al funcionamiento del Estado (contribuyendo de esta forma al denominado control vertical), el desarrollo de la función de responsabilización o rendición de cuentas requiere instituciones de control externo al Poder Ejecutivo con capacidad para supervisar la gestión y amplificar al resto de la sociedad este tipo de análisis.¹²³ En el Perú, la calidad del control legislativo está debilitada por los incentivos que provienen del sistema político, dado el horizonte de corto plazo de la actividad de los legisladores (Capítulo III: Sistema Democrático), los escasos recursos técnicos del Congreso, y la debilidad del Sistema Nacional de Control (SNC).

El SNC se define en la ley peruana como el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental. Integran el SNC la Contraloría General de la República

¹²³ Que como ya se ha explicado, dadas las debilidades del sistema político van a tender a ser débiles (Véase nota 122 *supra*).

(CGR), los Órganos de Control Institucional (OCIs); y las Sociedades de Auditoría (SOAs).¹²⁴ Los organismos sujetos a control son un total de 2.506 e incluyen el poder ejecutivo; gobiernos regionales y locales;¹²⁵ organismos autónomos; unidades administrativas de los poderes legislativo y judicial; empresas públicas y entes reguladores; las fuerzas armadas y la policía nacional; y entidades privadas que reciben aportes del Estado. En el sistema de detección y sanción de actos de corrupción, acompañan a la CGR otras instituciones, entre ellas, el Ministerio Público (MP) presidido por la Fiscal de la Nación y el Poder Judicial. Los informes de control que elabora la CGR son remitidos, a través de la Procuraduría Pública de la CGR, al Ministerio Público quien, como titular de la acción penal, es el encargado de formular la correspondiente denuncia penal por los indicios de comisión de delito ante el Poder Judicial. En el caso de responsabilidad civil, la Contraloría interpone directamente la demanda ante el Poder Judicial.

El débil ejercicio de la CGR su función en la década pasada, aparte de una falta de voluntad política para ejercer la función de control,¹²⁶ tuvo dos causas fundamentales: (i) un marco jurídico inadecuado –sesgado exclusivamente hacia el control de legalidad; y (ii) una débil capacidad institucional generalizada en el SNC para atender su función con la cobertura y calidad requeridas.

Para mejorar el desempeño del SNC, en julio del 2002, se promulgó la nueva ley del SNC y orgánica de la CRG (N° 27785) que complementa el control de legalidad y financiero con otras acciones que permitan supervisar los resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia y transparencia en la administración de los recursos y bienes del Estado. La ley también obliga a la CGR a llevar adelante el control ambiental y de los recursos naturales y sobre los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación. Se incorpora además, el control previo en operaciones de deuda externa, adquisiciones con carácter de secreto militar y aprobación de presupuestos de adicionales de obras públicas, así como la realización de procesos de fiscalización de declaraciones juradas de funcionarios públicos.

En la actualidad, la CGR cuenta con una estructura orgánica recientemente revisada. El personal total es de aproximadamente 1.160 personas de los más de 500 son auditores. El presupuesto de 2004 ascendió alrededor de US\$40 millones, incluyendo los recursos ordinarios, los directamente recaudados y los provenientes de donaciones y transferencias, lo que representa un 0,35% del presupuesto público. La Sede Central de la CGR se encuentra en Lima y existe además un conjunto de 12 Oficinas Regionales de Control (ORC) que cubren principalmente a los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales.

La programación de las acciones de control es permanentemente modificada debido a denuncias de congresistas, ciudadanos y/o la necesidad de realizar acciones rápidas¹²⁷. Los límites al acceso de información de base (mapa de riesgo, administración financiera, presupuesto y ejecución

¹²⁴ Existen aproximadamente 80 SOAs, que son sociedades de auditoría privada autorizadas por la CGR para ser contratadas por las entidades públicas a fin de que realicen sus auditorías financieras. La CGR realiza los procesos de selección por concurso y establece los requisitos que deben cumplir a través de un sistema de inscripción en el Registro de Sociedades

¹²⁵ El 73% de los organismos sujetos a control son gobiernos locales.

¹²⁶ Durante la década de los 90 la CGR sufrió una drástica reducción de personal y consecuente merma de su capacidad operativa.

¹²⁷ La nueva gestión introdujo las acciones rápidas como un método innovador de verificación de denuncias en apoyo con la Policía Adscrita.

presupuestaria) y las carencias de las metodologías actuales, merman la capacidad de la CGR de realizar una planificación estratégica dificultando también el adecuado seguimiento de sus recomendaciones. De acuerdo con un sondeo preliminar, más de un 60% de las recomendaciones realizadas en 2003 se encuentran pendientes de ejecución por parte de las entidades sujetas a control a finales de 2004. Asimismo, la baja capacidad de respuesta institucional genera una acumulación de expedientes.¹²⁸ La calidad de los informes que recibe la CNR no son de calidad lo que entorpece su funcionamiento.¹²⁹

De las 2.506 entidades sujetas a control, sólo una cuarta parte, aproximadamente, ha cumplido con el mandato legal de constituir OCIs. En el marco de la nueva ley orgánica, la designación de los Jefes de los OCIs es realizada por el Contralor General, mediante concurso público, y guardan una relación de dependencia funcional y administrativa respecto de la CGR.¹³⁰ El organismo sujeto a control debe proveer al Jefe de OCI personal adicional y recursos materiales que permitan su funcionamiento. A finales de 2004, sólo 175 responsables de OCIs habían sido nombrados de acuerdo con los lineamientos de la nueva ley. Los OCIs son heterogéneos en cuanto a sus capacidades, con serias deficiencias en el sector municipal y órganos desconcentrados. Además, los 700 OCIs en donde se desempeñan más de 2.500 trabajadores cuentan con manuales desactualizados y su capacidad para formular informes especiales es débil, obligando a continuos procesos de revisión por la CGR: cerca del 90% de los informes requieren de algún proceso de reformulación. Esto se debe en parte, a un bajo nivel de capacitación de sus agentes: sobre un total de 547 OCIs analizados, solo en el 25% algunos de sus funcionarios pasaron por algún tipo de capacitación. Aunque son sólo 170 los nuevos titulares de los OCIs que dependen del Contralor, su labor diaria es realizada bajo la dinámica organizacional de la institución controlada, circunstancia que puede generar cierto mimetismo entre ambos y, por ello, la CRG está comenzando a implementar mecanismos de evaluación y rotación de los Jefes de OCI.

El país cuenta con solo 80 SOAs certificadas por la CGR, que resultan escasas para la cantidad y complejidad de las auditorías financieras que deben realizarse. Además, en varias zonas del país no existen estas instituciones, lo que dificulta al sector público cumplir con la obligatoriedad de tener estados financieros auditados. Por otra parte, la normatividad de concursos y requisitos para certificación necesitan revisión que permita ampliar el universo de empresas/personas habilitadas para realizar auditorías financieras.

La combinación del universo de instituciones sujetas a control (2.506), la poca cantidad de organismos que cuentan con OCIs (28%), la limitada presencia territorial (solo 12 ORC en 25 regiones), la concentración de las acciones en el control de legalidad de los actos públicos (más del 85%) y el bajo desarrollo de los instrumentos de planificación, atentan contra la eficiencia y la eficacia del sistema y la misma imagen de la CGR.

Los factores señalados, junto con la inadecuada coordinación institucional entre el SNC y otros actores que participan en distintas etapas de los procesos de investigación y sanción de actos ilícitos (e.g., Ministerio Público y el Poder Judicial) contribuyen a que exista una percepción altamente negativa sobre la impunidad en general y de la calidad de la fiscalización presupuestaria en el Perú en particular, ubicando al país en el penúltimo lugar del índice que

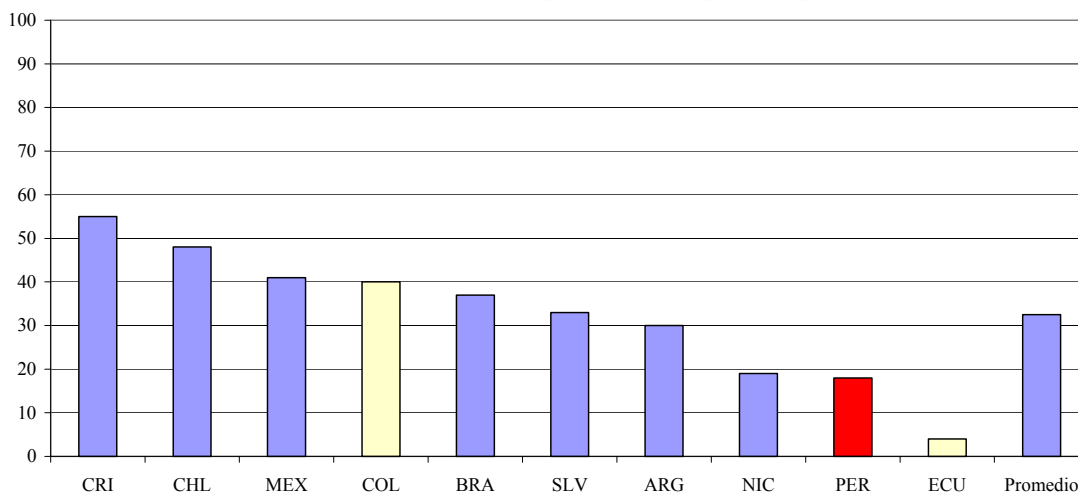
¹²⁸ El número de expedientes iniciados y no concluidos creció del 15% en 2001 al 35% en 2003 (961 expedientes).

¹²⁹ Más de un 90% de los formulados por OCIs y ORC deben ser reelaborados

¹³⁰ Con anterioridad a la nueva ley, esta designación la ejercía el jefe de la entidad controlada.

mide este aspecto de la transparencia presupuestaria en 11 países de la región (Gráfico 5.13). Una mención especial merecen las capacidades de control del presupuesto de Defensa por parte de la CGR, dada la importancia de este gasto en el total del presupuesto peruano (15%). Menos de un 7 % de los especialistas consultados reconoce que la CGR ejerce una fiscalización efectiva sobre los gastos de defensa.

Gráfico 5.13
Fiscalización del Presupuesto (% respuestas positivas)



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (Nov. 2003)

Distintos factores contribuyen a la debilidad de los incentivos políticos en el Congreso relacionados con el control del Ejecutivo. En la sección anterior se aludió a las amplias prerrogativas del Ejecutivo en materia de formulación y ejecución presupuestaria. Esto disminuye la expectativa de los parlamentarios en relación con el seguimiento de las cuentas públicas y la eventual interpelación del Ejecutivo sobre las mismas. A esto se suma la debilidad institucional del Congreso peruano para producir análisis técnicos sobre el presupuesto que otorguen a los legisladores información precisa sobre el destino y el rendimiento de los fondos públicos. Durante el gobierno de Fujimori se cerró una oficina de asesoramiento legislativo, situación que acentuó la dependencia de los parlamentarios de la información producida y enviada por el MEF.¹³¹ Entre 1990 y 2004 el presupuesto del Legislativo fue reducido en aproximadamente un 80%, si bien en los últimos años ha surgido una tendencia hacia su recuperación presupuestaria. Por su parte, la organización interna del Congreso no favorece un control amplio y pormenorizado de las cuentas públicas. Diferentes comisiones tienen responsabilidades por distintos aspectos concurrentes del presupuesto como son la aprobación de ingresos, el control de la gestión y la aprobación de las cuentas públicas. Por su parte, estas comisiones estratégicas están en su gran mayoría encabezadas por autoridades del partido gobernante y son inestables en su composición debido a la volatilidad del sistema de partidos (Capítulo III: Sistema Democrático).

¹³¹ En la actualidad existe un programa apoyado por el BID destinado a fortalecer las capacidades técnicas del Poder Legislativo mediante la creación de una unidad de análisis presupuestario permanente (BID, , 2003b).

El proceso establecido para la certificación de las cuentas públicas por parte del Congreso puede llevar hasta tres años después de ser ejecutado el presupuesto, situación que perjudica la posibilidad de realizar un control oportuno de las mismas. Además, una vez que los legisladores reciben el informe de la CGR, tienen 15 días para estudiarlo hasta que comience la discusión del nuevo presupuesto. Esta dinámica no permite extraer conclusiones sobre el presupuesto ejecutado que puedan ser funcionales al debate sobre el nuevo. Otro factor que debilita la función fiscalizadora del Congreso sobre el Ejecutivo es que la Comisión Revisora de Cuentas está generalmente dominada por el partido de gobierno. Finalmente, no existen sanciones explícitas estipuladas en la Constitución para aquellos casos en que el Parlamento no refrende las cuentas públicas presentadas por el Ejecutivo.

La vigilancia potencial que la Contraloría General de la República pueda ejercer sobre el presupuesto también es limitada. La CRG es una agencia autónoma sin un esquema de relación funcional permanente con el Congreso.

Gran parte del capital de las instituciones de control externo se sustenta en la credibilidad de sus informes e independencia de criterio. Los cambios permanentes de autoridades, sumados a la inestabilidad de las funciones técnicas dentro de la CGR, han contribuido a disminuir la legitimidad de la institución. En la actualidad sólo un 8% de los especialistas consultados manifiestan confiar en la CGR como institución de control del Congreso (Hofbauer *et al.* 2003)

Durante el primer gobierno de Fujimori, el plantel de la CGR disminuyó en un 70%, una reducción que fue acompañada por una considerable baja en el presupuesto, lo que a su vez ha impedido actualizar –al menos formalmente- los salarios del personal de la CGR desde 1986. Estos factores contribuyeron a disminuir las capacidades de acción de la CGR y, en consecuencia, su evaluación en la actualidad es altamente deficitaria. Por último, no existe relación funcional fluida entre los comités legislativos y la Contraloría, una situación que aleja la posibilidad de generar cierta dinámica política asociada a los informes de auditoría.

En el ámbito subnacional la situación es aún más grave, dado que los sistemas de información que se utilizan son poco confiables (sea por complejidad, exceso de documentación o incentivos perversos que provocan el suministro de información falsa sobre sus resultados, entre otras cosas.). Prácticamente ninguna entidad pública asigna recursos para supervisión, monitoreo de resultados y rubros similares. Esto sólo sucede cuando existen requerimientos sobre el particular en programas o proyectos con financiamiento externo. El gasto regular, tradicionalmente, no se ha evaluado de manera sistemática ni ha habido parámetros para ello. Para remediar esta situación, el gobierno ha diseñado y comenzado a implementar un programa de mejora de la calidad de la gestión del gasto público que, como uno de sus objetivos, aspira resolver los problemas citados.¹³²

Como se ha visto, el Perú ha realizado avances notables para ampliar el acceso público a la información referida a la gestión de gobierno, lo cual contribuye indudablemente al debate nacional sobre el proceso de formulación presupuestaria. Sin embargo, persisten distintos factores que obstaculizan el desarrollo de las acciones de control horizontal, lo cual dificulta una rendición de cuentas efectiva por parte del Ejecutivo y debilita los instrumentos de control a

¹³²

Este iniciativa está siendo apoyada con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005)

disposición de la ciudadanía. Ante esta situación, el gobierno peruano ha respondido mediante la aprobación de un programa dirigido a modernizar la CGR y consolidar y desconcentrar el SNC.¹³³

Un último punto que merece ser destacado en materia de rendición de cuentas es el espacio que tienen los medios de comunicación peruanos para fiscalizar las acciones de gobierno. Frente a la debilidad de los incentivos institucionales para hacer del control horizontal un escenario de debate político sobre la calidad de las acciones del Ejecutivo, los medios proveen una plataforma de amplificación de denuncias, opiniones y propuestas de política en torno a las cuestiones de la agenda pública del momento.

Evidentemente, esta posibilidad contribuye a una mayor información de la ciudadanía en los aspectos señalados y a una clara renovación del debate público. Sin embargo, el déficit de funcionamiento de las instituciones de control horizontal disminuye la capacidad del sistema político peruano de procesar institucionalmente la agenda de políticas y control que día a día plantean los medios. En tal sentido, un sistema que no da respuesta institucional, a la larga termina deslegitimándose como tal y alimentando el círculo de desprestigio que hoy afrontan las instituciones de gobierno peruanas.

Conclusiones principales

Si bien el tema de la reforma del Estado ha sido parte de la agenda pública del Perú en los últimos diez años, no existe un consenso manifiesto entre los distintos actores sobre el contenido de la misma. Durante el gobierno de Fujimori se desarrolló un temario de reforma del Estado centrado en la creación de enclaves de excelencia ligados a reformas económicas. Las denominadas agencias semiautónomas, junto al MEF y, en menor medida, algunos espacios pertenecientes a la actual PCM, constituyen el denominado “Estado moderno” del Perú. La mayoría de las agencias semiautónomas cuentan con recursos humanos calificados, procesos de gestión basados en resultados y fuentes de financiamiento propias, aunque sujetas a la aprobación del MEF. Junto a estas agencias convive un vasto conjunto de organizaciones, incluyendo muchos ministerios sectoriales, carentes de capacidades técnicas y operativas para llevar a cabo sus funciones, en especial a partir de la descentralización efectiva del país.

El conjunto de regímenes que agrupa al empleo público peruano también refleja la dualidad señalada. El diagnóstico general muestra un servicio civil fragmentado, de escasa orientación meritocrática y bajo nivel profesional. Sin embargo, en el interior de un sector de agencias, tanto en el nivel central como en el descentralizado, existen grupos específicos de funcionarios bien calificados y remunerados, generalmente financiados con recursos de la cooperación internacional o bajo regímenes especiales de contratación, que entran y salen del Estado para realizar tareas específicas. Estos funcionarios no tienen incentivos a permanecer allí dadas las actuales condiciones de contratación y el desprestigio asociado a la función pública en el Perú.

En la actualidad, el Estado peruano es visto por lo general como un ente que alberga en sus instituciones formas modernas y flexibles de gestión, junto a grandes bolsones burocráticos carentes de objetivos claros y desligados de una visión estratégica de la gestión pública como componente del desarrollo. Los gobiernos que sucedieron a Fujimori, enfrentados al dilema de costos y beneficios asociados a la reforma estatal, no han variado mucho el *statu quo*, si bien la administración Toledo inició en 2003, con el apoyo del BID, un programa de modernización que intenta revertir esta situación.

¹³³ Este esfuerzo está siendo apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2004).

Las reformas sectoriales de los años noventa estuvieron acompañadas de una política de centralización de la asignación de los fondos presupuestarios y de la información referida a éstos en el MEF. Con la decisión de focalizar los esfuerzos de reforma en algunos sectores del aparato estatal, el Ejecutivo se aseguró el control del flujo de fondos del resto de las agencias de gobierno central (en especial de los ministerios sectoriales) por medio de la concentración del poder presupuestario en la figura del Presidente y en dos “superministerios”, el MEF y MIPRE.¹³⁴ Por su parte, la estrategia de desconcentrar la gestión y a la vez aumentar el control presidencial de las unidades regionales, iniciada durante el gobierno de Fujimori, terminó por desarticular las de por sí débiles capacidades de planificación sectorial existentes en la administración central. Esta herencia está siendo paulatinamente revertida y racionalizada.

Por su parte, la marcada asimetría de capacidades entre el Legislativo y el Ejecutivo --dinámica ésta asociada al funcionamiento del sistema político peruano-- también contribuye a debilitar las funciones de supervisión parlamentaria de la formulación presupuestaria y el control de las cuentas públicas.

La estrategia de reforma sectorial, centralización de las instituciones presupuestarias y concentración del poder de gestión en manos del Presidente estuvo sustentada en un diagnóstico según el cual era necesario fortalecer el Poder Ejecutivo para implementar algunas reformas económicas estratégicas de “primera generación”. el Perú ha aplicado esta estrategia de reforma, al igual que otros países de América Latina, en detrimento de la participación de otras instituciones de Gobierno como son la administración pública y el Congreso. Una mirada retrospectiva a estas reformas demuestra que, en muchas instancias, el beneficio de una implementación ejecutiva de las mismas se ha logrado a costa de su bajo nivel de institucionalización. En el caso de los entes reguladores autónomos, la propia concentración del poder presidencial ha llevado a menudo a debilitar los niveles de autonomía inicial con que fueron creadas estas agencias. De ahí la paradoja de que las propias condiciones que favorecen un tipo de reformas pueden volverse en contra de éstas en determinados escenarios (Santiso *et al.*, 2004b).

Como se verá en el siguiente capítulo, el proceso de transición hacia la descentralización del país recientemente iniciado constituye un desafío para la calidad de la gestión pública en el Perú. Esto incluye la necesidad de clarificar funciones por niveles de gobierno y de construir una institucionalidad estatal efectiva tanto en el ámbito nacional como subnacional. Los gobiernos regionales heredaron relaciones de funcionamiento caracterizadas por el divorcio entre las decisiones de inversión y los gastos corrientes, la duplicación de la cadena de responsabilidades de las direcciones regionales (ministerios sectoriales y gobiernos regionales), la volatilidad de los fondos presupuestarios originada en decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo, y la ausencia de burocracias especializadas para formular proyectos de desarrollo y gestionar inversiones. Por su parte, la ley orgánica del Poder Ejecutivo no establece procesos de traspaso del personal adscrito a funciones en proceso de transferencia. Ante esta situación, es práctica habitual entre los ministerios traspasar funcionarios de un lugar a otro sin registro alguno. Esto plantea un importante desafío, no sólo en lo que se refiere a configurar un cuerpo de funcionarios idóneos en los ámbitos regional y municipal, sino también en lo que tiene que ver con la eventual duplicación de dotaciones de agentes en los distintos niveles de gobierno.

¹³⁴ El MIPRE ya no existe, aunque algunas de sus funciones fueron trasladadas a la PCM.

Más allá de estos retos, en los últimos diez años se han verificado algunos avances en materia de gestión presupuestaria que sirven de base para las reformas pendientes. En el nivel central se ha concluido una primera etapa de instalación del SIAF, al tiempo que se han definido parámetros para la presupuestación plurianual. En el campo de la organización del Estado se ha eliminado el MIPRES y el proceso de descentralización prevé el traspaso de funciones y presupuesto a los niveles subnacionales. Las leyes de acceso a la información, transparencia y responsabilidad fiscal proveen un marco normativo moderno para implementar políticas presupuestarias claras y abiertas al escrutinio público. Por su parte, el país está trabajando en el fortalecimiento del Congreso Nacional, lo cual incluye la formación de capacidades de análisis y funcionamiento de las comisiones presupuestarias.

Los desafíos descritos a lo largo del capítulo plantean la necesidad de desarrollar una amplia agenda de reformas en la gestión pública peruana. Sin embargo, los contenidos de la misma, así como la secuencia de las reformas planteadas, deben tener en cuenta el contexto político del país, la posibilidad de movilización de recursos técnicos y políticos de apoyo, los mecanismos de institucionalización y la participación de actores diversos, incluyendo la ciudadanía peruana.

En este sentido es importante remarcar que para que se concretizen las reformas necesarias para promover una gestión pública más eficiente y eficaz en el Perú es fundamental el liderazgo institucional compartido del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), además de la coordinación estratégica entre estas dos entidades. La primera para seguir perfeccionando los sistemas de información de la gestión y promoviendo la calidad del gasto público, y la segunda para coordinar y acordar políticamente las reformas institucionales y legales requeridas, entre otras funciones.

Como se ha visto, el estado de la gestión pública peruana es, por un lado, consecuencia de un determinado grado de desarrollo de las instituciones, mientras que por el otro, constituye un espacio privilegiado para contribuir a la mejora de la gobernabilidad democrática.

En resumen, la reforma del Estado debe concebirse como un proceso político que involucre a las tres ramas del poder. Se trata de articular un modelo de cambio institucional basado en un proceso de liderazgo político tanto interno al Poder Ejecutivo como también externo que movilice recursos de apoyo hacia los cambios requeridos, forme capacidades de coordinación entre instituciones rectoras y receptoras de los mismos, y establezca interlocución con ministerios y agencias sectoriales (“saber navegar la burocracia”), articulación con instituciones políticas representativas (Congreso, partidos políticos) y comunicación a la sociedad de las transformaciones que se persiguen.

Recomendaciones generales

La experiencia indica que existen ganancias de efectividad y viabilidad en el planteamiento de una reforma con visión de largo plazo que se ponga en práctica a través de microrreformas de alto impacto estratégico y visibilidad social. La combinación de reformas de carácter estructural, junto con microrreformas, dependerá del contexto político y de la agenda de políticas del gobierno a cargo de las mismas. En tal sentido, se plantean tres espacios de reforma estatal según el grado de alcance y demanda de recursos políticos para llevarlas a cabo: nivel macro, escala intermedia y nivel micro.

Nivel macro de la reforma estatal

Aquí las recomendaciones se orientan hacia la necesidad de definir claramente la visión de Estado y, con base en ello, desarrollar el andamiaje de administración pública en los distintos niveles de gobierno de manera coherente con la visión. Esto tiene especial importancia en el contexto del proceso de descentralización de funciones que se está llevando a cabo el país. El traspaso de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales exige una adecuación del papel que cumple el Gobierno Nacional y de los recursos con que cuenta para llevarlo a cabo. Se requiere entonces, en primer lugar, definir las prioridades estratégicas del Estado central en los espacios de políticas descentralizados; en segundo lugar determinar las modalidades y procesos de articulación entre los distintos niveles de gobierno; y en tercer lugar fortalecer, en el plano instrumental, las competencias de diseño, supervisión y evaluación de políticas en forma transversal a toda la administración central.

El traspaso efectivo de funciones requiere el desarrollo de capacidades institucionales y técnicas en los gobiernos regionales, que en la actualidad se encuentran muy por debajo de los niveles deseables. Aquí la tarea de formación de competencias regionales debería ir acompañada de un programa de acreditación de capacidades en materia de generación de información fiscal, jerarquización de activos, costeo de competencias, regulación administrativa, manejo de la inversión pública y desarrollo de indicadores de gestión.

El espacio de redefinición de la función del Estado también debe incluir un planteamiento sobre las condiciones vigentes que llevan a la baja fiscalidad del país. La fiscalidad de una nación representa la medida de presencia y aceptación social del Estado. En ese sentido, el problema de la baja fiscalidad en el Perú se relaciona fundamentalmente con la ausencia del Estado sentida por vastos sectores de la población, tanto en lo que respecta a la provisión de servicios esenciales, como en lo relativo al control y la aplicación de reglas. En este contexto, el Gobierno peruano ha comenzado la implantación de iniciativas dirigidas a mitigar, dentro los factores que inciden en la baja fiscalidad, aquellos que son susceptibles de ser mejorados más fácilmente mediante la acción del Estado (e.g., mejorar el régimen de exenciones y mejorar la eficacia de la administración tributaria).¹³⁵

Por último, desde la perspectiva del fortalecimiento de la institucionalidad democrática del país, el Poder Legislativo también debe ser parte de la agenda de reformas y a la vez un actor con capacidad de movilización de recursos de apoyo para la misma. El incremento de la calidad del debate público que ocurre en el Congreso debe convertirse en el objetivo principal de las acciones de fortalecimiento institucional. Para esto, además de desarrollar espacios de análisis de políticas y asesoramiento técnico de los congresistas en su tarea legislativa, es necesario contribuir a la formación de los líderes partidarios y a la generación de instancias de amplificación, en los medios de comunicación, del debate sobre los costos y beneficios de las políticas.

Nivel intermedio de la reforma estatal

Se trata de aquel espacio de escala y concepción intermedia de la reforma que se da en paralelo al nivel macro, y que se produce por la modernización de determinados sistemas horizontales dentro del conjunto de la administración, así como por la reforma vertical de algunas funciones específicas del Estado central.

¹³⁵ Este esfuerzo está siendo apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2002a y 2003b).

Sistemas horizontales

De estos sistemas hacen parte la reforma del servicio civil, el diseño de un marco institucional y legal para la gestión de información y desarrollo tecnológico del conjunto de la administración, la clarificación del marco institucional y de los procesos relativos a las compras y contrataciones estatales, así como el fortalecimiento de las instancias de control horizontal. En cuanto al servicio civil, la reforma planteada hasta el momento por el Gobierno Nacional, a parte de estar demorada, parece estar sólo orientada a ordenar la fragmentación normativa y funcional que presentan los distintos regímenes que en la actualidad regulan el empleo público y no parece responder a una visión de largo plazo de la administración pública peruana.

La desarticulación y fragmentación de la función directiva de línea en el Perú pede ser resuelta, en parte, mediante la constitución de un cuerpo gerencial de alta calificación que sea capaz de liderar procesos de modernización en distintas agencias del Ejecutivo. En la actualidad, existen este tipo de directivos pero su presencia depende de la capacidad de financiamiento de las distintas entidades y del grado de orientación hacia el mercado que tenga la función en cuestión. Este es precisamente uno de los factores que ha llevado a la caracterización de “Estado de dos velocidades” que se deduce del diagnóstico que aquí se ha formulado. La prioridad en materia de servicio civil debe centrarse en fortalecer, el primer lugar, una institucionalidad rectora del sistema. Desde allí debe liderarse la constitución de un cuerpo de funcionarios (coherente con las funciones del Estado) y un sistema de gestión del mismo que articule los dos atributos primarios de un servicio civil: mérito en la selección para la defensa del bien público y la seguridad jurídica, y flexibilidad para garantizar la orientación hacia los resultados, la atención de las demandas ciudadanas y la eficiencia en la gestión.

Por último, en materia de servicio civil será necesario promover un espacio de concertación de las relaciones laborales dentro del Estado. Tradicionalmente, la ausencia de tal espacio ha hecho que las discusiones en torno a políticas laborales y salarios se produzcan siempre en un ámbito de conflicto sindical, lo cual agudiza su vulnerabilidad.

Adicionalmente, para seguir promoviendo la eficiencia del gasto público (tanto corriente como de inversión) es necesario mejorar la calidad de la información, procesos y criterios técnicos para la gestión pública. En este sentido, los diversos sistemas transversales de gestión del Gobierno; tales como logística, compras, servicio civil, gobierno electrónico, servicios administrativos, control interno, entre otros; deberían alcanzar mayores niveles de integración para poder generar información administrativa que sea de calidad, integrada, oportuna, transparente y accesible. De esta forma es fundamental acelerar el proceso en curso para la modernización del SIAF, a fin de mejorar la cobertura y calidad de la información sobre las transacciones financieras, e promover una mayor integración entre el SIAF y todos los otros sistemas transversales de gestión.

Entre los sistemas horizontales de control y fiscalización del Gobierno cabe destacar un aspecto relacionado con el balance entre las acciones de protección del interés público y la flexibilidad para orientar la gestión hacia los resultados. En este sentido debe señalarse la prioridad de fortalecer la Contraloría General de la República (CGR) que, según fuentes internas y externas a la administración, exhibe actualmente un énfasis hacia la judicialización permanente de la gestión pública, en algunos casos confundiendo decisiones de administración de recursos con vicios de legalidad.¹³⁶ La propuesta en este caso apunta, a fortalecer el control legal y de procesos

¹³⁶ El gobierno peruano ya ha iniciado la implementación de medidas para fortalecer la CNR. Véase nota 133 *supra*.

que la CGR debe llevar a cabo, así como a implementar un control de seguimiento del proceso presupuestario del Poder Ejecutivo mediante la incorporación de un modelo de gestión por resultados.

Sistemas verticales

Aquí las reformas deben orientarse tanto al eje de los ingresos como al de la calidad y regulación del gasto. En cuanto a los ingresos, la baja fiscalidad del Estado peruano obliga a pensar en plantear economías de escala, así como en desarrollar sistemas de información y procesos de recaudación que maximicen el potencial fiscal del país y aumenten los recursos destinados a la inversión pública.

Del lado del gasto, la fortaleza del MEF en el contexto de la administración peruana ha garantizado, por un lado, la salud fiscal y macroeconómica del país, al tiempo que ha contribuido a la transparencia de las cuentas públicas por medio del SIAF. Dado el contexto de fragmentación política en el Perú y el bajo desarrollo de capacidades gerenciales en el conjunto de la administración central, no parece aconsejable promover la abdicación total por parte del MEF del conjunto de instrumentos que le permiten el control del gasto. Sin embargo, el MEF debería continuar promoviendo la “graduación” de los distintos sectores de actividad pública en lo que respecta al diseño de políticas, funciones de supervisión, generación de indicadores de desempeño, convenios de administración por resultados, y especialmente flexibilidad en la administración de recursos humanos y presupuestarios, en la línea de lo establecido en el Programa para la Mejora de la Calidad de la Gestión del Gasto Público.¹³⁷

En el contexto de un proceso presupuestario enriquecido con la posibilidad de establecer convenios de administración por resultados, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) cumple una función central en la articulación de los mismos en un marco de coherencia estratégica de las políticas gobierno. En suma, se trata de que tanto la PCM como el MEF contribuyan a liberar las capacidades de los distintos sectores donde se gestan las políticas mediante un proceso presupuestario que genere posibilidades de “emancipación” del control instrumental por parte del MEF, mientras que la PCM ejerce su capacidad de liderazgo político interno y externo (Congreso).

En lo que respecta a la regulación, el desafío consiste en mantener el nivel de autonomía de las instituciones a cargo y fortalecer la capacidad de diseño de políticas del Poder Ejecutivo para evitar que este vacío sea ocupado por los órganos reguladores.

Nivel micro de la reforma estatal

En el ámbito micro de la reforma, la atención debe centrarse en aquellos procesos y trámites que hacen parte de la vida cotidiana de los ciudadanos y a través de los cuales éstos se forman una percepción de la calidad de servicios que brinda el Estado. Estos espacios se encuentran en funciones relacionadas con el pago de impuestos, la inscripción de empresas, la gestión hospitalaria y un sinnúmero de ventanillas de contacto directo con los ciudadanos en los tres niveles de gobierno. Esta tarea, si bien de carácter instrumental y de procesos, es fundamental cuando se trata de generar una toma de conciencia social y apoyo por parte de la ciudadanía para con el proceso de reforma del Estado en marcha.

¹³⁷ Esta iniciativa está siendo apoyada con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005). Véase nota 132 *supra*.

Más allá de los espacios e instrumentos de reforma, existen otros factores que requieren de un liderazgo político dispuesto a convertir la cuestión de la reforma del Estado en un eje de la agenda pública peruana. Sobre todo puede contribuir a generar condiciones que conduzcan a generar demanda por la reforma y una cultura de rendición de cuentas por parte de los funcionarios de gobierno. Es necesario que se tenga conciencia de que el Estado está para servir a la población de manera efectiva y que ésta tiene derecho a exigir servicios de calidad a cambio del pago de impuestos.

En ese sentido, se hace imprescindible diseñar instrumentos de información sobre políticas y visiones estratégicas del Estado que puedan ser difundidos al conjunto de la ciudadanía. El debate político actual en el Perú, así como su amplificación a través de los medios de comunicación, se centra por lo general en la descalificación moral del adversario. Es necesario fortalecer liderazgos que propicien una discusión seria sobre las diferentes visiones y políticas relacionadas con el papel del Estado. No en vano la experiencia histórica indica que cuando la reforma del Estado se ha hecho por la vía de atajos institucionales (decretos ejecutivos, supresión de la participación social y eliminación de mecanismos de potenciación de los ciudadanos), termina debilitando aún más a aquellas instituciones que se supone debe transformar.

VI. DESCENTRALIZACIÓN

Por descentralización se entiende el proceso por medio del cual se distribuye el poder del Estado central mediante la creación de entidades gubernamentales subnacionales con autoridades popularmente elegidas a las cuales se trasladan competencias sobre servicios públicos, se dota de poderes tributarios y se transfieren fondos nacionales que normalmente deben generar efectos fiscales compensatorios interregionales. El resultado final de este proceso es un mapa del Estado con varios niveles territoriales de gobierno.

El objetivo principal de la descentralización es acercar las decisiones del Estado a los ciudadanos para incentivar la rendición de cuentas (*accountability*) por parte de los gobernantes ante sus electores, así como para aumentar el control de éstos sobre la dinámica de las decisiones públicas. Como resultado de este proceso se espera que mejoren los servicios públicos locales en términos de eficiencia, eficacia y apego a las preferencias de las comunidades. Dos productos adicionales esperables son la extensión y fortalecimiento de las instituciones y mecanismos democráticos de la sociedad, así como el incremento de incentivos para el desarrollo económico local.

La descentralización es una empresa compleja que implica transformaciones significativas del sector público en aspectos como las elecciones populares de autoridades regionales y locales, la transferencia de competencias de gasto y de ingreso desde los gobiernos centrales hacia los subnacionales, reformas legales y procesos de modernización y rediseño de las instituciones. Bajo este tipo de reformas, invariablemente se redefinen en mayor o menor medida las relaciones de poder político y económico. Desde esta perspectiva, la descentralización presenta nuevos retos, así como nuevas oportunidades para la estabilidad política y la gobernabilidad de los países que la emprenden.

En este capítulo se presentan los antecedentes de la descentralización en el Perú, para posteriormente ofrecer un análisis del proceso a la luz de su evolución y perspectivas. En primer lugar se describirán la organización territorial y política de los gobiernos subnacionales, así como los incentivos con que cuentan para el ejercicio de rendición de cuentas. Para ello se establecerán el número y niveles de gobiernos subnacionales, su grado de estabilidad y los mecanismos de rendición de cuentas verticales y horizontales que allí existen.

En segundo lugar se describen el régimen fiscal intergubernamental, el grado de estabilidad macroeconómica y la distribución de responsabilidades sobre gastos e ingresos hacia los gobiernos subnacionales. Aquí se verán aspectos relativos a la neutralidad fiscal, a la distribución adecuada y clara de competencias y gastos en cada nivel de gobierno, y a la asignación de financiamiento en concordancia con las competencias y servicios descentralizados.

En tercer lugar se analizan la capacidad de gestión del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales, la redefinición de competencia a la luz de la descentralización y el grado de coordinación intergubernamental. Para ello se verán aspectos atinentes a la reforma y desarrollo institucional del Gobierno central en aras de adaptarlo a la descentralización, las reformas y desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales en sintonía con las responsabilidades transferidas, y la coordinación de las relaciones intergubernamentales.

Por último se extraen una serie de conclusiones y se formulan recomendaciones generales sobre los aspectos descritos y analizados.

Antecedentes de la descentralización en el Perú

El Perú es una de las naciones más centralizadas de América Latina. En el año 2003 el gobierno central concentró cerca del 86% de los ingresos públicos después de transferencias, frente a un 65% en promedio de los gobiernos de países medianos y grandes de la región y a un 54% en los países desarrollados. El gasto público presenta un patrón similar: en 2003 los gobiernos subnacionales fueron responsables del 12% del gasto total, frente al 35% en América Latina y al 43% en los países desarrollados (Cuadro 6.1). Por otro lado, Lima concentra la mayor parte de la actividad económica, así: el 57% de la industria, el 62% del comercio, el 46% de la PEA¹³⁸ y el 53% del PIB. Esta situación resulta en una absorción del 86% de la recaudación fiscal por parte de la ciudad capital.

Cuadro 6.1
Finanzas Intergubernamentales

	Perú 2003		Promedio región*		Promedio industrializados**	
	(1)		Ingresos		Ingresos	
	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total
Gobierno general	15,2	100,0	25,6	100	42,4	100,0
Gobierno central	14,2	93,4	20,9	81,6	27,8	65,6
Estados	0,2	1,3	3,4	13,3	9,0	21,2
Municipalidades	0,8	5,3	1,3	5,1	5,5	13,0
<i>Después de transferencias</i>						
Gobierno central	13,0	85,5	16,1	64,9	22,8	53,5
Gob. regionales	0,6	3,9	6,1	24,6	11,7	27,5
Municipalidades	1,6	10,5	2,6	10,5	8,1	19,0
	Gastos		Gastos		Gastos	
	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total
Gobierno general consolidado	17,9	100,0	27,9	100,0	47,8	100,0
Gobierno central	15,7	87,7	18,4	65,9	27,2	56,9
Gob. regionales	0,6	3,4	6,9	24,7	12,6	26,4
Municipalidades	1,6	8,9	2,6	9,3	8	16,7

Fuentes: (1) MEF: Presupuesto 2003.

*Argentina, Brazil, Colombia, Venezuela, México (90s)

** Australia, Austria, Canada, Alemania, España, Estados Unidos (90s)

Lima creció a un ritmo promedio anual de 7% en los años sesenta, 5% en los años setenta y a un 4% desde entonces. Las economías de aglomeración que estimulan la actividad económica han sido significativamente contrarrestadas por los costos de transacción generados por el volumen poblacional. Aunque en Lima se encuentran los mejores servicios públicos del país, no son adecuados ni en cantidad ni en calidad, lo cual

genera efectos negativos en la rentabilidad, productividad y competitividad de las empresas, así como en la calidad de vida de la población, especialmente de los sectores más pobres. Este patrón de desarrollo centralizado desaprovecha numerosas oportunidades de inversión en el resto del país y puede estar produciendo un freno estructural al desarrollo general de la nación.

Entre 1985 y 1990, el gobierno del APRA intentó una descentralización del Estado que presentó serios problemas de diseño, a saber: (i) creación compulsiva de 12 regiones en las que se aglomeraron los 25 departamentos históricos (incluyendo Lima y El Callao), lo cual creó pugnas por la influencia política y el reparto presupuestario entre éstos en el seno de los gobiernos regionales; (ii) traspaso rápido y sin preparación de un importante número de competencias a las regiones, lo que creó un desorden administrativo tanto en los ministerios como en los gobiernos regionales; (iii) elección de presidentes regionales por asambleas regionales con pocos incentivos

¹³⁸

Para el año 2004 se estimaba la población del Perú en 27 millones de habitantes. Lima, con cerca de nueve millones, concentra la tercera parte del total (INEI <http://www.inei.gob.pe>)

para dar cuenta de su gestión directamente ante los ciudadanos; y (iv) régimen fiscal desordenado e inconsistente con las responsabilidades transferidas. En 1992 este proceso fue revertido por el gobierno de Alberto Fujimori, quien suspendió a los gobiernos regionales y los sustituyó con un sistema de administración desconcentrada del gobierno central en cada departamento ejercida por los concejos transitorios de administración regional. La década de los años noventa marca un acentuado centralismo en la administración del Estado donde juegan muy poco los factores políticos locales.

Desde el comienzo del gobierno de transición en el año 2001 se formó un consenso amplio entre los diversos sectores políticos, económicos y de la sociedad civil peruana en torno a la necesidad de impulsar el desarrollo de una forma de Estado descentralizado. El núcleo básico de este acuerdo se encuentra en el apoyo general de los más variados actores nacionales a la idea de fortalecer el carácter democrático de las instituciones, incrementar la rendición de cuentas de los gobernantes ante los ciudadanos, mejorar la capacidad de la administración pública para prestar servicios de calidad e impulsar el desarrollo económico local.

A raíz de este consenso se elaboró en un hoja de ruta de corto, mediano y largo plazo, a la que se dio el nombre de Acuerdo Nacional. Tal acuerdo, en el cual se incluye un esquema prudente y racional para el desarrollo del proceso de descentralización, fue firmado en julio de 2002 por el Gobierno, por la totalidad de sectores políticos democráticos y por la sociedad civil. Hasta ahora el país ha logrado eludir las presiones dirigidas a que se avance en este tema de manera apresurada, las cuales se iniciaron desde el establecimiento del gobierno de transición y se han acentuado después de la instalación de la administración Toledo.

Entre los principios adoptados por la legislación aprobada entre los años 2002 y 2004 para llevar a cabo la descentralización se encuentran: (i) creación de gobiernos regionales con autoridades electas sobre la base de los departamentos históricos, y establecimiento de incentivos para la fusión voluntaria y por referendo en macrorregiones; (ii) clara definición de competencias de los diversos niveles territoriales de gobierno; (iii) neutralidad y responsabilidad fiscal; (iv) gradualidad en las transferencias de servicios; (v) transparencia y previsibilidad del proceso.

En este contexto se realizaron elecciones de autoridades regionales y locales en noviembre de 2002, evento que fue sucedido, en 2003, por la entrada en funcionamiento del Consejo Nacional de Descentralización (CND) como entidad pública que coordina las relaciones intergubernamentales¹³⁹ y diseña los planes anuales de descentralización. A partir de entonces se ha comenzado a transferir algunas funciones, especialmente ciertos programas y proyectos sociales, de manera progresiva a los gobiernos subnacionales.

Con la elección de autoridades regionales y la renovación de las municipales se ha creado un grupo de nuevos actores políticos que han dado muestras de querer afirmar su rol como gobernantes con legitimidad popular y autonomía de criterios respecto al Gobierno Nacional. Entre los rasgos de estos nuevos actores se pueden distinguir claramente al menos dos, en términos de economía política: (i) activismo a favor del desarrollo e influencia política de sus respectivas regiones y localidades, y (ii) participación en el juego partidista nacional. Ambas

¹³⁹ El directorio del CND está compuesto por dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos presidentes regionales y dos alcaldes. Lo encabeza un funcionario designado por el Presidente de la República con rango de Ministro de Estado. El CND se creó en septiembre de 2002 con los representantes del Ejecutivo Nacional. Sólo en 2003 se incorporaron los representantes de los gobiernos regionales y locales.

tendencias observables han coexistido y pueden coexistir hasta cierto punto. Cuando se han presentado tensiones entre estas dos tendencias, el factor de activismo local y rendición de cuentas por parte de los funcionarios subnacionales electos ante sus comunidades ha prevalecido en numerosos casos frente a los incentivos de alineación a las directrices nacionales de los partidos. Sin embargo, es posible que este segundo rasgo prevalezca también en razón del control que ejercen los partidos sobre la designación de candidatos a elección popular.

En las circunstancias del sistema democrático peruano, caracterizado por el fraccionamiento y la falta de hegemonía clara de las diversas opciones partidistas, la elección de autoridades regionales y locales puede añadir elementos de incertidumbre y conflicto político potencial. Sin embargo, el desarrollo de la descentralización es también una oportunidad para ampliar la legitimidad y consenso sobre el sistema democrático y para fortalecer la gobernabilidad, en la medida en que abre posibilidades de participación en la dinámica pública a amplios sectores (especialmente a grupos urbanos y rurales de empresarios y trabajadores, así como a la sociedad civil del interior del país y a sectores pobres de ciudades grandes), cuya voz ha sido tradicionalmente excluida de la toma de decisiones políticas.

A la luz de lo expuesto se han identificado una serie de problemas de diseño que pueden disminuir la eficacia de la descentralización en el Perú, aunque también de aciertos que pueden estimular logros importantes. A continuación se revisa la situación actual de este proceso, los problemas identificados y las opciones de política en el marco de análisis de sus efectos sobre la gobernabilidad del país para cada uno de los atributos deseables del proceso de descentralización.

Análisis de la descentralización en el Perú

Organización territorial y política de los gobiernos subnacionales, e incentivos para el ejercicio de rendición de cuentas

La división territorial del Estado, así como las reglas del sistema electoral y la organización de las instituciones políticas subnacionales, crean condiciones que favorecen o dificultan la rendición de cuentas por parte de los gobernantes subnacionales a sus electores, así como la capacidad de estos últimos para exigirles cuentas por (rendición de cuentas vertical). Igualmente hacen más o menos eficaces los mecanismos de control entre las instituciones del sector público en el ámbito regional o municipal (rendición de cuentas horizontal). En los siguientes apartados se discuten los componentes presentes en el proceso de descentralización del Perú que influyen sobre la rendición de cuentas.

Número y niveles de gobiernos subnacionales

Una de las discusiones clásicas en los procesos de descentralización se refiere a la viabilidad fiscal de las circunscripciones regionales o municipales. En la mayoría de los casos, la preocupación sobre este punto lleva a evaluar si la cantidad de gobiernos intermedios y locales, y por lo tanto el tamaño de la población y de la economía respectivas son adecuadas para cumplir con el principio deseable de viabilidad fiscal. La respuesta es negativa en prácticamente todos los países. Lo común es encontrar un número de centros urbanos que, por sus dimensiones poblacionales y económicas, pueden contribuir a sustentar su gasto público local con impuestos propios en un alto porcentaje, los cuales coexisten con un número generalmente más elevado de circunscripciones que dependen en mayor o menor grado de las transferencias que realice el Gobierno Nacional.

En el caso del Perú hay 25 gobiernos regionales departamentales, incluyendo Lima y el Callao¹⁴⁰, y dos niveles de gobiernos municipales: los llamados municipios provinciales con 194 circunscripciones, y los municipios distritales con 1.635 unidades. Existen además 1.871 núcleos administrativos establecidos en áreas de poca población (centros poblados menores) que cuentan con muy escasas atribuciones, denominados municipalidades de centros poblados; éstos pueden ser creados por las municipalidades provinciales con aprobación de las distritales.

En numerosos sectores en el Perú hay preocupación sobre el número de municipios y de regiones. En efecto, se trata del país con más circunscripciones municipales en América Latina, con un promedio de 15.000 habitantes por municipio, mientras en otros países de la región la población por unidad territorial local oscila entre 21.000 y 75.000 habitantes. Es cierto que en la mayoría de los países industrializados en donde ha avanzado la descentralización, el número de gobiernos subnacionales es aún mayor en términos relativos a la población (en general menos de 10.000 habitantes por unidad territorial local en promedio). Pero también hay que reconocer que en el caso del Perú, muchas de estas circunscripciones no tienen el tamaño poblacional ni económico para el desarrollo adecuado de gobiernos municipales, mientras que en el mundo industrializado el volumen económico per cápita de estos países hace viable a una proporción mayor de municipios.

En el caso que nos ocupa, un factor más distorsionante puede ser la existencia de dos niveles de gobierno municipal: las provincias y los distritos¹⁴¹. Este arreglo institucional es susceptible de generar conflictos políticos y de competencias, pues tanto el alcalde provincial como el distrital tienen los incentivos y la oportunidad para intervenir en los temas políticamente más atractivos. Con ello corren el riesgo de entorpecer mutuamente sus acciones y de producir gastos redundantes vis a vis los limitados recursos con los que cuentan. Esta situación hace más difícil para los ciudadanos la identificación de las respectivas responsabilidades de los alcaldes que, como se analiza más adelante, son muy similares, y por ende la exigencia de cuentas respectiva. Sin este elemento, los electores tampoco tienen una referencia clara para evaluar la gestión de los diferentes niveles de gobierno.

Con respecto a los gobiernos regionales, el Perú presenta promedios de población similares a otros países de América Latina. Los 25 departamentos dan un promedio de 1,1 millones de habitantes por cada uno. Hay que señalar que casi 25% de la población está concentrada en la zona metropolitana de Lima y Callao. En otros países latinoamericanos la distribución habitantes/gobiernos regionales es como sigue: Argentina 1,6 millones, Colombia 1,3 millones,

¹⁴⁰ De manera más específica existen 24 departamentos, más la llamada provincia constitucional de Callao. En el caso de Lima, el departamento incluye a todas las provincias excepto a la de la municipalidad metropolitana. La ley otorga a esta municipalidad metropolitana el carácter de gobierno regional en lo que respecta a la transferencia de competencias que recibirán las regiones.

¹⁴¹ Al igual que el Perú, hay algunos países que poseen más de tres niveles territoriales de gobierno. Sin embargo, en estos casos, es común observar debilidad administrativa y de competencias en uno de ellos a favor de otro. Ejemplos de esta situación son España, en donde a nivel regional subsisten las opacadas Diputaciones Provinciales bajo las mucho más robustas Comunidades Autónomas; Francia, con sus 22 regiones y 96 departamentos; y finalmente Italia, con 22 regiones y 93 provincias. Otros ejemplos son Venezuela y Ecuador, en donde existen juntas parroquiales como subdivisiones territoriales de los municipios. Sin embargo, estas juntas actúan más como formas de organización y participación de las comunidades que como verdaderos gobiernos autónomos.

Ecuador 0,6 millones, Venezuela 1,1 millones. En los casos de Brasil y México, el número de habitantes por gobierno regional es mayor: 6,8 millones y 3,3 millones respectivamente. El Perú, al igual que la mayoría de los países de la región, concentra en las dos ciudades más importantes proporciones de población entre el 20% y el 30% del total. En los países industrializados la proporción de habitantes por gobierno regional tiende a ser mayor en promedio que en América Latina.¹⁴²

Con base en la información disponible, el esfuerzo de reducción y consolidación de circunscripciones territoriales en el Perú debería dirigirse a los municipios de manera preferente. Sin embargo, tanto el marco legal como la voluntad política manifiesta apuntan sólo a la fusión de departamentos en macrorregiones, con ayuda de incentivos fiscales y de traspaso de competencias, y previo acuerdo de las respectivas poblaciones expresado mediante referendo. La fusión voluntaria de departamentos, particularmente de los más despoblados, sería beneficiosa en la medida en que puede aumentar la escala de sus economías. En términos netos, el efecto positivo del incremento del potencial económico podría superar los efectos negativos posibles en caso de que se produzcan fusiones, como serían las rivalidades políticas que puedan surgir entre los viejos departamentos y/o el alejamiento de los nuevos centros gubernamentales con respecto a las comunidades. Si bien parece adecuada la estrategia de consolidación de regiones, aún cabe preguntarse qué pasará con aquellas que eventualmente decidan no consolidarse en macrorregiones. Si esto llegara a suceder, el país se vería obligado a reconsiderar la legislación vigente para no dejar rezagadas a las regiones que decidan continuar basadas en la circunscripción departamental. Igualmente tendrá que resolver el dilema de cómo tratarlas en términos fiscales y de cómo armonizar el nivel de gobierno en el que se proveen los servicios en todo el territorio.

La falta de incentivos para inducir la consolidación de municipios es notoria. Aunque otros países han tenido poco éxito en promover la fusión de gobiernos locales –especialmente Francia–, el Perú debería considerar fórmulas que mejoren tanto el potencial económico local como la rendición de cuentas de estos gobiernos, a saber: (i) la asimilación de los distritos en las provincias, con lo cual se crearía un solo nivel de gobierno municipal, o (ii) una división del trabajo nítida y completa autonomía entre ambos niveles de gobierno. Es previsible que la primera fórmula genere resistencia política, pero en definitiva no sería muy distinta a la que pudiera producirse por la fusión de departamentos en macrorregiones y sí parece políticamente factible para resolver más eficazmente los problemas anotados.

Estabilidad de los gobiernos subnacionales

Un elemento importante para el éxito de la descentralización es que exista equilibrio entre la estabilidad de las circunscripciones subnacionales y la creación de nuevas circunscripciones cuando el tamaño de la población así lo amerita. En el caso del Perú, la ley prevé que el Presidente de la República proponga la creación de departamentos y municipalidades al Congreso para su aprobación por ley ordinaria. Asimismo, grupos poblacionales pueden solicitar la creación de circunscripciones subnacionales, pero la prerrogativa de someterla al Congreso sigue siendo del Presidente. El mecanismo presenta ciertas garantías de equilibrio, pero el hecho de que el Congreso pueda aprobar la legislación con mayoría simple ha llevado en ocasiones a

¹⁴² Canadá tiene 3,2 millones de habitantes por gobierno regional, Francia 2,7, Alemania 6,3, Italia 2,6, Japón 2,7, España 2,3 y Estados Unidos 5,8.

crear municipalidades sin todas las garantías requeridas. Este mecanismo podría mejorarse si se exigiera mayoría calificada de dos tercios para la aprobación de la ley respectiva en el Congreso.

Otro aspecto preocupante respecto a la estabilidad de las circunscripciones locales es la posible elevación de los centros poblados menores (más de 1.800) a categoría de gobierno local, como se ha discutido en ocasiones entre diversos grupos de interés. Este hipotético nivel de gobierno complicaría aún más el panorama fiscal y organizacional de la estructura de gobierno del país. Definitivamente podría ser un error significativo avanzar en esta dirección.

Rendición de cuentas vertical

La rendición de cuentas vertical, entendida como la que realizan los gobernantes ante sus electores, y la capacidad y oportunidad de los electores de requerir cuentas de sus gobernantes, es el factor más significativo y fundamental de cualquier proceso de descentralización. Sin este elemento no se pueden lograr los objetivos que se persiguen con la descentralización. En el caso del Perú, los gobernantes y legisladores subnacionales son electos popularmente y la legislación les garantiza un amplio poder de gestión y de ejercicio de competencias. Sin embargo, la realidad de las regiones y los municipios es muy diferente respecto a su poder efectivo inmediato. La transferencia real de funciones a los gobiernos regionales va a tardar varios años en el Perú. El proceso de descentralización empezó con gran vigor político definiendo marcos legales, eligiendo autoridades regionales y renovando las municipales, pero no ha avanzado con igual ritmo en cuanto a la transferencia de competencias y a las reformas fiscales respectivas, como veremos más adelante. En este primer período de la descentralización, los gobiernos regionales se verán limitados en su poder efectivo y por lo tanto en su habilidad para dar respuestas a las demandas de las comunidades. Esto será así hasta tanto no empiecen a recibir competencias, financiamiento y autoridad tributaria significativas.¹⁴³

Respecto al sistema electoral, en el Perú se eligen autoridades regionales y locales por listas cerradas por un período de cuatro años. Los candidatos a Presidente y Vicepresidente Regional, así como a Alcalde, se definen antes de las elecciones. La lista ganadora (en el caso de los municipios debe recoger al menos 20% de los votos, o se debe proceder a una segunda vuelta¹⁴⁴) recibe la mayoría de las posiciones del consejo regional o municipal. Al resto de las listas se les asignan las posiciones de consejeros regionales y regidores municipales en proporción a sus electores, siempre y cuando hayan obtenido al menos 5% de los votos. A los consejos regionales se les asignan tantos consejeros como provincias existen en cada región. El número de regidores municipales es asignado por el Jurado Nacional de Elecciones en proporción a la población, y en número no menor de cinco ni mayor de quince.¹⁴⁵

Este grupo de reglas tiene efectos sobre los incentivos institucionales que estimulan o inhiben la rendición de cuentas vertical. En primer lugar, el sistema de listas cerradas tiende a fortalecer el poder discrecional de los partidos sobre la selección de los candidatos, así como sobre sus actuaciones una vez electos. Esta característica, que en principio fortalece el sistema de partidos –deseable en el Perú–, puede tender a debilitar la relación de consejeros y regidores con las comunidades a las que sirven. Los funcionarios electos le deben al partido respectivo su posición tanto o más que a sus electores. En términos de economía política, el sistema produce un problema típico principal-agencia. En caso de conflicto entre los intereses partidistas y los de las

¹⁴³ No es este el caso de los municipios, que tienen una autoridad fiscal más completa.

¹⁴⁴ Ley de Elecciones Municipales No. 26864.

¹⁴⁵ *Idem.*

comunidades, los consejeros y regidores se encuentran en un dilema que no siempre se define por el principio de rendición de cuentas a los electores. Dicho esto, los candidatos a presidentes regionales y alcaldes están suficientemente definidos y destacados en las listas, lo que estimula un grado de responsabilidad personal notable respecto a sus electores. Sin embargo, son nuevamente los partidos los que definen quiénes son los candidatos a estos cargos, con lo cual se crea una doble lealtad, sobre todo teniendo en cuenta que disponen y dependen de la mayoría de los respectivos consejos, controlados por sus colectividades. Entre las reformas deseables en esta área podrían figurar las siguientes: (i) incremento de la democracia interna de los partidos para la selección de los candidatos a cargos de elección popular, (ii) separación de la elección de cargos ejecutivos y de las listas de consejeros y regidores, (iii) cambio del sistema de listas por el de elecciones por distritos electorales (un distrito elige un cargo), con corrección proporcional para evitar los posibles excesos del sistema mayoritario.

El tema de representación regional y social puede verse en dos niveles: (i) la representación de las regiones en el ámbito de los poderes nacionales, y la representación de las localidades en las regiones. En el primer caso, en el Perú no existe una cámara territorial que promueva igualdad de representación de las distintas regiones en el Parlamento. Por otro lado, el sistema electoral vigente no garantiza una adecuada representación geográfica y social en los departamentos y provincias. La ley prevé que los consejeros deben representar a las provincias de cada departamento, y a los distritos de cada provincia respectivamente. Sin embargo, para ser electo consejero o regidor sólo se requiere haber nacido o tener residencia en el departamento o en la provincia, según sea el caso de elecciones departamentales o provinciales. Del mismo modo, la representación social no está garantizada pues una provincia o un distrito pobre pueden estar representados por un consejero que habita en una provincia rica, o por un regidor que habita en un distrito acomodado, o lo contrario. Las reformas en estas áreas podrían ser del siguiente tenor: (i) la creación de una Cámara territorial nacional (Senado) que garantice igualdad de representación de las circunscripciones regionales en el proceso legislativo (esta reforma conllevaría la creación de un Congreso bicameral), (ii) obligatoriedad de residencia en las provincias representadas en el caso de elecciones departamentales, y (iii) residencia en el distrito representado en caso de elecciones provinciales.

La ley peruana exige que las listas a cargos de cuerpos legislativos subnacionales tengan un mínimo de 30% de mujeres, y no menos de 15% de representantes de comunidades nativas en donde existan, lo cual le confiere al sistema un elemento de equidad en la representación de grupos étnicos y de género. Sin embargo, el lugar que ocupan los candidatos en las listas lo determina el partido.

La legislación es muy avanzada en términos de mecanismos formales de control político y de participación social. En el primer caso existen los mecanismos de referendo revocatorio por iniciativa popular. En cuanto al segundo, se prevé el referendo consultivo sobre actos de la administración y el presupuesto participativo. En cuanto a este último, se debe destacar que se ha estado cumpliendo en los últimos dos años, y la tendencia es a ampliar su implementación. La experiencia es aún muy nueva para poder evaluar sus resultados. Sin embargo hay algunas observaciones útiles de la experiencia internacional en la materia. En primer lugar, este tipo de mecanismo tiene la ventaja de incorporar a las comunidades en las decisiones sobre los presupuestos de inversión. Pero por otro lado tiene la desventaja de que puede, en casos extremos, hacer más rígido este rubro presupuestario hasta el extremo de limitar la capacidad de gestión de las autoridades electas. En este sentido es razonable poner límites a la parte del

presupuesto sujeta a participación social. La función administradora de fondos de las autoridades no puede ser sustituida eficaz y eficientemente por la población en condiciones de recursos escasos. Adicionalmente se requiere regular bien el sistema de participación de las comunidades. Una asamblea de ciudadanos puede ser controlada por grupos de presión y producir resultados no representativos de las preferencias de la media de la población. El sistema peruano está en plena evolución. En principio es adecuado, pero sólo el paso del tiempo permitirá evaluar su idoneidad.

Rendición de cuentas horizontal

Para que la rendición de cuentas entre las instituciones gubernamentales de las regiones y municipalidades sea efectiva se requiere de al menos las siguientes condiciones: (i) separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, (ii) un Poder Judicial autónomo y eficaz para casos de interés local, (iii) una función contralora autónoma. La separación de poderes es crítica tanto en el ámbito nacional como subnacional para establecer el control político entre las ramas del poder público (*checks and balances*) que requiere todo Estado democrático.

En el caso del Perú, el Poder Ejecutivo regional y municipal tienen adecuada autonomía administrativa de los consejos regionales y concejos municipales, mientras que los consejeros y regidores tienen la autoridad legal de regular y fiscalizar la actividad del Ejecutivo respectivo. Sin embargo, el Presidente de Región y el Alcalde presiden los respectivos cuerpos legislativos, lo cual puede interferir con las funciones tanto reguladoras como fiscalizadoras del mismo. La separación de los presidentes regionales y de los alcaldes de sus respectivos cuerpos legislativos podría mejorar y fortalecer la función reguladora y de control de estos últimos.

La función de fiscalización de los cuerpos legislativos departamentales y municipales está limitada por la inexistencia de contralores propios. La Contraloría General de la República nombra a un funcionario encargado de esta función en cada gobierno regional y municipal. Desde el punto de vista administrativo y de gestión, este arreglo introduce serias distorsiones que afectan el control efectivo de los gobiernos subnacionales. Ni los consejos tienen capacidad real de fiscalización, ni la Contraloría puede garantizar la gestión adecuada de tantos funcionarios como gobiernos subnacionales existen. Esta situación podría mejorar si se crearan contralorías departamentales y municipales dependientes de los consejos respectivos, y se dejara a la Contraloría General una función fiscalizadora aleatoria y complementaria de la que ejercerían las contralorías subnacionales. Debido a las mayorías garantizadas para las listas ganadoras en los consejos regionales y concejos municipales, en aras de preservar su independencia es muy importante que en el futuro la posible elección de contralores a estos niveles sea por medio de mayorías calificadas de los cuerpos legislativos (dos tercios podría ser adecuado).

Régimen fiscal intergubernamental, estabilidad macroeconómica y distribución de responsabilidades sobre gastos e ingresos a los gobiernos subnacionales

El régimen fiscal intergubernamental, tanto en lo que se refiere al gasto como al ingreso, es clave para el avance de la descentralización. Del mismo modo, su diseño y manejo pueden tener efectos fiscales beneficiosos o perjudiciales tanto para el Gobierno Nacional como para los subnacionales. Entre los componentes requeridos de una sana administración fiscal del proceso de descentralización figuran los siguientes: (i) neutralidad fiscal en términos netos, (ii) una clara distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno, y (iii) consistencia entre la asignación de financiamiento para los gobiernos subnacionales y las competencias y servicios descentralizados.

Neutralidad fiscal

En términos generales, se espera que un proceso de descentralización adecuado sea fiscalmente neutro en términos netos. En otras palabras, sólo se deben transferir recursos financieros al mismo tiempo que se transfieren responsabilidades de gasto. No se deben transferir responsabilidades de gasto sin el respaldo de recursos adecuados bajo la forma de transferencias del Gobierno Nacional y de asignación de responsabilidades tributarias propias a los gobiernos subnacionales.

El Perú es un ejemplo de contención de la transferencia de financiamiento sin sus correspondientes responsabilidades de gasto. La legislación que regula la descentralización explícitamente prevé un proceso progresivo y alineando de transferencia de gastos y de ingresos. A su vez, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Consejo Nacional de Descentralización, el Congreso y las autoridades subnacionales han asumido un rol moderado y conservador a este respecto.

Una vez que se empiece a transferir competencias y nuevo financiamiento, seguramente surgirán presiones para que se aumente el gasto de capital y corriente. De hecho, incluso antes de que esto suceda, puede verificarse una presión subyacente en esa dirección. La clave para canalizar esta presión característica de todo proceso de descentralización, además de mantener una política fiscal conservadora, es transferir responsabilidades a los gobiernos subnacionales, especialmente a las regiones, sobre impuestos subutilizados a nivel nacional y generar incentivos para mejorar su recaudación y contribución neta al ingreso de estos gobiernos. Este punto será ampliado más adelante.

En todo caso, es importante destacar que la neutralidad fiscal debe ser un objetivo final del proceso de descentralización. El flujo de gastos e ingresos transferidos año a año puede presentar desequilibrios transitorios. Es difícil ajustar la totalidad de los gastos a los ingresos transferidos por el Gobierno Nacional o cedidos bajo forma de impuestos. La contabilidad de costos de los servicios transferidos no siempre es transparente, ni el desmantelamiento de los servicios administrativos del Gobierno Nacional equivale necesariamente a la creación de los correspondientes servicios en los gobiernos subnacionales. Sin embargo el balance neto debe y puede lograrse en el mediano plazo, una vez que se estabiliza la distribución intergubernamental de responsabilidades.

Distribución adecuada y clara de competencias de gasto entre cada nivel de gobierno

La asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente en materia de servicios públicos, es uno de los temas recurrentes de discusión en los procesos de descentralización. La prestación de servicios constituye precisamente la función primaria de los gobiernos que permite a los ciudadanos juzgar la calidad de su gestión, y por lo tanto hacer efectivo el ejercicio de rendición de cuentas. Para evaluar la adecuación de la distribución intergubernamental de competencias de gasto es relevante analizar: (i) las características de los servicios que son atribuidos a cada tipo de administración territorial, (ii) la diferenciación y claridad de las competencias asignadas, y (iii) los mecanismos de transferencia.

En el Perú existe un esquema de distribución de servicios que en principio es consistente con la aplicación de los principios de subsidiariedad y de externalidades¹⁴⁶. Al Gobierno Nacional se le reservan competencias de carácter estratégico y con fuertes externalidades, mientras que los gobiernos subnacionales tienen las competencias legales –aún no transferidas- de administrar servicios con externalidades medias y bajas, entre ellos los establecimientos de educación y salud, los programas sociales y los proyectos de infraestructura. En el Perú, el principal problema al respecto es que este tipo de competencias no están claramente delimitadas por nivel de gobierno.

Cuadro 6.2
Ley Orgánica de Municipalidades: Ejemplos de competencias redundantes de municipios provinciales y distritales

A pesar de que en la Ley se hace un esfuerzo por dividir responsabilidades entre las provincias y distritos, a inuación se listan algunas de las competencias comunes pueden generar confusión y superposición de funciones:

- Planificación del desarrollo local y territorial
- Promoción, apoyo y ejecución de proyectos de inversión
- Catastro
- Nomenclatura de calles
- Autorizaciones de construcción
- Servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento ambiental
- Recolección y disposición de desechos sólidos
- Regulación del transporte y licencias para vehículos
- Servicios de salud y educación
- Construcción y gerencia de mercados de abastos
- Policía local (serenazgo)

Tanto los gobiernos regionales como los municipales comparten un buen número de responsabilidades vagamente definidas. Esta situación se hace aún más notoria en el caso de los dos tipos de municipios, el provincial y el distrital. La ley orgánica de municipalidades reconoce implícitamente la dificultad de definir competencias claras y distintas para cada uno de estos dos niveles municipales al asignar a ambos un número importante de responsabilidades similares y otro tanto de competencias compartidas (Cuadro 6.2).

Los mecanismos de transferencias de servicios en el Perú están establecidos en la reforma constitucional de 2001, en la Ley de Bases de Descentralización (2002) y en las leyes de Regiones (2002) y de Municipalidades (2003). En estos instrumentos se prevé una división de responsabilidades que, por su carácter general, no permite diferenciar las específicas entre niveles de gobierno. Esta función es delegada a los planes anuales de transferencia de competencias que deben ser propuestos por el Consejo Nacional de Descentralización y aprobados por el Presidente en Consejo de Ministros. Adicionalmente, la legislación requiere que para que se produzcan transferencias de servicios, los gobiernos regionales deben acreditarse

¹⁴⁶

Para efectos de este trabajo, por subsidiariedad se entiende el principio según el cual la efectividad de los servicios públicos aumenta en la medida en que la responsabilidad sobre ellos se localice en el nivel gubernamental más cercano posible a los ciudadanos. En su sentido económico clásico, externalidad se refiere a aquellos efectos positivos o negativos que cualquier acción de producción o consumo del sector público o privado produce sobre terceros sin que tales efectos de difusión se reflejen totalmente en los precios de mercado. Para un análisis básico de este concepto, véase Fischer, Dornbusch y Schmalensee (1989). En el caso de circunscripciones político-territoriales (países, estados, municipios), externalidades son los efectos de la acción de una de las circunscripciones sobre las demás, bien sea a través de beneficios o costos que no son pagados por los beneficiarios externos, o por los cuales no reciben compensación.

ante el CND mostrando que han desarrollado capacidades administrativas adecuadas para asumir los servicios que serán transferidos.

Las reglas de transferencia en el Perú producen un híbrido de los sistemas de bloque y por demanda¹⁴⁷. En principio los planes anuales, además de definir las competencias a transferir, deben cumplir con los principios de neutralidad y responsabilidad fiscal, gradualidad en las transferencias de servicios, transparencia y predecibilidad del proceso anteriormente mencionados. En la práctica, sin embargo, los planes anuales no pueden sustituir la falta de claridad de la legislación, además de que están limitados por el ritmo desigual que es de esperar en la acreditación de los gobiernos subnacionales. Es probable que este mecanismo termine produciendo un mapa desigual de competencias en el país, al menos durante los primeros años de este proceso. Si así fuera, se dificultaría la alineación de entrega de competencias y del financiamiento correspondiente; sería un proceso teñido de presiones políticas por la desigualdad en las transferencias y, con el tiempo, podría dar lugar a cambios en los criterios del CND (producto de sucesivas administraciones), y por lo tanto a inconsistencias de los esquemas de distribución intergubernamental de servicios.

Durante 2003, el MEF incluyó en el presupuesto a ser transferido a los gobiernos regionales los montos de las nóminas de los trabajadores de salud y educación en cada departamento. Hasta el momento no se ha producido la transferencia de estos servicios. Simplemente se está usando a los gobiernos regionales como ventanilla de pago. Esta decisión puede introducir incertidumbre entre los empleados de estos sistemas, además de que infla artificialmente las transferencias a las regiones.

Entre las reformas que podrían ayudar a corregir estas debilidades del sistema de traspaso de competencias se pueden mencionar: (i) un nuevo esfuerzo para delimitar legalmente en forma más detallada las competencias respectivas de los diversos niveles de gobierno, (ii) reducir significativamente las competencias de las municipalidades distritales (excepto en las áreas metropolitanas) y asignarlas a las provincias (una versión más definitiva podría ser la eliminación de los distritos, salvo en las áreas metropolitanas), (iii) implementar un programa de desarrollo institucional para los gobiernos subnacionales con el fin de apoyar su acreditación,¹⁴⁸ y (iv) adoptar la política de no transferir nóminas sin traspaso real de responsabilidad sobre determinados servicios a los gobiernos subnacionales.

Asignación de financiamiento en concordancia con las competencias y servicios descentralizados

El financiamiento de los gobiernos subnacionales típicamente se compone de: (i) transferencias del Gobierno Nacional, (ii) competencias tributarias propias y (iii) acceso a endeudamiento. Los tres instrumentos son necesarios para darle sostenibilidad a la provisión de servicios públicos, así como para reforzar el ejercicio de rendición de cuentas de los gobiernos.

La Ley de Bases de Descentralización en el Perú define de manera general la estructura fiscal intergubernamental, que incluye cuatro tipos principales de instrumentos financieros:

¹⁴⁷ El sistema de transferencias de servicio en bloque consiste en la entrega de un grupo de competencias y servicios iguales a todos los gobiernos subnacionales receptores, en un tiempo determinado de antemano. El sistema por demanda permite a cada gobierno subnacional haga solicitudes de transferencia por separado en tiempos y materias distintos.

¹⁴⁸ El CND, con apoyo del BID, cuenta con financiamiento parcial para esta actividad, pero se requiere de un mayor esfuerzo técnico y financiero.

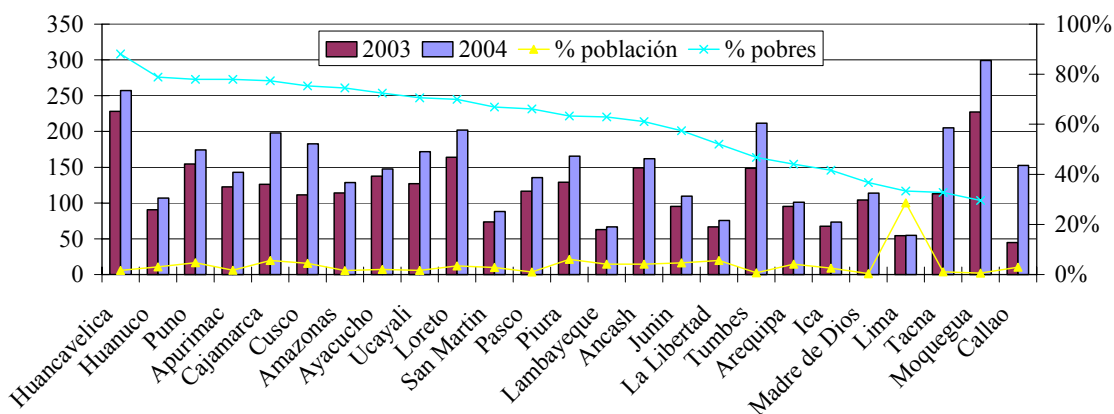
(i) transferencias compensatorias automáticas no condicionadas –Fondos de Compensación Regional (FONCOR) y Municipal (FONCOMUN)– basadas en una fórmula de reparto transparente¹⁴⁹ definida por el MEF en acuerdo con el CND; (ii) transferencias condicionadas destinadas a inversión con fórmula de distribución definida de manera similar a la anterior, administradas a través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) al que acceden los gobiernos regionales con proyectos bajo condiciones fijadas de manera transparente por el CND; (iii) recursos propios, incluyendo diversos tipos de tributos (los municipios ya recaudan el impuesto predial y a los vehículos entre otros, mientras que una ley especial deberá definir los tributos transferibles a las regiones), y (iv) financiamiento crediticio regulado por los principios de la Ley de Transparencia y Prudencia Fiscal.

El Estado peruano presenta una proliferación de fondos, transferencias condicionadas e instrumentos de subsidios inconexos cuyos objetivos son a veces contradictorios entre sí, cuando no duplican sus funciones. Son además difíciles de gestionar en forma coherente, además de que acarrear una carga financiera innecesaria por el exceso de aparatos administrativos. Este complejo entramado de fondos ha producido un efecto agregado en el territorio que no es consistente con el objetivo de compensación interregional de las transferencias buscado por el país. En el Gráfico 6.1 se pueden observar desviaciones significativas del presupuesto transferido por el Gobierno Nacional a los departamentos, cuando se mide por su alineación con la incidencia de pobreza. Por ejemplo, departamentos con índices de pobreza superiores al 60% de la población como Huanuco, Apurímac, San Martín y Ancash reciben un presupuesto transferido per cápita que representa alrededor de la mitad o menos de lo que obtienen algunos departamentos con niveles de pobreza de entre 30% y 40% del total de la población como Tumbes, Moquegua, Madre de Dios y Tacna. Entre 2003 y 2004 se produjeron importantes aumentos de transferencias en algunos departamentos debido principalmente a la modificación de la regla de repartición de los diversos tipos de canon, con lo cual se favorecen desproporcionadamente a aquellos que poseen en su territorio determinados recursos naturales. El impacto del canon sobre la distribución de las transferencias mejoró la captación de renta en algunos departamentos pobres como Cajamarca (minería) y Cusco (gas), aunque también produjo el mismo efecto en otros con un nivel relativamente bajo de pobres como lo es Moquegua. Entre tanto, el impacto en otros departamentos con altos niveles de pobreza fue insignificante. En el Gráfico 6.2 se puede observar la misma desalineación en los presupuestos totales de los gobiernos regionales.¹⁵⁰ Finalmente en el Gráfico 6.3 se registran patrones similares en la distribución de las transferencias para los programas alimenticios, donde por ejemplo San Martín y Moquegua son dos casos extremos. El primero, con una tasa de pobreza de casi 70%, recibe una tercera parte de las transferencias per cápita que recibe el segundo para programas alimentarios, con sólo 30% de pobreza. En algunos de estos casos el diferencial de población explica parcialmente las diferencias de ingresos per cápita. Sin embargo, existe evidencia sustancial que aconsejaría revisar las fórmulas de transferencias y considerar sistemas de evaluación de costos de servicios, además del índice de pobreza, como base para un cálculo y un efecto compensatorio más efectivo.

¹⁴⁹ Las transferencias se realizan en atención a un índice de pobreza y aportes de cada departamento a la recaudación nacional, además de financiamiento sectorial con fuerte carga inercial asociadas a programas transferidos.

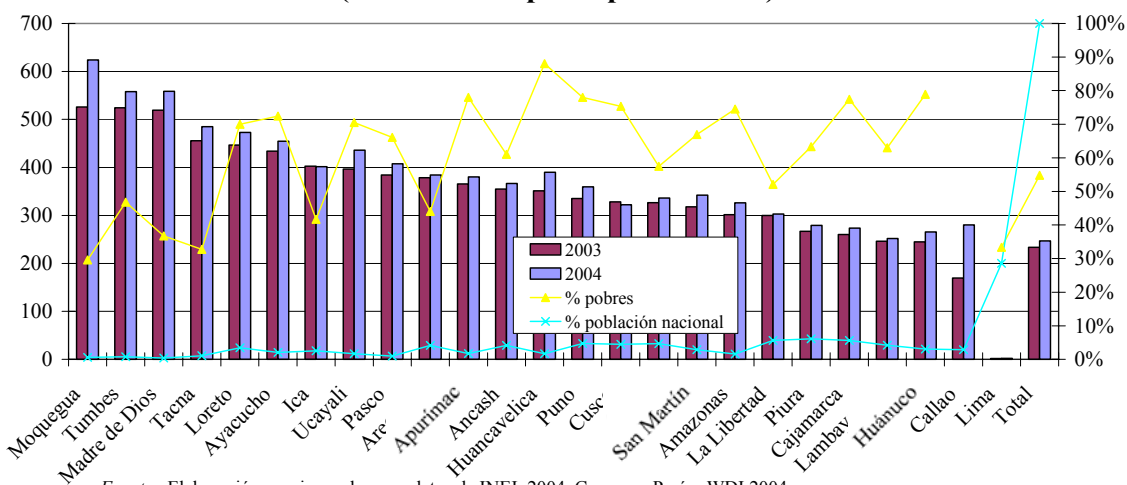
¹⁵⁰ En el año 2004, el cálculo de R^2 (coeficiente de correlación) dió un valor de 0,12 para transferencias/porcentaje de población, lo que muestra la desalineación agregada de esta dos variables.

Gráfico 6.1
Transferencias a gobiernos subnacionales
(en nuevos soles per cápita de 2000)



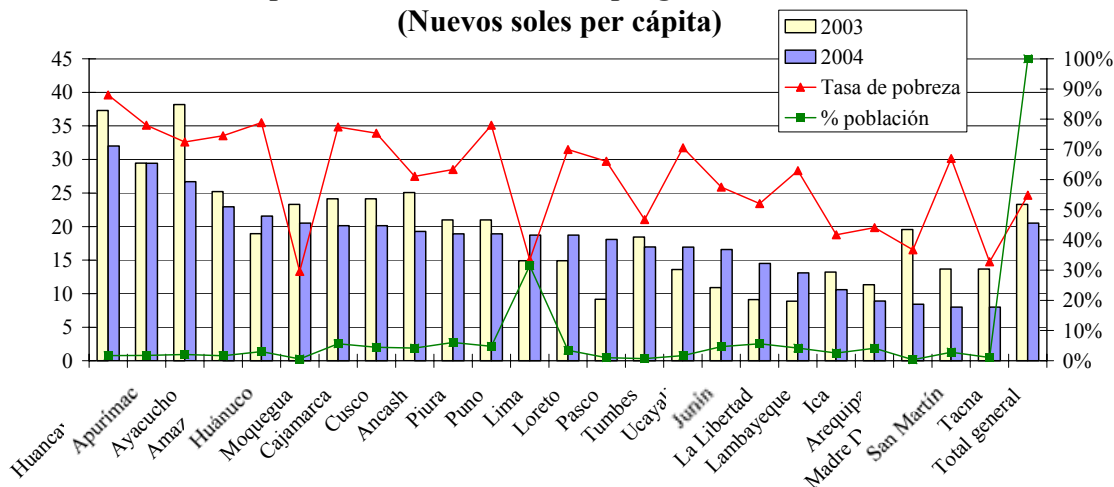
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEI, CND y WDI 2004.

Gráfico 6.2
Presupuestos regionales
(Nuevos Soles per cápita de 2003)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEI, 2004, Congreso Perú y WDI 2004.

Gráfico 6.3
Presupuesto de inversión en los programas alimentarios
(Nuevos soles per cápita)



Fuentes: Elaboración propia con base en datos de INEI, 2004, y www.participaperu.org.pe.

En el contexto de la descentralización, muchas funciones de los ministerios sectoriales van a ser progresivamente transferidas a los gobiernos regionales y municipales. Si por cada función a ser transferida se crea uno o más fondos --situación no del todo imposible--, el esfuerzo de racionalización de las transferencias del Gobierno Nacional a las regiones y municipios que está contenido principalmente en la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Regiones, se verá seria y negativamente afectado.

Con una reciente propuesta de reforma de los fondos sociales se intentó pasar de cerca de 12 que existen actualmente a sólo tres. Este intento fracasó por falta de apoyo político. De continuar la tendencia, sería posible imaginar la creación de fondos de transporte, infraestructura, vivienda, educación, salud, deportes, cultura, desarrollo económico local, desarrollo agrícola, protección ambiental, obras de riego, para nombrar sólo algunos de los más probables. La pregunta es obvia: ¿cómo justificar crear un fondo para transferir financiamiento a los gobiernos subnacionales para un sector y no para todos los demás? Una vez iniciada, la dinámica de creación de fondos tiene su propia inercia y hace muy difícil evitar su multiplicación. No sería extraño que cada uno de estos instrumentos tendiera a desarrollar su propia lista de condiciones de desembolso, sus mecanismos de administración, sus procedimientos peculiares y demás signos de idiosincrasia institucional, con su corolario de confusión y costos de transacción excesivos tanto para los gobiernos regionales y municipales como para la Nación.

Un efecto adicional de la proliferación de fondos dedicados a la descentralización de fuentes financieras sectoriales podría ser una reducción excesiva del margen de acción de los gobiernos regionales por interferencia de los ministerios sectoriales. Esta situación atentaría contra la base misma del proceso de descentralización, que presupone como condición para su éxito una amplia autonomía de las autoridades locales en el manejo de las inversiones y servicios, de los cuales son responsables para adaptarlos a las preferencias de sus electores.

En el caso del Perú, el FIDE es el instrumento de transferencia condicional creado por la ley. La razón para concentrar este tipo de transferencias en este instrumento o, en todo caso, en un número muy limitado de fondos, es facilitar el control fiscal de estos recursos, ordenar las condiciones que la Nación exige a los gobiernos subnacionales para este tipo de transferencia y

asegurar una política de descentralización coherente. El FIDE, administrado por el CND con el apoyo técnico del MEF, podría convertirse en un estímulo para lo siguiente: (i) fortalecer la coordinación de inversiones intergubernamentales al sentar a los diversos actores en torno al CND, (ii) estimular la mejora en la recaudación de los impuestos de los gobiernos subnacionales, y (iii) mejorar la calidad de los proyectos de inversión, en caso de que estos dos últimos factores sean parte de las condiciones de desembolso de los recursos de este fondo. Sin embargo, en el momento de escribir esto el FIDE seguía siendo un fondo de papel sin financiamiento.

La ley confiere autonomía a los gobiernos regionales en el ejercicio de sus competencias y en el manejo de sus recursos. Sin embargo, todavía no han recibido responsabilidades tributarias significativas, si bien la Ley de Bases de Descentralización prevé en el futuro la posibilidad de asignárselas. En el caso de los municipios, las provincias recaudan principalmente el impuesto sobre vehículos, mientras que los distritos recaudan el predial. Dado el volumen económico y territorial de las provincias y los distritos, pareciera ineficiente la asignación de los respectivos impuestos, teniendo el predial un potencial mucho mayor que el de vehículos. En ambos casos, las bases y tasas son definidas por el Gobierno Nacional, lo que en períodos de inflación puede llevar a una reducción significativa del potencial tributario local si la unidad correspondiente del nivel central no actúa diligentemente, o si por razones políticas se limita a regiones y municipios la capacidad de recaudo.

Las diferencias de desarrollo económico relativo entre las regiones y localidades peruanas han llevado a algunos analistas y políticos a preguntarse sobre la conveniencia o riesgos de descentralizar las competencias tributarias. Es una preocupación legítima. Pero si se toma en cuenta que el 96% de la población está concentrada en departamentos con más de 300.000 habitantes,¹⁵¹ es razonable pensar que existe un potencial tributario en la mayor parte de los departamentos del país. Aun así, se justifica y se seguirá justificando por mucho tiempo la realización de transferencias compensatorias a aquellos departamentos que no alcancen cubrir sus requerimientos financieros con el esfuerzo fiscal propio por razones de debilidad económica. Adicionalmente, si el proceso de fusión de regiones previsto en la legislación peruana se logra realizar con éxito, las nuevas regiones multidepartamentales multiplicarán claramente su potencial tributario.

Finalmente, en cuanto al endeudamiento subnacional, la legislación vigente regula y limita eficientemente tanto el financiamiento externo, al exigir el aval del Gobierno Nacional, como el interno, al imponer determinadas relaciones de ingresos sobre el *stock* y el servicio de la deuda. En un estudio reciente (Banco Mundial, 2004) se encontró que el total de la deuda municipal asciende a 1,5% del PIB, y representa el 3,2% del *stock* de la deuda pública. Mientras el gobierno central presenta una relación deuda: ingresos fiscales de 2,27, los municipios exhiben una mucho más modesta de 0,69. Aproximadamente el 52% de la deuda está concentrada en el área metropolitana de Lima y Callao, y en fuerte proporción está representada por pasivos laborales similares a los del gobierno central, así como por deudas de corto plazo con proveedores. Este estudio muestra igualmente que en los años 2002 y 2003 se desaceleró

¹⁵¹ Según proyecciones censales del INEI (<http://www.inei.gob.pe/>), en el año 2004 sólo cinco departamentos tienen menos de 300.000 habitantes: Madre de Dios (100.803), Moquegua (158.844), Tumbes (201.624), Pasco (267.196) y Tacna (289.955), para un total ligeramente superior a un millón de habitantes sobre los 26,6 millones del total nacional. Otros nueve departamentos se encuentran entre 430.000 y 1 millón de habitantes, y diez superan el millón, mientras que Lima tiene más de 8 millones (no incluye Lima Metropolitana).

significativamente el crecimiento de la deuda. Las cifras disponibles no son causa de preocupación. Sin embargo, este es un aspecto sobre el que no se debe relajar la vigilancia.¹⁵²

Entre las recomendaciones para mejorar el régimen de financiamiento intergubernamental figuran las siguientes: (i) revisión de las características redistributivas de las fórmulas de transferencia del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN) y del Cánón; (ii) financiamiento progresivo adecuado del FIDE, en coordinación con el volumen de transferencias de competencias, y consolidación de transferencias condicionadas en este fondo; (iii) transferencia de competencias tributarias hacia los gobiernos regionales, efectiva en un futuro cuando se les transfieran las responsabilidades de gasto correspondientes por parte del Gobierno Nacional; (iv) transferencia del impuesto predial a las provincias –excepto en áreas metropolitanas– y del de los vehículos a los distritos, en caso de que éstos se mantengan como gobiernos autónomos; (v) entregar la responsabilidad por la fijación de las bases y las tasas de los impuestos subnacionales a los respectivos gobiernos (puede ser dentro de un rango razonable fijado por ley); y (vi) fortalecer los sistemas de seguimiento de finanzas intergubernamentales y de endeudamiento subnacional del Ministerio de Economía y Finanzas, y los sistemas de información intergubernamental del CND.

Capacidad de gestión del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales, redefinición de competencias y coordinación intergubernamental

El proceso de descentralización genera importantes cambios en las competencias respectivas de los gobiernos nacionales y subnacionales. Los gobiernos nacionales, al entregar amplias responsabilidades sobre numerosos servicios públicos a los gobiernos subnacionales, deben reorientar su arquitectura institucional y legal hacia aquellas funciones que les son asignadas. Por otro lado, el poder creciente de los gobiernos regionales y municipales los convierte en actores importantes tanto políticamente como por el volumen de inversión pública que está bajo su responsabilidad. Esto requiere un fortalecimiento de los mecanismos de concertación intergubernamental. Finalmente, todos los niveles de gobierno deben avanzar en mejorar la transparencia de gestión y facilitar los mecanismos de rendición de cuentas ante sus electores.

Por otro lado, la nueva misión de los diversos niveles de gobierno y su correspondiente importancia relativa exigen reformas institucionales que provean los medios para enfrentar ambas transformaciones, tal y como se especifica en la siguiente sección.

Reforma y desarrollo institucional del Gobierno Nacional para adaptarlo a la descentralización

Los ministerios y agencias públicas de los Gobiernos Nacionales que van siendo descentralizados deben preparar y ejecutar planes de reestructuración que les permitan asimilar la disminución del personal, la reducción de funciones y presupuesto, y el mejoramiento de la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus responsabilidades, caracterizadas en general por contener más valor agregado en políticas que en suministro directo de servicios. En particular, este nivel de gobierno debe fortalecer sus capacidades en áreas relativas a las políticas económicas, exterior y de defensa, regulación de mercados, diseño de políticas y estrategias sectoriales nacionales y obras de infraestructura de alcance nacional, entre otras. Por su parte, los

¹⁵² En el Ministerio de Economía y Finanzas se empezó a formar, en el año 2005, una unidad de seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales de regiones y municipios.

Ministerios de Economía y Finanzas deben fortalecer su capacidad de monitoreo de las finanzas subnacionales y de control del endeudamiento a medida que se desarrolla la descentralización.

En el Perú se pueden observar solamente tres casos de avance en cuanto a modernización o reforma institucional del Gobierno Nacional. El primero corresponde a la eliminación del Ministerio de la Presidencia en el año 2002, que llegó a acumular en los años noventa el 96% de la inversión pública, a costa de la capacidad de inversión de los ministerios sectoriales. La desaparición de esta entidad permitió devolver a los ministerios sectoriales un cierto músculo financiero que les ha facilitado avanzar de manera más coherente en la programación del gasto y allanar el camino para la descentralización de funciones con referentes presupuestarios más realistas.

El segundo proceso de modernización institucional se ha llevado a cabo en el Ministerio de Economía y Finanzas, aunque limitado a tres aspectos por ahora: (i) fortalecimiento de su capacidad para hacer seguimiento de las cuentas presupuestarias de los departamentos y municipios, a través de la extensión progresiva del Sistema de Información Administrativa y Financiera (SIAF) a una buena parte de estos gobiernos; (ii) puesta en práctica de una metodología de presupuestos subnacionales participativos liderada por la Dirección de Presupuesto; y (iii) desarrollo de un grupo de estudios y seminarios sobre descentralización fiscal que han contribuido a fortalecer esta área de política en el Ministerio.

El tercer cambio institucional relacionado indirectamente con el proceso de descentralización es el fortalecimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La designación permanente de un Presidente del Consejo por parte del Presidente de la República ha elevado el carácter político y administrativo de esta institución, a la cual se le encargó la coordinación de los esfuerzos del Gobierno por adelantar la política de descentralización a comienzos de la administración Toledo. Esta función fue ejercida por la PCM con éxito hasta la creación del Consejo Nacional para la Descentralización, al cual se hará referencia más adelante.

Aunque orientados en la dirección correcta, estos avances son claramente insuficientes cuando se trata de preparar a la administración pública para abocar los cambios significativos que se van a producir en el curso de la descentralización. Ningún ministerio tiene un programa de reformas organizativas y reentrenamiento que le permita enfrentar exitosamente la transformación que se va a experimentar en los siguientes años. No se ha avanzado en la evaluación de los movimientos de personal y el redimensionamiento del empleo público central, ni se tiene una estimación confiable y documentada de las implicaciones que la descentralización va a tener sobre los pasivos laborales. En este sentido se puede afirmar que en el Perú hay una tarea de reforma y adecuación del Gobierno Central a la descentralización que está pendiente en su mayor parte. Así pues, la recomendación de política en esta área se dirige a crear e implementar en cada ministerio que va a ser descentralizado programas de reformas institucionales que comprendan: (i) redimensionamiento y rediseño de sus estructuras organizativas y administrativas; (ii) reentrenamiento de personal para adaptarlo a funciones de carácter estratégico y de producción de políticas sectoriales; (iii) evaluación de los movimientos de personal y plan de acción para redimensionar progresivamente el empleo público nacional (jubilaciones anticipadas, transferencias de personal a las regiones, relocalización intra e interministerial, incentivos para retiros voluntarios y reducción de nómina suficientemente justificada); y (iv) estimación confiable y documentada de las implicaciones que la descentralización va a tener sobre los pasivos laborales y plan de acción para administrarlos.

Reforma y desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales en concordancia con las responsabilidades transferidas

Los gobiernos subnacionales requieren igualmente preparar y ejecutar progresivamente programas de reestructuración y fortalecimiento institucional que les faciliten la absorción de importantes contingentes de personal, servicios y presupuesto.

En el Perú, los gobiernos municipales tienen una historia relativamente larga y sus estructuras administrativas han evolucionado dentro de cierta continuidad. No es éste el caso de los gobiernos regionales que surgieron en los años ochenta, fueron desmantelados en los años noventa, y sustituidos por delegaciones del Gobierno Nacional conocidas como Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), para ser nuevamente reconstituidos a partir de 2002.

Los gobiernos regionales se instalaron sobre la estructura administrativa de los CTAR y han emprendido cambios organizacionales muy diversos y con grado de avance muy desigual para adaptar las instituciones heredadas a las nuevas circunstancias. Sin embargo carecen de recursos y de apoyo técnico adecuado para avanzar de manera consistente en esta área. En entrevistas con Presidentes de Región se repite un patrón común: notifican exceso de personal, baja calificación del mismo en ciertos casos, y una gran dificultad legal y presupuestaria para despedir al excedente. Esta situación pone de relieve las limitaciones con las que tienen que convivir los responsables de las administraciones subnacionales.

Existen pocas iniciativas nacionales de apoyo al desarrollo administrativo para los gobiernos regionales o municipales. Una de ellas forma parte del proyecto del BID de modernización y descentralización del Estado, en el que se incluye un componente de US\$ 12 millones para proyectos de mejora gerencial de los gobiernos regionales, y muy parcialmente de los municipios. Sin embargo, dada la magnitud de los cambios que se están produciendo y se producirán en los próximos años, el país deberá hacer un esfuerzo mucho mayor por apoyar el desarrollo institucional de los gobiernos subnacionales.

La legislación peruana tiene provisiones razonables para facilitar las asociaciones horizontales y verticales entre los gobiernos territoriales. Las mancomunidades y una variada gama de posibilidades de contratos y acuerdos forman parte del instrumental jurídico del que disponen los gobiernos regionales y municipales. Sin embargo, la práctica asociativa es aún poco común. Se encuentra predominantemente a nivel municipal y casi siempre limitada a: (i) mancomunidades de recolección y disposición de la basura, (ii) concesión de servicios públicos al sector privado, y (iii) asociaciones público-privadas para la promoción del desarrollo local (este último tipo de asociación la promueven también los gobiernos regionales). Por su parte, diversos gobiernos regionales han desarrollado recientemente juntas de coordinación interregional en torno a ciertos proyectos y actividades.

Coordinación de las relaciones intergubernamentales

Todo proceso de descentralización genera la necesidad de establecer nuevos mecanismos o adaptar los existentes para regular las relaciones entre el Gobierno Nacional y los subnacionales. Las formas específicas que adoptan son variadas. Algunos son de carácter formal, otros informal. En todo caso, los nuevos mecanismos intergubernamentales deben tomar en cuenta que las relaciones principal-agente cambian de manera sustancial cuando los cuerpos ejecutivos y legislativos subnacionales son electos popularmente, a diferencia de lo que sucede cuando las

autoridades regionales y locales son designadas por el Poder Ejecutivo nacional. Ya no se trata más de representantes del Gobierno Nacional en el territorio, sino de autoridades política y administrativamente autónomas. La relación no puede estar basada en la transmisión de instrucciones y órdenes, sino en la negociación y persuasión entre gobernantes con legitimidad propia y electores a los que deben rendir cuentas.

Como se indicó anteriormente, la Ley de Descentralización creó en el Perú el Consejo Nacional de Descentralización (CND), cuyo principal valor agregado es servir de vehículo de contacto y negociación entre los diversos niveles de gobierno en el país. Su junta directiva refleja la intención del legislador de sentar a la misma mesa a actores críticos que deben cooperar para avanzar ordenadamente en el proceso de descentralización. La Presidencia del Consejo de Ministros, el MEF y representantes de los gobiernos regionales y municipales se sientan regularmente a definir y hacer ajustes a este voluble y complejo proceso. A la cabeza del Consejo se encuentra un Ministro de Estado, lo que le confiere al mismo un alto nivel político. Sin embargo, tanto la PCM como el MEF han designado funcionarios técnicos para cubrir sus puestos en el directorio que si bien son profesionales valiosos, no tienen la capacidad de decisión que requiere un cuerpo de esta naturaleza.

Por otro lado, la representación de los gobiernos regionales y municipales no está convenientemente regulada. En ambos casos, y especialmente en el de los gobiernos municipales, los representantes elegidos por estas entidades no tienen un mecanismo ágil de consulta sobre temas importantes con sus mandantes.

El CND ha logrado establecer un grupo técnico permanente que elabora el trabajo de base para proponer los planes anuales de descentralización, desarrollar programas de asistencia técnica y apoyo a los gobiernos subnacionales, y sustentar las intrincadas negociaciones entre los diversos niveles de gobierno. Junto con el MEF, el CND es una de las instituciones con mayor responsabilidad en la implementación del proceso de descentralización en el Perú. Sin embargo, su papel se ve limitado por la inexistencia de un brazo financiero que aumente los incentivos tanto del Gobierno Nacional como de los departamentos y municipalidades para comprometerse en un diálogo y coordinación permanentes. La activación del financiamiento para el FIDE, discutido arriba, sería un avance importante, tanto desde el punto de vista del ordenamiento de las transferencias condicionadas intergubernamentales, como de la mejora de las condiciones de la economía política que concierne a los actores de la descentralización en el país.

Otro elemento de relación intergubernamental previsto en las leyes de regiones y de municipalidades son los consejos de coordinación regionales, provinciales y distritales, constituidos por los alcaldes y presidentes regionales respectivamente, con el objeto de proponer y concertar planes de desarrollo local. Estos consejos son muy activos en el Perú, pero la efectividad y viabilidad de los respectivos planes aún no está demostrada, siendo la precariedad del financiamiento el elemento que más limita la ejecución de inversiones públicas a nivel regional y local.

Entre las recomendaciones de reforma en esta área figuran las siguientes: (i) elevar el nivel político de los representantes de la PCM y del MEF ante el directorio del CND, y (ii) crear un cuerpo consultivo a partir de un grupo representativo y pluralista de alcaldes provinciales y distritales para mejorar la efectividad y rendición de cuentas de los representantes de estos niveles de gobierno en el directorio del CND.

Conclusiones principales

Las conclusiones más relevantes del análisis de la descentralización del Perú se pueden resumir así: (i) se trata de un proceso con gran empuje político y se puede prever que se va a desarrollar con ímpetu en los próximos años; (ii) la legislación que regula las transferencias fiscales y las relaciones intergubernamentales contiene principios adecuados de federalismo fiscal, aunque su aplicación efectiva puede ser difícil si no se fortalece la coordinación institucional y de políticas del gobierno; (iii) la división territorial es compleja, y a pesar de que el Perú está haciendo un esfuerzo importante en la consolidación de las regiones, el excesivo número de municipios en dos niveles diferentes no parece ser un asunto cuya reforma sea viable en un futuro próximo; (iv) no existe una metodología de cálculo de costos de servicios que facilite coordinar su transferencia con la transferencia de ingresos a los gobiernos subnacionales; (v) no existen previsiones efectivas para limitar el gasto de las unidades del Gobierno Nacional que son descentralizadas; (vi) el sistema de transferencias es desordenado e inconsistente; (vii) la ley prevé la creación de impuestos subnacionales o la cesión de impuestos nacionales a las regiones. Esta última es un área en la que el país debe avanzar conceptualmente cuanto antes para preparar responsablemente su implementación, aunque este tema no ocupa actualmente el lugar que merece en la agenda de descentralización.

Recomendaciones principales

A la luz de lo descrito y analizado en el presente capítulo es posible formular las siguientes recomendaciones generales:

Fortalecer la coordinación institucional para desarrollar un proceso ordenado de descentralización

Si bien el Consejo Nacional de Descentralización es un mecanismo adecuado para fijar la política de descentralización de manera concertada entre el Ejecutivo y las autoridades subnacionales, se requiere fortalecerlo, comenzando por elevar el nivel jerárquico de los funcionarios designados por la PCM y el MEF que tienen asiento en él. Sería recomendable que se incorporen allí los funcionarios de mayor jerarquía inmediata después del rango de ministro con competencia en materia de descentralización. Igualmente se podría mejorar la efectividad del CND mediante la creación de un grupo consultivo de alcaldes que den soporte a sus representantes en la junta directiva. En esta misma línea de fortalecimiento de la coordinación institucional, es aconsejable dar cumplimiento a la disposición legal que prevé la creación de un Fondo Intergubernamental de Descentralización (FIDE), mecanismo de transferencias financieras condicionadas para inversión bajo la responsabilidad del CND. Este fondo debería alimentarse progresivamente, de manera que sea compatible con el incremento de responsabilidades transferidas a las regiones y municipalidades, y por lo tanto con el descargo de gastos del Gobierno Nacional. El fondo tendría las siguientes ventajas, entre otras: (i) fortalecería al CND como interlocutor entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales; (ii) podría incluir reglas que incentiven la calidad de los proyectos de inversión; (iii) podría incluir reglas que promuevan el desarrollo del potencial tributario de los gobiernos subnacionales; (iv) podría incentivar inversiones conjuntas entre los diversos niveles de gobierno; y (v) podría estimular el desarrollo de políticas concertadas sectoriales y de desarrollo en el territorio.

La viabilidad de elevar el rango de los miembros del directorio del CND podría ser alta, en la medida en que depende de la voluntad política del Gobierno, que ha mostrado claramente su compromiso con crear las mejores condiciones posibles para el avance ordenado de la

descentralización en el país. La creación de un espacio de consulta para las autoridades locales tampoco debería, en principio, contar con oposición significativa. En cuanto al FIDE, una condición necesaria para su implementación radica en la coordinación efectiva de las transferencias de ingreso y gasto del Gobierno Nacional a los subnacionales. Esto con el fin de evitar aquellos desequilibrios fiscales que podrían producirse en caso de crear el fondo sin que se produzca simultáneamente un descargo de gastos de la administración nacional. Se debe evaluar la conveniencia de que el FIDE sea técnicamente administrado por el MEF, con el fin de aprovechar la experiencia del ministerio en esta materia.

Mejorar el cálculo de los costos de servicios a ser traspasados y su coordinación con las transferencias de ingresos

Los costos de las transferencias de servicios no son fáciles de calcular. El componente más obvio es el de la nómina de empleados, que en la mayoría de los casos está regionalizada. De allí en adelante lo que resta es menos claro. El primer problema se refiere a que se necesita una parte de la nómina de empleados centrales para la administración de los servicios transferidos. Sin embargo, no se puede simplemente dividir entre los diversos gobiernos subnacionales a este tipo de empleados, por al menos dos razones: (i) atienden normalmente más de un gobierno territorial, y (ii) tienen otras ocupaciones adicionales a la administración de servicios en el territorio. Un segundo problema en el cálculo de costos de los servicios transferidos tiene que ver con las inversiones, que típicamente fluctúan de un año a otro. No es sencillo establecer patrones de comportamiento territorial de las inversiones, y por lo tanto calcular las partidas que deberían acompañar a las transferencias corrientes para efectos de inversión. El tercer tipo de problemas son los costos de mantenimiento. La subestimación de este tipo de gastos en los presupuestos es común, además de que a veces se los confunde con los gastos de inversión. Igualmente sufren fuertes fluctuaciones de un año a otro. Una manera de resolver estas limitaciones de cálculo económico es establecer el FIDE con montos que se acerquen a las inversiones globales previstas para los servicios a transferir. También se sugiere asignar sus desembolsos con fórmulas que atiendan de manera transparente las necesidades de inversión de forma similar para cada región, de acuerdo con criterios bien estudiados en la literatura de federalismo fiscal y en la práctica de procesos de descentralización establecidos. Entre los factores a considerar en la fórmula de distribución se encuentran población, niveles de pobreza, número de unidades territoriales y extensión de las mismas, costos mínimos de servicios,¹⁵³ esfuerzo fiscal y apego a las regulaciones de responsabilidad fiscal. Junto con la implementación del FIDE, sería igualmente recomendable rediseñar el sistema de transferencias no condicionadas. Una medida saludable sería simplificarlo y atarlo a una porción del presupuesto corriente del país para mejorar su predecibilidad. Igualmente se podría implementar un fondo de estabilización de transferencias para atenuar las curvas de ingresos producto de sacudidas externas o de fluctuaciones económicas. La viabilidad de las acciones de cálculo de costos de servicios debería ser alta, en la medida en que los actores involucrados en el proceso de descentralización en el país muestran un interés significativo por mantener una alta coordinación entre las transferencias de ingreso y de gasto, además de ser un mandato legal. Por otro lado el rediseño de las transferencias puede encontrar resistencia por parte de actores institucionales nacionales preocupados por la

¹⁵³ El cálculo de costos mínimos se refiere a una base de transferencias del Gobierno Nacional a todas las regiones para mantener estándares mínimos de servicios públicos. El financiamiento requerido para superar el estándar mínimo queda como responsabilidad del esfuerzo fiscal de las regiones. Esta estrategia ha alcanzado especial desarrollo en el caso de la descentralización española.

estabilidad fiscal, y por parte de actores subnacionales inquietos por la posibilidad de que el rediseño dé como resultado neto una disminución de las mismas. Una y otra preocupación son legítimas, y ambas pueden ser respondidas satisfactoriamente con los soportes técnicos adecuados y con el ejercicio del diálogo y la concertación.

Estudiar e implementar la transferencia de responsabilidades tributarias hacia los gobiernos regionales y reorientar las competencias tributarias de las municipalidades

En los próximos años, el Perú va a ser testigo de la creciente importancia de los gobiernos subnacionales en materia de provisión de servicios públicos, lo cual implicará un incremento de sus responsabilidades de gasto corriente y de inversión. Sostener esta evolución solamente con base en transferencias del Gobierno Nacional puede tener dos consecuencias indeseables, tanto desde el punto de vista fiscal como político. En primer lugar esta práctica no provee incentivos adecuados a los gobiernos regionales --que carecen actualmente de competencias significativas de tipo tributario-- para aumentar su responsabilidad fiscal. En segundo lugar, la carencia de ingresos propios les obliga a poner presión sobre el Gobierno Nacional para aumentarlas cada vez que se presentan necesidades de gastos incrementales en las regiones. Estas presiones pueden implicar tensión política y deterioro de la gobernabilidad en el mediano plazo. En cuanto a los municipios, el arreglo actual de distribución de impuestos no se compadece con las responsabilidades respectivas de las provincias y los distritos, ni con su capacidad gerencial para recaudarlos, lo que contribuye a ocasionar desequilibrios entre las necesidades de gasto y financiamiento, así como recaudación débil. Para enfrentar las posibles consecuencias de un modelo basado en transferencias y en la distribución actual de competencias municipales, es necesario compartir la responsabilidad de recaudar impuestos entre los diversos niveles de gobierno de manera más equilibrada. Esto implica: (i) traspasar a los gobiernos regionales autoridad tributaria sobre determinados impuestos, especialmente a los de base inmóvil; (ii) emprender el reordenamiento de los impuestos municipales, especialmente en lo que se refiere a entregar la recaudación del predial a las provincias y transferir el de vehículos a los distritos, una opción para mejorar la efectividad de la recaudación; y (iii) aplicar incentivos para explotar eficazmente los impuestos transferidos (el FIDE podría ayudar en caso de incluir reglas en su funcionamiento que aten sus desembolsos a recaudación). La viabilidad de esta propuesta es mixta. En lo que se refiere a la transferencia de responsabilidades sobre impuestos a los gobiernos regionales, es posible que los diversos actores involucrados logren un acuerdo en el futuro, una vez que avance la entrega de servicios y por lo tanto se produzca un descargo de gastos por parte del Gobierno Nacional. El advenimiento de una nueva administración en el año 2006 puede ser una buena oportunidad para avanzar en esta dirección. Por otro lado, el reordenamiento de los impuestos municipales se puede ver dificultado por la posible resistencia de los distritos a ceder el predial. Sin embargo, es posible compensarlos con la entrega de otros impuestos recaudados en este momento por las provincias, así como por transferencias parciales de las ganancias de recaudación del predial por parte de las provincias. En todo caso, los distritos de áreas metropolitanas, con suficiente potencial económico y gerencial – como Lima y el Callao – deberían mantener sus responsabilidades tributarias actuales.

VII. INSTITUCIONES DE MERCADO

En la medida en que los mercados se acerquen a condiciones de competencia perfecta, pueden contribuir a alcanzar mayores niveles de crecimiento y empleo, fomentar la distribución de la riqueza y optimizar la asignación de los bienes y servicios. Sin embargo, rara vez los mercados son perfectos. Por ejemplo, la existencia de altos costos de entrada y asimetrías de información en mercados específicos pueden generar condiciones menos que perfectas y dar lugar a rentas monopólicas. Para eliminarlas necesarias o minimizar su impacto es necesario que el Estado intervenga. Asimismo debe garantizar las condiciones institucionales, legales y de inversión que reduzcan las incertidumbres que tienden a producir costos de transacción innecesarios tales como el riesgo país (inestabilidad económica) o el operativo (impunidad, incumplimiento de los contratos, corrupción, criminalidad, escasez de infraestructura), los cuales afectan la estructura de costos de las empresas y encarecen los productos. Finalmente, existen algunos bienes y servicios como son la salud y la educación, el medio ambiente o los esfuerzos de investigación que, en razón de su alto grado de externalidad positiva (beneficios sociales potenciales), al Estado le interesa se produzcan en mayor cantidad que la que el mercado generaría en condiciones normales. En ese sentido se justifica que intervenga con políticas específicas orientadas a incentivar la producción de estos bienes públicos y el desarrollo de sectores estratégicos.

El tipo de intervenciones que el Estado puede realizar son múltiples. Dada la complementariedad entre las distintas políticas y acuerdos institucionales, resulta complicado atribuir en exclusiva a un subconjunto de políticas o instituciones un determinado efecto sobre el desarrollo económico en general, y la regulación de los mercados en particular.

En el marco conceptual aquí utilizado para analizar las instituciones de mercado se definen cuatro dimensiones relativas a otras tantas funciones, cuyo cabal desempeño se considera esencial para regular adecuadamente los mercados (Rodrik, 1999): (i) el orden normativo básico de la vida económica (en especial el derecho de propiedad y la seguridad jurídica de los contratos); (ii) la promoción de la competencia mediante la ejecución de la función normadora y la corrección de las fallas del mercado;¹⁵⁴ (iii) el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica para atenuar los costos de los ciclos; y (iv) el fomento de la cohesión social y la atenuación de los conflictos.

Definición y seguridad de los derechos económicos básicos

Los estudios sobre el desarrollo han puesto en evidencia la relevancia que tienen las instituciones en la promoción del progreso, en la medida en que determinan la capacidad de los países para acumular, innovar y asimilar nuevas tecnologías, para hacer que los mercados funcionen correctamente y para conseguir que las tensiones sociales se canalicen de forma pacífica. Así, los logros en materia de desarrollo dependerán en buena medida de la capacidad de diseñar y poner en marcha marcos institucionales que potencien una acción colectiva de calidad y permitan que los incentivos se traduzcan en resultados socialmente deseables.

¹⁵⁴ Dada la amplitud del tema se distinguen aquí dos aspectos de la actividad reguladora del Estado: la promoción de la competencia en los mercados que presentan fallas de mercado y las actividades de coordinación y fomento de aquellos.

En la medida en que establecen un marco de incentivos para los agentes económicos, las instituciones afectan su desempeño y pueden ayudar a reducir los costos de transacción, favoreciendo así el funcionamiento de los mercados.

Como se ha visto en capítulos previos, en el Perú las debilidades del sistema político y los altos niveles de desconfianza en las instituciones tienden a hacer que los individuos duden de la idoneidad de los mecanismos formales existentes para satisfacer sus demandas. Esto normalmente incrementa los costos de transacción e induce a una dependencia de las relaciones personales para realizar intercambios comerciales. Sin embargo, si se quiere promover el desarrollo económico, es necesario expandir los mercados a través de transacciones múltiples y complejas que suelen demandar intercambios impersonales entre desconocidos. Por ello, resulta de suma importancia invertir recursos en asegurar un entorno institucional seguro y transparente que ayude a bajar los costos de transacción y así promover la actividad económica. Este entorno propicio debe garantizar primordialmente los derechos económicos básicos que conforman el espacio normativo fundamental en el que operan los agentes económicos, el cual se articula en torno a la defensa del derecho de propiedad y a la promoción de la seguridad jurídica de los contratos.

La institucionalidad de los derechos de propiedad

En el caso de algunos bienes y activos, es importante que el reconocimiento de la propiedad quede, entre otras cosas, debidamente acreditado por medio de un sistema adecuado de registro público de la misma. De este modo se deja constancia oficial e inequívoca de la titularidad de los bienes o activos ante cualquier transacción, garantía o reclamación. Esto es especialmente relevante en el caso de aquellos bienes no reproducibles (tierras, edificios o productos artísticos, entre otros) que son fácilmente devaluados a través de usurpación, réplica o imitación (patentes, diseños, obras de arte o marcas), así como de aquellos que por lo general son de propiedad nominativa. En estos casos deben existir registros públicos de la propiedad que sean eficaces, accesibles y transparentes: *eficaces* en el sentido de permitir una ágil acreditación de la titularidad frente a cualquier disputa; *accesibles* mediante trámites de registro simples y de bajo costo; y *transparentes*, es decir, abiertos al escrutinio. La ausencia de un adecuado registro público limita la ampliación de los mercados de tierras y dificulta los procesos de inversión en mejoras en el agro, además de que sitúa al propietario en condiciones de mayor vulnerabilidad frente al abuso y le impide el recurso a ese activo como vía de garantía para acceder a crédito.

En el Perú se han realizado varios esfuerzos encaminados a dotar al país de un sistema adecuado de registro de bienes, con el fin de promover el desarrollo del mercado local.¹⁵⁵ Si bien tales intentos han sido valiosos, los cambios excesivos de política sobre un tema que se reconoce como prioritario han dificultado su adecuado desarrollo. Como consecuencia, existen numerosas propiedades informales, es decir, situaciones de facto que no se encuentran reconocidas por el sistema legal peruano. Es así como coexisten un sistema de propiedad formal que no necesariamente goza de protecciones frente a los abusos, y un conjunto de bienes o propiedades que no gozan de título alguno y por tanto no permiten producir capital y menos aún riqueza, al

¹⁵⁵ Las funciones de los registros públicos son: (i) publicitar las situaciones jurídicas consistentes en derechos reales sobre inmuebles y otros supuestos relativos a la propiedad; (ii) otorgar seguridad a las operaciones comerciales que se realizan, incluyendo el intercambio de bienes y otras actividades susceptibles de incorporarse a los mismos; y (iii) hacer oponible el derecho inscrito con respecto a terceros.

tiempo que generan incertidumbre sobre un derecho básico para el funcionamiento de la economía.

Durante los últimos años se han hecho varios intentos encaminados a legalizar el conjunto de bienes inmuebles que forman parte de la economía informal. La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), organismo público descentralizado del Ministerio de Justicia, actúa como Secretaría Técnica de las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal y viene realizando el saneamiento físico y legal de predios urbanos en el ámbito nacional.

La tarea de la COFOPRI ha dado lugar a reformas legales e institucionales que han permitido realizar procedimientos simplificados y de bajo costo de saneamiento físico legal, así como otorgar seguridad jurídica a los beneficiarios del programa. Por lo demás, la formalización de la propiedad en el Perú se ha centrado principalmente en atacar el problema de las invasiones en terrenos de propiedad estatal o privada, aunque la propiedad informal se presenta también bajo otras modalidades como son las denominadas urbanizaciones populares, los programas de vivienda del Estado, los centros urbanos informales y los centros poblados. Si bien estos procesos cuentan con la participación activa de la población y sus representantes, aún resta mucho por hacer en lo que se refiere a lograr una asignación adecuada de los derechos de propiedad para poder gozar de los beneficios reales de ser propietario, más allá del simple título.

En cuanto a los derechos de propiedad industrial, en el Perú son diversos e incluyen patentes, marcas y nombres comerciales, los cuales quedan protegidos vía registro ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Industrial (INDECOPI). También se protegen otros derechos de propiedad industrial como son los contratos de licencia de uso de tecnología, patentes, marcas u otros derechos de propiedad industrial de origen extranjero, así como la asistencia técnica, ingeniería básica y de detalle, gerencia y franquicia, los cuales se negocian libremente entre las partes y posteriormente quedan registrados en INDECOPI, lo que confiere seguridad a estas transacciones. Sin embargo, estos derechos de propiedad intelectual no están debidamente protegidos, especialmente como consecuencia de la falta de capacidad institucional necesaria para defender la propiedad y para perseguir el delito en estos ámbitos.

Instituciones para garantizar la seguridad y transparencia de las transacciones económicas

No basta con que existan sistemas adecuados de registro de la propiedad; también es necesario que prevalezca un clima de seguridad jurídica que permita que las transacciones económicas se hagan con garantías. Los pilares en materia de seguridad y transparencia de las transacciones económicas son dos: la instituciones que se ocupan de la protección de los derechos de propiedad y las limitaciones a las posibles expropiaciones.

El Perú cuenta con una legislación adecuada para brindar seguridad a las transacciones económicas, la cual se basa en dos principios: (i) libertad de contratar, y (ii) libertad contractual. El primero de ellos impide que haya limitaciones o prohibiciones para que las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas o no en el país puedan celebrar cualquier tipo de acto jurídico con contenido patrimonial que los vincule con otra u otras partes, salvo por razones de seguridad nacional o necesidad pública. El segundo permite que las partes acuerden su contenido sin más limitación que la de no poder establecer cláusulas contractuales que violen el orden público y las buenas costumbres. Los contratos se perfeccionan con el consentimiento de las partes y no requieren de formalidad alguna, salvo cuando la ley expresamente lo disponga

(por ejemplo, el contrato de fianza por escrito, la hipoteca o el otorgamiento de poderes para gravar o transferir bienes por escritura pública). Las partes pueden formalizar sus contratos mediante documento, carta, fax, télex, acuerdo oral y/o electrónicamente. Si la ley o las partes determinan el cumplimiento de una formalidad determinada, todas las modificaciones o regulaciones al contrato deberán ajustarse a la misma. No existen limitaciones ni prohibiciones para acordar obligaciones en moneda extranjera.

En relación con las limitaciones a la expropiación, según la normativa peruana sólo por causa de seguridad nacional o necesidad pública podrá privarse a alguien de su propiedad mediante un proceso expropiatorio y previo pago de indemnización justipreciada. Esta compensación comprende el valor objetivo del bien o bienes que se expropian, así como la reparación de los daños y perjuicios que se originen por la naturaleza forzosa de la transferencia. Los derechos de los extranjeros están sujetos a las mismas condiciones que se aplican a los nacionales.

Existe absoluta libertad para que las partes celebren convenios arbitrales cuyo fin sea solucionar sus disputas o controversias fuera del ámbito del Poder Judicial. El arbitraje puede ser de derecho o de conciencia, y puede realizarse en un centro de resolución de controversias o mediante acción de árbitros nacionales o extranjeros. Si bien es cierto que inversionistas y empresas en general han venido utilizando los convenios arbitrales para solucionar sus controversias, la ausencia de mecanismos efectivos de resolución de controversias, especialmente por parte del Poder Judicial, sigue siendo uno de los principales problemas que afecta la seguridad de las transacciones económicas.¹⁵⁶

Conceptual y normativamente, las instituciones mencionadas se encuentran desarrolladas de una manera adecuada y gozan de protección constitucional. Sin embargo, no ha existido una respuesta apropiada para reducir la problemática que se presenta cuando las personas acuden al Poder Judicial o a alguna entidad de la administración pública para hacer valer tales derechos y defenderlos (Capítulo IV: Estado de Derecho).

Según la medición que realiza el Banco Mundial a través de su base de datos *Doing Business* sobre el entorno empresarial y de inversiones en cuanto al costo de exigir el cumplimiento de los contratos, en el Perú éste asciende al 34,7% de la deuda, mientras que el promedio de la región es del 23,3% y el de los países de la OCDE 10,8%. En el Perú, el número de procedimientos necesarios para recuperar una deuda asciende a 35, que es también el promedio regional, mientras que en los países de la OCDE son 19. En el Perú el proceso toma 462 días, lo cual supera el promedio regional de 441 días y casi duplica el correspondiente a los países de la OCDE, que es de 229 días (World Bank, 2004c).

Promoción de la competencia

El funcionamiento adecuado del régimen de mercado se fundamenta en el ejercicio permanente de la competencia entre los diversos agentes en un espacio común de concurrencia. Sólo en ese entorno es posible justificar el equilibrio de mercado como un resultado que aproxima el óptimo social (en el sentido *Pareto*). No obstante, la competencia no es el simple resultado espontáneo de la existencia de un régimen de propiedad privada.

Son diversos los procesos y mecanismos se pueden generar obstáculos a la competencia, y que terminan por alterar el comportamiento correcto de los mercados. La presencia de monopolios

¹⁵⁶ El gobierno, con apoyo de un préstamo del BID (2003c) está apoyando la creación de juzgados comerciales especializados y mejorando los sistemas alternativos de resolución de disputas.

naturales, la existencia de barreras de entrada frente a los competidores, el ejercicio de poder de mercado para la fijación de precios, las prácticas de colusión u otras formas que limitan la competencia pueden condicionar el clima de competencia y afectar gravemente sus niveles de eficiencia.

Para evitar estas situaciones, es importante disponer de instituciones orientadas a preservar el clima de competencia en los mercados, establecer los marcos normativos más adecuados para ello y penalizar los comportamientos indebidos. En algunos casos, estas instituciones estarán orientadas a definir y perseguir prácticas que se consideran ilegítimas, mientras que en otras apuntarán a crear las condiciones para activar y sostener el clima de competencia en los mercados. En este estudio se analizarán las siguientes: (i) instituciones normativas administrativas que regulan el acceso a los mercados, (ii) las encargadas de suministrar información fiable y oportuna en defensa de la competencia, (iii) las entidades y mecanismos reguladores de defensa de la competencia, (iv) las que garantizan la competencia en los procesos de licitación pública, y (v) las que garantizan la competencia internacional.

Regulación administrativa para garantizar el acceso a los mercados

El Estado peruano ofrece pocos incentivos positivos para promover la creación de empresas. La proliferación de requisitos conduce a que la iniciativa empresarial se constituya a menudo al margen de la legalidad. Aun cuando el Estado dice apoyar la actividad empresarial privada, en la práctica solamente el Ministerio de Trabajo y la Comisión de Promoción a la Pequeña y Micro Empresa (PROMPYME) realizan algunas acciones orientadas a incentivar a la constitución y formalización de negocios. El resto de las instituciones públicas se dedican más bien a fiscalizar las empresas existentes.

Entre los principales obstáculos a la constitución legal de las empresas figuran el elevado costo para que éstas se formalicen (acceso a la legalidad) y el tiempo que consume realizar los trámites necesarios. El costo de inicio de un negocio asciende a casi US\$800 (equivalente a 5,7 veces el salario mínimo) y el proceso requiere cerca de 98 días. Cabe señalar que dentro del tiempo de inicio señalado, la obtención de la licencia municipal de funcionamiento tarda 45 días y su costo es de unos US\$150 dólares. En general se observa que los municipios no cobran un monto uniforme por otorgar las licencias de funcionamiento, y que los pasos que deben seguirse para tramitarlas también varían de un lugar a otro. El rango de costo de las licencias está entre S/51 y S/3.344, mientras que los pasos necesarios para tramitarlas oscilan entre tres y 13. Los costos laborales adicionales para el empleador (impuestos, contribuciones a la seguridad social y ciertas normas laborales), los cuales fluctúan entre el 5% y el 80% de la remuneración del trabajador dependiendo del tipo de empresas, tienden a incentivar la informalidad, que en el Perú se estima representa el 60% del PIB (MINTRA, 2005). Esta situación configura una característica del mercado que hace que los bienes y servicios producidos por las empresas informales compitan con ventajas frente a las empresas formales.

Lejos de combatir la dispersión de sobrecostos laborales y promover una reducción de sus niveles actuales, la legislación peruana establece rigideces tanto para la contratación como para el despido de trabajadores, lo cual se refleja en un índice de 55/100 según el Banco Mundial (World Bank, 2005).

La importancia relativa que tiene el sector informal en la economía, y la permisibilidad del Estado para con estas actividades, ocasionan un nivel de competencia que perjudica a las empresas formales y desmotiva la constitución de otras nuevas. Por ello es necesario

reestructurar aquellos incentivos que en la actualidad tienden a atraer a empresas e individuos hacia la informalidad (*pull factors*) y a desestimular la formalidad (*push factors*).

El acceso al crédito bancario y a las oportunidades de negocios promovidas por el Estado se limita a las empresas formalmente constituidas, debido a los requisitos impuestos por las normas legales,¹⁵⁷ y a la baja protección de los derechos de propiedad que impide a muchos ciudadanos ofrecer garantías efectivas de crédito. Tampoco existe una promoción coordinada y congruente de nuevas iniciativas empresariales por parte de las instituciones públicas.

Suministro de información fiable y oportuna en defensa de la competencia y del consumidor

Para que pueda regir un adecuado clima de competencia en los mercados, es necesario que exista información pública accesible y fiable acerca del funcionamiento de los agentes. Esa información es imprescindible para que los consumidores puedan ejercer la defensa de sus derechos frente a los abusos potenciales de las empresas. Además de constituir un objetivo deseable en sí mismo, la defensa de los derechos de los consumidores constituye un instrumento vigoroso para la promoción de la competencia en los mercados. En este caso, la información relevante se refiere a las condiciones de calidad y precio de los productos y a sus efectos sobre la salud de las personas.

Adicionalmente, es importante que exista un clima de transparencia en todo lo que se refiere al marco normativo en el que deben operar las empresas en los mercados, con el fin de aminorar los costos de acceso a la información relevante y anular las ventajas indebidas que se derivan de contar con canales privilegiados de acceso a la información. Esto es especialmente pertinente en el caso de aquellos mercados que son promovidos por la demanda del sector público, si se quiere evitar no sólo la competencia desleal, sino también las prácticas corruptas a que pudiera dar lugar la información privilegiada.

Desde 2001, el Estado ha incrementado el flujo de información sobre los trámites que deben acometer las empresas para realizar transacciones con entidades públicas, principalmente a través de sus páginas web. Sin embargo, no todas las entidades públicas presentan la información de manera simple y comprensible al público no especializado (predominan terminologías ajenas al uso común como por ejemplo “presupuesto institucional modificado”, “ejecución por grupo genérico de gasto”, “adjudicación directa selectiva”, entre otros). Actualmente es posible solicitar información a las instituciones públicas bajo el supuesto de que toda ella está a disposición de la ciudadanía. Se considera como información pública cualquier tipo de documentación que haya sido financiada por el presupuesto del Estado y que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa.

Del lado de la demanda, el estímulo de la participación del consumidor fue parte integral de las reformas estructurales iniciadas en el año 1990 para consolidar una economía de mercado basada en la vinculación activa del sector privado, al tiempo que el Estado se mantiene como regulador de la actividad económica. Con el fin de proteger al consumidor de abusos e incumplimientos se crearon instituciones reguladoras especializadas como el INDECOPI, el cual se encarga de los temas de libre competencia y protección de la propiedad intelectual, así como de otros relacionados con los servicios de electricidad, agua potable y telecomunicaciones. La defensa del consumidor que realiza INDECOPI abarca únicamente a aquellas personas o instituciones que

¹⁵⁷ Se estima que apenas el 26% de empresas pueden acceder al crédito bancario mientras que 9,5% accede a otras formas de crédito no bancario (MINTRA, 2004).

adquieren productos o contratan servicio como destinatarios finales, es decir, para dedicarlos a su uso personal o familiar. INDECOPI también asume la defensa de los derechos de las micro y pequeñas empresas (MYPE) como consumidores.¹⁵⁸

Uno de los principales problemas que tienen estas instituciones para resolver imparcialmente los reclamos se relaciona con los ingresos que obtienen, los cuales dependen de la facturación de las empresas reguladas.¹⁵⁹ Al existir un alto nivel de concentración empresarial (como en el sector de telefonía) o cuando se trata de empresas muy grandes y poderosas (como en el sector saneamiento), es posible que la compañía regulada ejerza una presión velada sobre el ente supervisor. En estos casos, la simple demora en el pago de los aportes genera problemas en el flujo de caja de los reguladores. Asimismo, el desempeño de INDECOPI se ve amenazado por las restricciones financieras que encara y que entre 1993 y 1999 lo obligaron a reducir el número de casos que podía analizar y resolver. Otra característica común a todas estas instituciones reguladoras --y que quizás constituye una debilidad--, es que los miembros de su directorio son nombrados exclusivamente por el Poder Ejecutivo.

Con todo, es posible afirmar que comienza a arraigarse una cultura de protección al usuario y de reclamación de derechos que está en trance de institucionalización.¹⁶⁰ Los medios de comunicación también cumplen una función importante al respecto, y es común que haya artículos de prensa, así como programas de radio y televisión en donde se tratan problemas relacionados con la producción de bienes y servicios desde la perspectiva de los derechos del consumidor.¹⁶¹ Sin embargo, existen áreas críticas en las que el consumidor no está siendo apropiadamente defendido. El caso más notorio tiene que ver con el sector salud (práctica médica, medicamentos, saneamiento ambiental), donde no hay presencia de entidades responsables de acoger y resolver sus reclamos.

Mecanismos reguladores para defender la competencia

Aun allí donde existe movilidad empresarial y/o transparencia informativa, es posible que en algunos mercados se produzcan comportamientos empresariales que atenten contra un clima de competencia apropiado. Esto es especialmente pertinente tanto en el caso de mercados caracterizados por altos niveles de concentración empresarial como en el de aquellos que son objeto de intensa regulación pública, los cuales se prestan para que se produzcan severas distorsiones al clima de competencia. En aras de detectar, corregir y penalizar estos comportamientos es necesario que existan, por una parte, normativas claras de defensa de la competencia, y por otra, instituciones encargadas de vigilar su cumplimiento y detectar o penalizar los comportamientos ilícitos. Para que funcionen, las instituciones de defensa de la competencia deben estar financiera y técnicamente dotadas, con el fin de que puedan desempeñar adecuadamente su tarea de vigilancia, de información y fundamentación de expedientes

¹⁵⁸ De acuerdo con estadísticas del Ministerio de Trabajo, las MYPE representan el 98,3% del total de empresas en el ámbito nacional. Las MYPE generan el 76,7% del empleo total y constituyen el 42,1% del PIB.

¹⁵⁹ Los porcentajes varían de acuerdo con el volumen del sector supervisado o con el tipo de servicios que regulan.

¹⁶⁰ Una de las organizaciones más activas es la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC) fundada en 1994. Sus principales acciones han estado dirigidas hacia la publicidad engañosa y prácticas abusivas.

¹⁶¹ Uno de los diarios más influyentes, *El Comercio* de Lima, tiene una sección dominical especializada en la defensa del consumidor. Los lectores envían cartas a este diario quejándose por algún tipo de servicio o atención y el diario se encarga de gestionar el resarcimiento correspondiente.

sancionadores. En ese sentido es necesario que el Estado les garantice la estabilidad, independencia y el nivel de profesionalidad que corresponde a la importancia de sus funciones.

Una organización institucional de la regulación inadecuada, no sólo reduce la competitividad de las empresas prestadoras de los servicios públicos de manera directa (por el mayor riesgo regulatorio y por ende costo de capital que implica), sino además, y fundamentalmente, reduce la competitividad del conjunto de los actores económicos peruanos que son usuarios de dichos servicios básicos, al no poder éstos contar con dichos servicios en tiempo y forma, con suficiente seguridad y calidad, y con precios razonables.

Desde el año 1991 se dispuso la eliminación de las prácticas monopólicas y restrictivas de la libre competencia en la producción de bienes y la prestación de servicios.¹⁶² Sin embargo, pasaron 12 años antes de que el Estado dispusiera la eliminación de barreras burocráticas en favor de la competitividad de los agentes económicos. Actualmente, el marco jurídico-institucional de la función normativa del Estado en materia de competencia distingue entre instituciones financieras, las del mercado de valores, y el resto de la actividad empresarial en general.¹⁶³

Dado que el ámbito de acción de INDECOPI¹⁶⁴ está circunscrito a las empresas formalmente constituidas o integradas legalmente en la economía (60% del PIB), el nivel de protección que el Estado puede ofrecer a la competencia queda mermado y causa costos significativos a la sociedad.¹⁶⁵ La falta de una estrategia adecuada para reducir la informalidad y hacer más atractiva la formalidad limita las posibilidades de defensa de la competencia. Por lo tanto, la promoción de esta última debe ir de la mano con una estrategia de reducción de la informalidad.

El gobierno del Perú está promoviendo un proceso de diálogo con el sector privado y la sociedad civil con el fin de establecer una estrategia concertada de competitividad que permita lograr aumentos sostenidos en la productividad de la economía peruana y competir en un mercado globalizado. Entre los temas integrantes de la agenda de trabajo prevista, y para mejorar la competitividad, se encuentra la evaluación del diseño institucional de los organismos reguladores de energía (OSINERG), telecomunicaciones (OSIPTTEL) y transportes (OSITRAN), en particular la independencia / autonomía de éstos del poder ejecutivo, proponiendo ajustes al marco legal, institucional y regulatorio vigente para mantener la defensa de la competencia (INDECOPI) separada de la regulación (OSINERG, OSIPTTEL y OSITRAN), facilitar el acceso de los usuarios a los organismos reguladores y apoyando a las asociaciones de defensa del consumidor (con

¹⁶² Cabe precisar que el monopolio en sí mismo no está prohibido; lo que se sanciona es la posición de dominio, es decir, la conducta mediante la cual una o más empresas se aprovechan de la situación que ostenta en el mercado con el objeto de mantener o mejorar dicha situación, causando perjuicios a otros agentes y obteniendo beneficios que no hubieran sido posibles bajo condiciones competitivas

¹⁶³ El mercado financiero se encuentra supervisado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). La Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV) está encargada de regular y promover el funcionamiento del mercado de valores, velar por el adecuado manejo de las empresas y normar la contabilidad empresarial. La supervisión del resto de sectores empresariales en materia de competencia, recae en el Instituto Nacional de Defensa de Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI),

¹⁶⁴ Véase Nota 163 *supra*..

¹⁶⁵ Muestra de ello son los lugares en donde operan empresas carentes de formalidad (la concentración empresarial textil de Gamarra, por ejemplo) o en donde se venden productos falsificados o de contrabando (la zona de Mesa Redonda y el centro comercial El Hueco). Allí hay una concurrencia masiva y constante de compradores sin que las autoridades competentes ejerzan sus funciones en forma permanente.

apoyo técnico independiente), para que participen en los procesos de consulta y las audiencias públicas.

Garantías de competencia en los procesos de licitación pública

Las compras y contrataciones realizadas por el sector público (central, regional y local) es uno de los campos donde es esencial garantizar la vigencia de las normas de competencia.¹⁶⁶ Si la adjudicación de las contrataciones públicas se hace en circunstancias de opacidad informativa y con criterios discrecionales, se lesiona el clima de sana competencia en los mercados, al tiempo que se alienta la corrupción y la ineficiencia del sector público. Por ello, es importante disponer de un marco normativo que garantice que las licitaciones públicas se lleven a cabo con criterios de eficiencia, publicidad y concurrencia en las adjudicaciones: *eficiencia*, para garantizar que se sigan procedimientos de bajo costo para la toma de decisiones; *publicidad*, en el sentido de que se ha dado a conocer suficientemente la convocatoria pública; y *concurrencia*, para permitir que prospere la propuesta más apta y competitiva en términos de idoneidad, calidad y costos.

Tal y como se argumenta en el Capítulo V “Gestión Pública el el Estado peruano ha realizado importantes esfuerzos para mejorar el sistema de contrataciones públicas mediante el fortalecimiento del CONSUCODE, realización e las actividades necesarias para poner en marcha un sistema de compras públicas por vía electrónica, realización de importantes iniciativas de capacitación y la modificación de la ley de adquisiciones y sus normas regulatorias. Estos esfuerzos se complementan con la implementación del SIAF.

A pesar de los esfuerzos, como ya se ha argumentado, en el sistema de contrataciones públicas persisten deficiencias que retrasan su funcionamiento y generan distorsiones causando importantes ineficiencias al sector privado (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2005e).

Por ejemplo, los sistemas normados de adquisiciones y contrataciones cobijan a todas las entidades del Estado y a sus empresas, ya sean de derecho público o privado, siempre que el Estado tenga el control de ellas. Sin embargo, existen otras disposiciones específicas que, al modificar parcialmente los alcances de la norma general, configura un conjunto de excepciones. De ello hacen parte la compra directa de alimentos a pequeños productores locales, el favorecimiento de los bienes nacionales en las licitaciones públicas y el asignar el 40% de las compras a proveedores de las micro y pequeñas empresas (MYPE).

De acuerdo con INDECOPI, estas preferencias han contribuido a incrementar la producción de algunos bienes tales como, por ejemplo, los medicamentos nacionales. Al respecto se señala que si bien los laboratorios extranjeros vieron reducida su participación en un primer momento, optaron posteriormente por un sistema de maquila para contrarrestar el efecto. Y aunque indudablemente ha aumentado la producción nacional de fármacos, el Estado ha salido perjudicado pues su precios son superiores a los de los productos importados.

Actualmente existen más de 2.600 entidades públicas que gastan más de 13.000 millones de soles anualmente en adquirir bienes y servicios, lo cual representa casi la cuarta parte del presupuesto nacional. Nótese que aun cuando el monto total de la programación

¹⁶⁶ Véase Capítulo V “Gestión Pública”.

consolidada de compras disminuye en S/280.000 (Cuadro 7.1), la cantidad de procesos se incrementa en casi 50%, lo cual se debe en gran medida a la implementación, a partir de enero de 2005, de un Sistema Electrónico para Registrar y Realizar las Adquisiciones del Estado (SEACE). Éste busca dar transparencia a las compras oficiales y facilitar el

	2004		2005	
	Nº procesos	Millones S/.	Nº procesos	Millones S/.
Bienes	16,235	5,952.37	26,802	6,869.94
Servicios	19,259	5,375.43	27,815	4,155.70
Obras	5,947	2,037.37	5,721	2,059.17
Total	41,441	13,365.17	60,338	13,084.81

Fuente: CONSUCODE

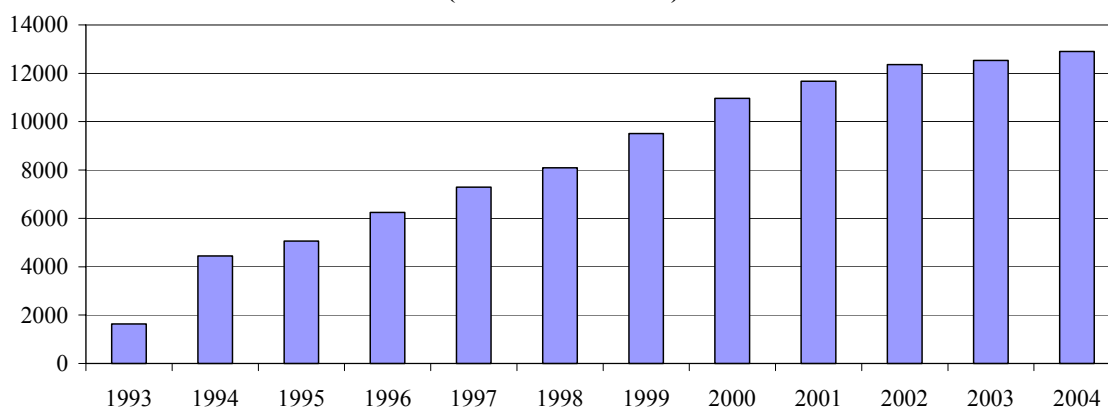
desarrollo de transacciones electrónicas entre el Estado y los proveedores para generar ahorros en las contrataciones. Con el SEACE, las entidades oficiales deben publicar obligatoriamente toda la información de sus procesos de selección en planes anuales de adquisiciones y contrataciones, convocatorias, documentos de licitación, actas, resultados de evaluación, resumen de contratos y avisos diversos. Además pueden realizar la prepublicación de bases complejas de licitaciones para recibir comentarios de proveedores interesados.

Mercados abiertos a la competencia internacional

La apertura internacional constituye una de las vías más vigorosas para alentar un clima activo de competencia en los mercados. La protección frente a la competencia internacional no sólo encarece los precios en los mercados domésticos, sino también incita a comportamientos de reserva del mercado por parte de los grupos domésticos. Es importante entonces propiciar la apertura de la economía a la competencia internacional, no sólo en el ámbito del comercio sino también en el de la inversión. Avanzar en ese proceso implica lo siguiente: (i) mantener niveles reducidos de protección arancelaria y no arancelaria (tanto nominal como efectiva); (ii) garantizar la vigencia de una cuenta de capital aceptablemente liberalizada, con restricciones limitadas a la inversión directa procedente del exterior; y (iii) establecer un marco regulador no discriminatorio en el acceso al mercado por parte de los agentes económicos, independientemente de su origen y nacionalidad.

Durante los últimos 16 años se han realizado reformas estructurales encaminadas a abrir los mercados peruanos a la competencia internacional y a promover la entrada del capital privado extranjero. Sin embargo, la respuesta institucional a los problemas que enfrentan los inversionistas foráneos una vez deciden establecerse en el país ha sido deficiente. Muestra de ello son, por ejemplo, los sucesos acontecidos en Cerro Killish o en Tintaya, proyectos mineros que sufrieron una paralización temporal por manifestaciones de la sociedad civil, o el informe preparado por la consultora Apoyo (2004) en el que se describen las demoras ocasionadas por los trámites requeridos para desarrollar el proyecto minero Antamina.

Gráfico 7.1
Stock de Inversión Extranjera Directa
(millones de dólares)



Fuente: Proinversión

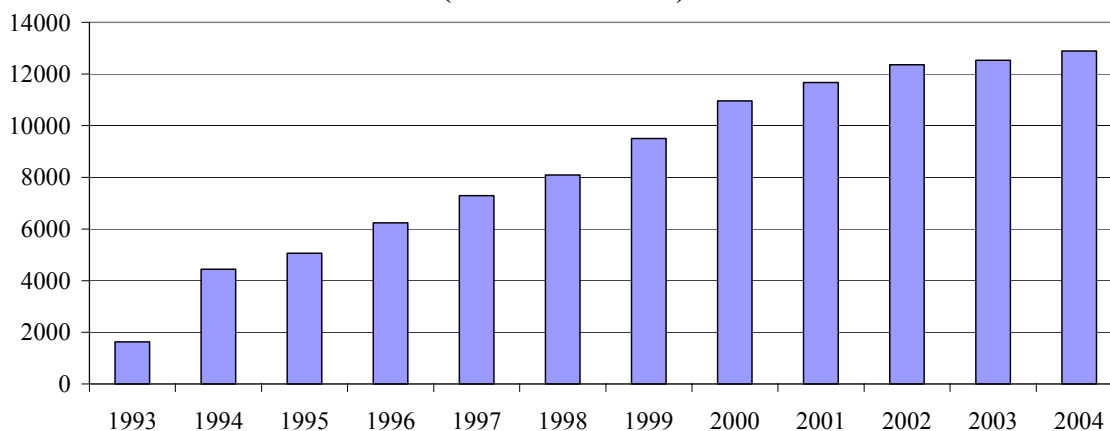
Actualmente el Perú tiene un arancel promedio del 10,2%, inferior al de la década de los años noventa (13,5%). No existe impuesto ad-valorem, se devuelve el impuesto general a las ventas, se restituyen los derechos arancelarios a las exportaciones (*drawback*) y existen regímenes de admisión e internamiento temporal para equipos e insumos. Además, el sistema aduanero ha sido reformado hasta el punto en que se ha constituido en ejemplo internacional. Todo ello en un contexto de estabilidad macroeconómica representada por la baja expectativa inflacionaria y las pocas posibilidades de recesión.

Las reformas realizadas durante la década de los años noventa en el Perú crearon las condiciones iniciales necesarias para la liberalización y desregulación de los mercados en los distintos sectores de la actividad económica. De acuerdo con lo dispuesto por la legislación que regula el crecimiento y la promoción de las inversiones privadas, así como el fomento de la inversión,¹⁶⁷ se ha precisado la apertura de todas las actividades de la economía nacional, y se ha garantizado la libre iniciativa privada, la libre competencia y el libre acceso a todos los sectores de la economía, en cualquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la legislación nacional.

La libre empresa está consagrada para toda actividad relacionada con la producción en el mercado de bienes y servicios. El impacto de la apertura a la competencia internacional se constata en el rápido crecimiento de la inversión extranjera directa en el país durante los últimos 15 años, como se observa en el Gráfico 7.1. Los atractivos del Perú han sido adecuadamente promovidos entre los inversionistas extranjeros en proyectos concretos como son los programas de privatización y concesiones, pero no de manera general sobre las condiciones favorables para las inversiones en el país.

¹⁶⁷ Las principales normas que tratan estos temas son: el Decreto Legislativo No. 662 (Régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras mediante el reconocimiento de ciertas garantías); el Decreto Legislativo N° 757 (Ley marco para el crecimiento de la inversión extranjera) y su reglamento aprobado por Decreto Supremo No. 162-92-EF; y las Leyes N°. 27342, 27391, 27514, 27576 y 27909.

Gráfico 7.1
Stock de Inversión Extranjera Directa
(millones de dólares)



Fuente: Proinversión 2004.

El Perú ha optado entonces por un régimen abierto de inversiones en el que todos los sectores y regiones de la economía están abiertos a la competencia internacional, vale decir, a la inversión extranjera, con la salvedad de aquellos que involucran recursos naturales que se ubican a menos de 50 km. de las fronteras internacionales. Entre otras políticas, el Perú ofrece normas de superior jerarquía en materia de trato a los inversionistas extranjeros, no discriminación a las inversiones foráneas, libre repatriación de capitales y convertibilidad de moneda, garantías específicas relativas a la expropiación e indemnización de los inversionistas extranjeros, así como igualdad de acceso a los mecanismos nacionales de solución de controversias. Estos derechos, libertades y garantías se recogen en el texto de la Constitución Política de 1993.

Las normas promocionales de la competencia internacional, así como aquellas destinadas a atraer inversiones hacia los mercados peruanos, establecen las siguientes garantías generales: (i) la no discriminación entre capitales nacionales y extranjeros; y (ii) el derecho a transferir libremente al extranjero capitales y dividendos provenientes de su inversión, sin autorización previa y bajo la única condición de haber cumplido con el pago de los impuestos correspondientes. En el mismo sentido, dichas normas crean regímenes de estabilidad jurídica para los inversionistas extranjeros y autorizan al organismo nacional competente --la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN)-- a negociar y celebrar contratos de estabilidad jurídica con inversionistas extranjeros que no pueden ser modificados unilateralmente por el Estado.

Con todo, aún existen limitaciones estructurales a la gobernabilidad y otras barreras que, desde un punto de vista normativo y administrativo, afectan o limitan el flujo de inversiones y la competencia internacional en los mercados locales, a saber: (i) un entorno inestable e impredecible para la ejecución de políticas; (ii) la aplicación inconsistente e impredecible de las leyes y regulaciones por parte de la administración pública; (iii) la debilidad e ineficiencia del sistema de resolución de conflictos, y (iv) la existencia de procedimientos administrativos innecesariamente engorrosos, los cuales persisten a pesar de los esfuerzos realizados en este campo durante los últimos 15 años. Todo ello sigue siendo causa de un riesgo país que eleva los costos de transacción y afecta la competitividad y productividad de la economía.

Transparencia informativa sobre la situación y el gobierno corporativo de las empresas

Un ámbito relevante en relación con la defensa de la competencia tiene que ver con la promoción de comportamientos responsables de los agentes económicos en el seno de las estructuras de gobierno corporativo. La promoción de la transparencia informativa por parte de las empresas acerca de sus resultados y sus procedimientos de gobierno constituye un componente básico de este propósito. Un paso adelante en esta dirección es la adopción de normas contables homologadas y la adecuada publicidad, transparencia y confiabilidad en la presentación de los resultados empresariales. Por el contrario, la ausencia de información accesible y fidedigna puede resultar o bien en inversiones erróneas como consecuencia de información defectuosa o inexistente, o bien en enriquecimiento ilícito.

Actualmente, el tema del buen gobierno corporativo ha adquirido suma importancia para las economías de mercado que desean ser eficientes. Accionistas y acreedores deben tener acceso a información suficiente y adecuada sobre la marcha de las empresas. Además, ambos deben estar facultados para influir en la administración de las mismas, con el fin de asegurar que los bienes, y en general los activos de las compañías, sean utilizados de una manera eficiente y racional. Y si bien el tema del gobierno corporativo se considera relativamente nuevo, las normas que tienen impacto sobre el mismo han estado presentes en los mercados desde hace varias décadas.

El Perú no ha sido la excepción,¹⁶⁸ y allí el tema ha sido tratado principalmente por aquellas sociedades que cotizan en la Bolsa de Valores de Lima, dado que están sujetas a la supervisión directa de una entidad pública: CONASEV. Sin embargo, no hay razón para que los principios y normas de gobierno corporativo no apliquen igualmente a la mediana, pequeña y microempresa, en la medida en que pueden ayudar no sólo a desarrollar sus negocios sino también a facilitar su acceso a capital y crédito.¹⁶⁹

CONASEV exige que, en su memoria anual, cada una de las sociedades peruanas incluya una autoevaluación y sustento del cumplimiento de los principios del buen gobierno corporativo (26 de los 71 principios). Como consecuencia de dicha norma, más de 200 empresas tuvieron que presentar la información solicitada en el 2005, pero no todas lo hicieron a cabalidad. La revisión de las memorias de 2004 por parte de CONASEV muestra que de un total de 222 emisores obligados a presentar la memoria anual con el anexo dedicado al gobierno corporativo, 179 cumplieron con su entrega en el plazo establecido; de éstos, 168 incluyeron el anexo en mención (CONASEV, 2005).

Aunque no es posible afirmar que existe un cabal entendimiento de lo que implica este tipo de información, tampoco es aventurado afirmar que la autoevaluación se presenta fundamentalmente porque su incumplimiento o presentación incompleta entraña sanciones por parte de CONASEV. Las multas por este concepto oscilan entre 1 y 25 unidades impositivas tributarias (UIT).¹⁷⁰ Asimismo, la presentación de información inexacta, falsa o tendenciosa puede acarrear una multa de 50 a 300 UIT o la suspensión de la licencia de funcionamiento. En

¹⁶⁸ Los principales cuerpos normativos que recogen la mayor cantidad de principios y regulaciones de buen gobierno corporativo son la Ley General de Sociedades y la Ley del Mercado de Valores.

¹⁶⁹ Dichos principios y normas han sido recogidos en el Código de Principios de Buen Gobierno para las Sociedades Peruanas que fue expedido en el año 2002 por un comité presidido por CONASEV.

¹⁷⁰ La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un patrón de referencia que se establece para fines tributarios pero que también se emplea para otros trámites administrativos. En 2005 el valor referencial de la UIT equivale aproximadamente a US\$1000.

ese sentido se puede afirmar que falta aún camino por recorrer en lo que se refiere a entender y asimilar los beneficios del gobierno corporativo para el desarrollo mismo de los negocios, de modo que sus principios y preceptos se cumplan por convicción y no por temor a la sanción estatal.

Coordinación y fomento de los mercados

Como se afirmó anteriormente, la sola existencia de la propiedad privada no garantiza por sí misma el adecuado funcionamiento de los mercados. En determinados ámbitos se pueden presentar fallas que hagan que los mercados sean incompletos o no funcionen correctamente, a saber: la presencia de externalidades, la existencia de bienes públicos, el carácter imperfecto y asimétrico de la información entre los agentes económicos o la vigencia de complementariedades y de problemas de coordinación en la inversión. En todos estos casos hay problemas para que los mercados funcionen eficientemente, y por ello se requiere de cierto nivel de acción pública que garantice el logro del óptimo social.

En el mismo sentido, la sola acción correctora no garantiza que la situación va a mejorar. Para que esto suceda es necesario: (i) identificar adecuadamente tanto la falla como sus causas; (ii) definir de forma precisa el tipo de intervención que corrige la falla de mercado detectada; y (iii) analizar cuidadosamente tanto los beneficios como los costos de la acción correctora. Una vez resueltos estos tres aspectos se estará en condiciones de diseñar una intervención que mejore los niveles de eficacia y bienestar agregados. Para eso se debe disponer no sólo de información adecuada, sino también de instituciones de calidad que gobiernen el proceso y establezcan el marco normativo y de estímulos adecuado.

Política industrial y de promoción de la inversión

Uno de los ámbitos en los que se producen problemas relacionados con la presencia de fuertes externalidades, complementariedades y problemas de coordinación es el de la inversión industrial. Por ello es aconsejable que los países dispongan de instituciones adecuadas para corregir aquellas fallas de mercado que dificultan o penalizan la inversión industrial.

Para mejorar el clima de negocios, el Perú ha creado un régimen promocional que beneficia a los inversionistas, y particularmente a los extranjeros. Los incentivos fiscales, los convenios de estabilidad jurídica y los privilegios de residencia para los empleados y propietarios-operadores que no son ciudadanos peruanos constituyen los principales elementos de dicho régimen promocional de la inversión privada. Estas acciones por parte del Estado han sido correspondidas por los inversionistas foráneos, cuyas inversiones se han multiplicado por ocho en 11 años. De acuerdo con el Banco Mundial (World Bank, 2005), en 2004 el Perú tenía una protección media a las inversiones, medida a través del índice de acceso, lo cual lo sitúa detrás de Chile, Brasil y Argentina.

Existen incentivos tributarios que pretenden alentar la inversión en determinadas zonas geográficas (selva y frontera), en productos exportables y en la adquisición de bienes de capital. Asimismo se han diseñado mecanismos de reintegro del derecho de importación para las mercancías que se reexportan, como los siguientes: el Régimen de Admisión Temporal, que implica la suspensión de derechos y de cualquier tipo de gravámenes para aquellas mercancías destinadas a procesos de transformación para la exportación; el *draw-back*, que permite obtener la restitución del 5% de los derechos arancelarios que hayan gravado la importación de las mercancías contenidas en los bienes exportados o consumidos durante su producción; y la

Reposición de Mercancías en Franquicia, que permite importar, con exoneración automática de derechos arancelarios y otros impuestos que gravan la importación, mercancías equivalentes a aquellas nacionalizadas y que sean transformadas en un producto final para su posterior exportación. El plazo para acogerse al beneficio es de un año, computado a partir de la fecha de importación de la mercancía a reponer.

No resulta raro que un país emergente ofrezca incentivos que apunten a corregir o compensar los obstáculos y defectos de política que afectan el clima de inversión. Sin embargo, tal y como se ha citado en el Capítulo V “Gestión Pública” el régimen de exenciones resultante es una de las principales causas del bajo nivel de fiscalidad del país. Además, en el caso particular del Perú, dichos incentivos no constituyen correctivos o mecanismos compensatorios al clima de inversión, sino que representan medidas adicionales a la política general del Estado que promueve las inversiones privadas en el país desde hace ya unos quince años.

Con todo, la existencia de políticas claras a favor de la inversión no quiere decir que las condiciones estén dadas para impulsarla plenamente. Se requiere igualmente una campaña promocional para dar a conocer el país y sus ventajas a inversionistas de cartera y a los que buscan nuevos mercados. En este sentido, un mayor desarrollo del mercado de capitales mejoraría el reconocimiento del Perú como un destino de inversiones estratégicas.

En suma, se puede afirmar que el Perú ha creado y desarrollado un marco de política atractivo para las inversión nacional y extranjera, lo cual queda demostrado por su crecimiento durante el último decenio: se ha pasado de un *stock* de inversión extranjera de US\$1.600 millones en 1993 a US\$12.900 millones el 2004. Parte de ello también se debe a las oportunidades de inversión que se han dado bajo el marco de los procesos de privatización de empresas del Estado y de entrega en concesión al sector privado de proyectos de infraestructura y prestación de servicios públicos.

Marco normativo adecuado para el desarrollo de los mercados financieros

El financiero es otro de los campos donde se pueden registrar importantes fallas de mercado. De hecho, se trata de mercados caracterizados por la presencia de información imperfecta y asimétrica. Allí las fallas se originan en la propia naturaleza intertemporal de las transacciones que se realizan.

La asimetría informativa entre acreedor y deudor (o entre asegurador y asegurado) exige un fuerte marco normativo de carácter cautelar, que normalmente emana de una institución de vigilancia (la Superintendencia Bancaria, en unos casos, o el propio Banco Central, en otros). El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Pagos de Basilea han desarrollado una intensa actividad encaminada a generar y difundir un marco normativo prudencial que oriente el fortalecimiento de las instituciones en este campo. Los países en desarrollo han tratado de adaptar esa normativa a sus propios sistemas financieros nacionales, lo cual indudablemente los ayudará a mejorar sus niveles de eficiencia y seguridad.

Más allá de estos aspectos, la asimetría informativa genera un problema adicional asociado a las dificultades de acceso al crédito de ciertos segmentos de la población. Ello es consecuencia del carácter racionado que tiene la oferta de crédito, que requiere la aportación de garantías por parte del deudor. El racionamiento del crédito puede generar costos para la eficiencia agregada del sistema, en la medida en que impida la financiación de proyectos de inversión que podrían resultar rentables. A su vez, esa misma exclusión es fuente de desigualdad y conlleva costos para

el progreso de los sectores sociales más pobres. En este ámbito también es necesario disponer de mecanismos institucionales que reduzcan al máximo los costos de la exclusión. El desarrollo de una normativa sobre microfinanzas puede ayudar a aliviar este problema, como también lo hará el apoyo a los procesos de bancarización de los ahorros familiares.

De acuerdo con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú (SBS), los créditos otorgados por el sistema bancario ascendían, a fines de mayo de 2005, a S/38.300 millones, de los cuales el 78,2% se concentraba en Lima Metropolitana. Los depósitos totales eran S/48.500 millones, de los cuales el 79,4% correspondía nuevamente a Lima Metropolitana. Pero esta concentración no es un fenómeno exclusivo de la región capital, sino también de los bancos, ya que cuatro de ellos absorben la mayoría de los depósitos y créditos: Banco de Crédito del Perú, Banco Continental, Banco Wiese Sudameris e Interbank, los cuales representan en conjunto alrededor del 79% de los créditos y el 86% de los depósitos. Por otro lado, existe un gran número de depositantes en el sistema bancario con bajos saldos promedio y poco o nulo poder de negociación. Los depósitos menores¹⁷¹ representan una pequeña parte de los montos (14,9% para personas y 1,7% para empresas), a pesar de que comprenden el mayor número de cuentas (91% de personas y 82% de empresas).

El funcionamiento del sistema crediticio privilegia el tamaño de la empresa: a mayores ingresos de la empresa, mayores son las posibilidades de acceder a algún tipo de crédito y financiamiento bancario. Son varios los obstáculos que aquí operan: trabas en el marco legal e institucional que impone restricciones para que cada empresario diseñe un esquema de garantías que se adecue a su actividad particular; el impedimento para que cualquier bien pueda ser otorgado en garantía; la falta de un registro único de garantías; y la existencia de un sistema de ejecución judicial de garantías lento e impredecible que beneficia al mal pagador. Así, quienes se quedan sin acceso al crédito son aquellos que no poseen bienes inmuebles que puedan servir como garantía, o que si lo poseen no lo tienen formalmente registrado y por tanto no es hipotecable.

El Estado es propietario del Banco de la Nación (BN), el cual se encarga principalmente de administrar las cuentas de depósitos que posee el Ministerio de Economía y Finanzas, al tiempo que actúa como su agente financiero en operaciones de endeudamiento externo y de comercio exterior. Pero además, el BN disfruta de un trato distinto al que se le da al resto de los bancos del sistema, y que queda señalado expresamente en la “Ley general del sistema financiero y del sistema de seguros y orgánica de la SBS”. Esto le permite quedar por fuera de la órbita de supervisión de la SBS y exceptuarse de obligaciones que rigen para el resto de empresas financieras en aquellos aspectos que no le son favorables, así como de participar en el Fondo de Seguro de Depósitos a favor de los ahorristas.

Últimamente se han modificado aspectos de la reforma del sistema financiero, aunque más por un afán de remediar manifestaciones adversas de corto plazo que por intentar tratamientos saludables y de largo aliento, así sean impopulares. Es así como se ha creado un impuesto a las transacciones financieras para tratar de incrementar los ingresos del gobierno y así poder cumplir las promesas electorales. Igualmente se procedió a crear un organismo estatal, el Banco Agropecuario, para apoyar a los pequeños agricultores que no tienen acceso al crédito en el sistema financiero. Y para mantener controladas las demandas de los trabajadores y pensionistas del sector público, el Banco de la Nación les otorga créditos directos.

¹⁷¹ S/ 7.229 para personas naturales y S/ 18.073 para personas jurídicas.

En suma, el sistema financiero peruano exhibe un escaso dinamismo debido a la falta de incentivos para otorgar créditos a quienes no poseen propiedades inmuebles que sirvan como garantía, para propiciar la afiliación al sistema de pensiones y para desconcentrar los depósitos y créditos de la ciudad de Lima. Hasta el momento, la SBS no ha demostrado tener la capacidad propositiva para generar las condiciones que contribuyan a revertir esta situación. Por su parte el Estado, en vez de promover condiciones de estabilidad e igualdad de oportunidades en el sistema financiero, ha implementado medidas crediticias desde los bancos estatales, reviviendo actitudes supuestamente abandonadas. En ese sentido es necesario que implemente más bien los incentivos apropiados para ampliar el otorgamiento de créditos y le deje esa labor a la banca privada.

Política para la promoción de la internacionalización

La implantación de las empresas en el exterior y/o el desarrollo de mercados externos puede requerir que aquellas asuman costos fijos importantes para proyectarse internacionalmente, así como para acceder a la información especializada relativa a las oportunidades de negocios en el exterior y a la especificidad de las operaciones internacionales. Parte de ese conocimiento tiene características parciales de bien público, en la medida en que, una vez generado, queda a disposición de todos sin exclusión. Esto justifica que las instituciones públicas se involucren en la creación de una infraestructura institucional de apoyo a los procesos de internacionalización de la empresa. Tal política debe estar dirigida muy especialmente a las empresas pequeñas y medianas, que son las que mayores dificultades tienen para asumir en solitario los costos que comporta el proceso de internacionalización.

Desafortunadamente, los esfuerzos que realizan algunas instituciones públicas peruanas para promocionar las exportaciones y atraer el turismo no encuentran el respaldo apropiado por parte de otras instituciones que tienen la responsabilidad de brindar el soporte operativo a los procesos. Esta falta de correspondencia se observa, por ejemplo, en los altos costos del servicio portuario y en el tiempo que tarda obtener y modificar un permiso fitosanitario, como se explica más adelante. Aun así, las exportaciones se han incrementado en casi 130% en 10 años, pasando de US\$ 5.500 millones en 1995 a US\$12.600 millones a fines de 2004.

Sin embargo, los productos tradicionales (minería, petróleo y agricultura) siguen representando más del 70% del total. Aún más, la minería aumentó su representación en el total de las exportaciones, al ascender de un 47% en 1995 a un 55% en 2004. No obstante este notable crecimiento, las exportaciones peruanas en términos per cápita son inferiores a US\$300, frente al promedio latinoamericano que supera los US\$700, lo cual puede ilustrar su grado de inserción.

Actualmente existen cuatro entidades del Estado que tienen una participación directa en la promoción de las exportaciones y del turismo en las relaciones comerciales del Perú frente al mercado internacional: el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), la Comisión de Promoción de las Exportaciones (PROMPEX), la Comisión de Promoción del Turismo (PROMEL PERÚ) y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Para realizar sus funciones de promoción, PROMPEX y PROMEL PERÚ tienen un presupuesto asignado equivalente a US\$5,16 y US\$ 17,58 millones respectivamente. Nótese que el presupuesto asignado a PROMPEX corresponde al 0,06% del total de las exportaciones.

Una de las razones que puede explicar la situación en que se encuentra el sector exportador es la existencia de trabas burocráticas para incrementar o mejorar la calidad de la oferta. Así por ejemplo, si bien la obtención de un certificado fitosanitario tarda siete días aproximadamente, realizar un cambio en dicho certificado puede demorar hasta 15 días adicionales, lo cual

perjudica la calidad de los productos perecederos (CAD, 2004d: 9).¹⁷² Otro de los factores de mayor efecto tiene que ver con los costos relacionados con el servicio portuario. Se estima que la movilización de bienes en el Perú representa un 40% del costo total del producto, mientras que en los otros países de la región el promedio es de 20%. Y mientras que el tiempo promedio de demora en muelles en la región es de 20 horas, en el Callao asciende a 29. Este puerto es 50% más costoso que, por ejemplo, el puerto de Valparaíso en Chile y tiene apenas un tercio de la eficiencia para manipular carga (10 contenedores por hora frente a 28). Esta ineficiencia es producto de la falta de reformas en un sector portuario monopólico, así como de la escasez de inversión para mejorar sus servicios (Oliva, 2002).¹⁷³ Según el índice de calidad de la infraestructura portuaria, el Perú ocupa el puesto 16 de entre 20 países de América Latina.

Durante los años noventa se introdujeron importantes reformas en el sector externo, lo cual se tradujo en un aumento significativo de las exportaciones. Aun así, el volumen sigue siendo bajo y poco competitivo en comparación con otros países de la región. El poco presupuesto asignado a la promoción de las exportaciones, la existencia de trabas burocráticas y administrativas, así como la carencia de infraestructura moderna constituyen importantes limitantes que socavan la posición competitiva del país. De acuerdo con el Índice de Competitividad del Crecimiento elaborado por el Foro Económico Mundial, en el año 2003 el Perú se ubicaba en el puesto 57 (decil 7), mientras que el año anterior ocupó el puesto 54 (decil 6).

Política de promoción y difusión de las innovaciones tecnológicas, y de formación de profesionales

La actividad innovadora es otro ámbito en donde se pueden registrar numerosas fallas de mercado. Una parte de la actividad investigativa –la investigación básica– tiene los rasgos propios de un bien público, por lo que difícilmente se puede dejar su gestión enteramente al mercado. La participación de las instituciones públicas en la promoción de este tipo de actividad --sea directa o indirecta--, parece clave si se quiere alentar la innovación y el progreso tecnológico en el país. Más allá de este aspecto, otros campos de la actividad innovadora presentan rasgos (acumulación, difícil apropiación y alta incertidumbre) que hacen que, incluso en esos casos, el mercado pueda no conducir a una asignación óptima de esfuerzos. Por esta razón, los países ponen en marcha iniciativas destinadas a apoyar el esfuerzo innovador y a respaldar el proceso de creación de capacidades tecnológicas. Aun así, es conveniente que este proceso garantice la preservación de los niveles de competencia en los mercados.

¹⁷² El 53% de los actores relevantes entrevistados por CAD manifiesta que los principales problemas del sector exportador están ligados a la gestión administrativa, es decir, a la existencia de trabas y barreras burocráticas.

¹⁷³ Según el Instituto Peruano de Economía (IPE), el déficit de inversión en infraestructura de puertos del Perú asciende a US\$160 millones.

El Estado peruano asigna insuficientes recursos económicos a la educación y a la investigación científica, y por ello la promoción que puede realizar en estos campos no logra cumplir sus objetivos. Esta situación no es consecuente con el discurso político, el cual reconoce que sin estos elementos el desarrollo económico e integral de las personas es difícil de alcanzar. Además, la asignación de recursos para la investigación se realiza de manera oficial sin tener en cuenta un

proceso de asignación por méritos. Ello limita el potencial impacto de los recursos dedicados al efecto.

La ausencia de una política dirigida a fomentar la innovación, el bajo nivel de incentivos económicos asignados por el Estado, y por las poco favorables condiciones del mercado limita el impulso de la promoción de la innovación tecnológica. En el Cuadro 7.2 se puede apreciar que existen escasos mecanismos

Cuadro 7.2: Mecanismos formales de financiamiento de ciencia, tecnología e innovación

Tipo de mecanismo	Caracterización de la situación en el Perú
A. Formación de capacidades	
A.1 Becas para postgrados	Existe, limitado.
A.2 Financiamiento post-doc	Parcial
A.3 Financiamiento para pasantías	No existe
A.4 Financiamiento para equipamiento	Parcial
A.5 Financiamiento para infraestructura	Parcial
A.6 Financiamiento para capacitación laboral	Existe
A.7 Financiamiento para inserción de postgrados	No existe
A.8 Financiamiento para creación de capacidades en instituciones	No existe
B. Transferencia de tecnología internacional	
B.1 Financiamiento para misiones tecnológicas internacionales	No existe
B.2 Financiamiento de centros de transferencia tecnológica	Existe
B.3 Financiamiento para patentes, derechos y royalties	No existe
C. I+D e innovación	
C.1 Transferencias directas gubernamentales	Parcial, limitado
C.2 Fondos concursables horizontales	Existe, limitado
C.3 Fondos concursables verticales	No existe
C.4 Financiamiento por empresas	Escaso
C.5 Financiamiento para transferencia tecnológica local	No existe
C.6 Licitaciones públicas	Escaso
C.7 Crédito tributario a I+D	No existe
D. Desarrollo empresarial	
D.1 Capital semilla	No existe
D.2 Inversionistas ángeles	Escaso
D.3 Capital de riesgo	No existe
D.4 Valores (bonos, debentures,...)	Existe, limitado
D.5 Créditos	Existe. Acceso difícil
D.6 Atracción de inversión extranjera	Escaso
D.7 Garantías para escalamiento	No existe
D.8 Fomento a la demanda	No existe

formales de financiamiento para la formación de capacidades, transferencias tecnológicas, investigación y desarrollo, e incluso para el desarrollo de empresas. La inversión estatal en ciencia y tecnología apenas alcanza el 0,08% del PIB. En 2004 el Estado destinó 124 millones de soles (0,29% del total de presupuesto del Estado) a la programación de actividades relacionadas directa e indirectamente con ciencia y tecnología, aunque de dicho monto 36 millones se destinaron al pago de funcionarios y empleados.

Frente a ello no sorprende que los registros de patentes muestren un bajo nivel en términos absolutos para los residentes nacionales (60 patentes en 7 años), comparado con el correspondiente a las patentes otorgadas a no residentes (1.337 en el mismo período). A pesar de que los trámites son relativamente sencillos, el costo mínimo es de US\$500 (mínimo de 49,5% de la Unidad Impositiva Tributaria equivalente en el año 2005 a S/ 3.300), lo cual puede desincentivar el registro. La tasa de autosuficiencia, medida por el número de patentes como sinónimo de protección de los conocimientos con potencial interés económico, refleja el escaso dinamismo tecnológico y consecuentemente la limitada actividad inventiva del país. En el Perú, en el año 1999 se otorgaron 266 patentes a no residentes y cinco a residentes, lo cual arroja un

índice de 0,02. Esto se evidencia aún con mayor claridad cuando se hace un análisis comparativo entre países de América Latina.

En resumen, la ausencia de una política dirigida a fomentar la innovación, la asignación *ex officio* de recursos dirigidos a la innovación, el bajo nivel de incentivos económicos asignados por el Estado, y por las poco favorables condiciones del mercado limita el impulso de la promoción de la innovación tecnológica. Frente a ello, el sector privado está llamado a desempeñar un papel importante, si se diseñan los incentivos y políticas apropiadas. Sin embargo, hasta el momento su participación en la labor que realizan los institutos de investigación tecnológica ha sido escasa, además de que no utiliza el conocimiento que allí se produce para generar ingresos.

Con respecto a la educación, anualmente se destinan más de US\$3.400 millones de dólares a este rubro, de los cuales un 59,5% es aportado directamente por el Estado. Las familias contribuyen con el equivalente del 2,6% del PIB aproximadamente. El Estado ha considerado asignar en 2005 el 3,1% del presupuesto de la nación a la educación superior; de ello, más de la mitad se destina a la educación universitaria.

En menos de 15 años, el número de universidades se ha incrementado de 42 en 1990 (28 públicas) a 80 en 2004 (33 públicas). Asimismo, se observa que el número de carreras profesionales prácticamente se ha duplicado, mientras que los programas de postgrado se han multiplicado por seis. Sin embargo, esta creciente oferta educativa ha mostrado debilidades, en la medida en que no todas las autorizaciones han correspondido precisamente a instituciones que cuenten con docentes preparados, equipamiento actualizado e infraestructura adecuada, y tampoco responde necesariamente a las necesidades de desarrollo de las empresas (Capítulo IV: Estado de Derecho).

Ante esta situación, el gobierno peruano ha iniciado un programa (BID, 2003c) que pretende dar respuesta a muchos de los problemas identificados.

Regulación ambiental para la gestión de patrimonio natural y cultural

El espacio de los recursos, bienes y servicios ambientales es donde más se manifiestan las fallas de mercado. Allí es posible encontrar bienes públicos cuasi puros (el clima, la capa de ozono, la atmósfera o la biodiversidad), bienes comunes de libre acceso (como las pesquerías internacionales o los bosques), bienes de club (como el acceso a zonas exclusivas de pesca), en fin, bienes que por lo general están sujetos a importantes externalidades. Todo esto hace que el medio ambiente sea un campo en el cual los mercados son incompletos o imperfectos. En ese sentido se precisa de una regulación pública que permita conseguir resultados que se aproximen al óptimo social, así como de instituciones que establezcan las normas y sistemas de estímulos (o de desestímulos como multas, por ejemplo) necesarios para acercar los comportamientos individuales a los socialmente deseables, y para vigilar y penalizar las prácticas prohibidas.

El Perú cuenta con un marco legal muy amplio en lo que se refiere al uso sostenible de los recursos naturales y a la conservación del medio ambiente, a la gestión de recursos forestales, fauna silvestre, protección de áreas naturales, recursos hídricos, pesca, minería y residuos sólidos. Con todo, los índices de contaminación y deterioro de las condiciones del medio ambiente muestran que las acciones de las instituciones relacionadas con estos temas son insuficientes. Esto sucede ya sea porque no existe congruencia entre la normatividad y la operatividad, o porque simultáneamente operan leyes que promueven actividades económicas

que generan problemas ambientales, o simplemente por la ineficacia de los procesos de las instituciones.

Respecto a la diversidad biológica, el Perú alberga a 2.900 especies de fauna silvestre de las 23.400 existentes en el planeta (datos de 2001), de las cuales 221 han sido declaradas en situación de amenaza (7,6% de la fauna silvestre se encuentra amenazada). Al año 2004, el Perú había declarado la protección de 58 áreas naturales, equivalentes al 12,9% del total del territorio, un aumento considerable en comparación con la situación de 1999, cuando solamente existían 40 áreas protegidas equivalentes al 4,3% de la superficie total (Brack, 2005).

En materia de contaminación atmosférica, salvo las estadísticas que dan cuenta de los niveles del aire de Lima Metropolitana, no existen indicadores que permitan ofrecer una visión aproximada del estado en que se encuentra el tema de la gestión ambiental en forma regular. En materia legal, hasta 1990 se habían expedido 26 normas relacionadas con el cuidado y conservación del medio ambiente. Entre 1990 y 1999 la cifra llegó a 99, de las cuales la mayoría se relaciona con temas de agua, transporte, flora y fauna silvestre, y pesquerías.

Se estima que la contaminación ambiental provoca más de 13.500 muertes al año en el país, principalmente por infecciones respiratorias agudas. Tal contaminación y sus efectos se originan fundamentalmente en la excesiva importación de vehículos usados y el uso de combustibles sucios. El 63% de los vehículos que entraron al Perú entre 1991 y 2004 utiliza en su mayoría diesel 2, el cual tiene un alto contenido de azufre.¹⁷⁴ Asimismo, el Perú importa petróleo diesel que contiene 5.800 partes de azufre por millón (ppm), cuando la tendencia internacional permisible es de 350 ppm y la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) es que no sea superior a 125 ppm. Sobre este asunto, el Ministerio de Energía y Minas ha emitido una norma que plantea la necesidad de reducir el azufre a niveles que se encuentren entre 50 y 350 partículas por millón, de acuerdo con un cronograma de adecuación aún por elaborar, aunque se espera que la fecha de cumplimiento sea 2011.¹⁷⁵

De acuerdo con el monitoreo que realiza la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) a la calidad del aire, los valores máximos de elementos contaminantes encontrados en el aire superan los niveles permitidos por las normas nacionales, que de por sí son mayores a los estándares recomendados por la Organización Mundial de la Salud; tal es el caso del dióxido de azufre, cuyo valor máximo anual es de 50 microgramos por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$).

A pesar de que se conoce la magnitud del problema de la contaminación del aire, no existen políticas orientadas a restringir el parque automotor y/o la circulación de vehículos, como tampoco incentivos a importar vehículos nuevos o a fomentar el uso de combustibles menos contaminantes. En la mayoría de los casos se privilegia el interés económico de corto plazo, lo cual conduce a gravar con impuestos municipales a los vehículos nuevos, permitir la importación de vehículos usados, o gravar con menores impuestos al petróleo diesel frente a la gasolina, aun cuando el 71% del combustible vendido es diesel. Dentro de las normas de tránsito está tipificada

¹⁷⁴ El azufre se halla en el diesel y algunos tipos de gasolina y, junto con el plomo, son los dos agentes que producen el mayor grado de contaminación del medio ambiente en centros urbanos. La combustión en el motor del vehículo crea dióxido de azufre, el cual contamina el aire y se filtra en los pulmones.

¹⁷⁵ Decreto supremo 012-2005 EM.

la sanción a los conductores de vehículos contaminantes, aunque en la práctica se hacen pocos esfuerzos por aplicarla. A su vez, esto desincentiva el cumplimiento por parte de los infractores.¹⁷⁶

Cuadro 7.3: Cobertura de DIGESA en relación son las autorizaciones de vertimientos, agosto 2004

Sector	Cobertura
Gran Minería	83%
Mediana Minería	63%
Pequeña Minería	11%
Saneamiento	Sin dato
Industrial	Sin dato
Hidrocarburos y energía	27%

Fuente: DIGESA

Con respecto a la calidad del agua potable, aun cuando DIGESA es responsable por monitorearla, no lo hace en forma regular ni en todo el país. También en este caso, los niveles de contaminación permitidos por las leyes nacionales son superiores a los recomendados por la Organización Mundial de la Salud. Parte del problema del agua potable se relaciona con elementos contaminantes en las fuentes, debido a que DIGESA no lleva a cabo el monitoreo suficiente. A ello se suman las autorizaciones de

vertimientos que expide la agencia, cuyos niveles de cobertura indican que existe informalidad en este aspecto (Cuadro 7.3). Estos vertimientos llegan a los ríos y afluentes, como también al mar, donde se puede identificar contaminación por aceites, grasas y carga orgánica, entre otros, principalmente por la acción de las empresas pesqueras que operan en la costa. De los vertimientos del sector pesquero, sólo el 13% tiene autorización sanitaria vigente, mientras que el 28% está en trámite. En 14 de las 24 bahías que hay en la costa peruana no se autoriza ningún tipo de vertimiento.

A pesar del número de dispositivos legales que se ocupan del tema de la regulación del medio ambiente, en la práctica las entidades encargadas de realizar el monitoreo no cuentan con los recursos necesarios para realizar una labor efectiva. En otros casos, las multas y sanciones que se aplican son insuficientes y no generan incentivos para mejorar los programas de descontaminación en las empresas, cuya respuesta muchas veces se produce más por presión de la población organizada o de los medios de comunicación. No obstante los esfuerzos que se han hecho por mejorar los mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional que favorezcan la uniformidad y compatibilidad de políticas, aún falta hacer lo propio para generar los mecanismos que incentiven el cumplimiento de los dispositivos legales.

Condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento

La estabilidad macroeconómica es un requisito indispensable para cualquier proceso de crecimiento sostenido y en ese sentido podría considerarse como un bien público, en la medida en que posee los rasgos de no exclusibilidad y no rivalidad que caracteriza a este tipo de bienes. Su suministro no puede quedar limitado a lo que el mercado propicie, sino que tiene que ser asumido por la acción colectiva a través del Estado. De hecho, forma parte de las actividades tradicionalmente asignadas a aquel: reducir las perturbaciones cíclicas de la economía en aras de propiciar una senda más equilibrada de crecimiento que compatibilice elevados niveles de empleo con la estabilidad de precios.

¹⁷⁶

A finales de 2001 se hizo un intento por frenar la importación de vehículos usados mayores de 3.000 kg. a través de la expedición del Decreto de Urgencia 140-2001. Sin embargo, en julio de 2005 el Tribunal Constitucional decretó la inconstitucionalidad del primer artículo de la norma mencionada, lo que implica que se podrán volver a importar, además de los vehículos usados, partes, piezas y repuestos de segunda mano.

Marco normativo estable, legítimo y eficaz

Un primer requisito para la estabilidad macroeconómica de un país es que exista un marco normativo estable, creíble y predecible. No en vano, una de las tareas básicas que se le encomienda al Estado es la definición de aquellas normas que fijan los límites para la actuación de los agentes económicos. La estabilidad de las normas e instituciones públicas les ofrece un entorno de seguridad, mientras que su variabilidad y la discrecionalidad en su aplicación incorporan un componente de costo en términos de incertidumbre y desconfianza. Los estudios empíricos confirman los costos que entraña para la vida económica la existencia de un marco normativo impredecible, poco creíble, altamente variable o con amplios espacios para la discrecionalidad en su aplicación. De hecho, la falta de previsibilidad de las normas constituye uno de los rasgos del marco institucional que mayores costos impone a las posibilidades de crecimiento de una economía (Brunetti, 1997, y Brunetti *et al.*, 1998). Por su parte, Keefer (2004) sugiere que el valor de la estabilidad de las normas está condicionado fundamentalmente por su credibilidad.

Entre las características más notables de la gobernabilidad en el Perú se encuentran la inestabilidad de los regímenes políticos, cambios bruscos en la orientación política, y la visión cortoplacista de muchas decisiones y políticas públicas, cuya formulación parece muchas veces un proceso arbitrario y dependiente de la voluntad y de las preferencias del gobierno de turno (Morón y Sanborn, 2005). Esta situación, tal y como se ha argumentado en el Capítulo IV “Estado de Derecho”, genera altos costos de transacción que afectan de manera negativa en la actividad económica. Según el Banco Mundial (World Bank, 2002a), si bien estas características no son únicas al contexto latinoamericano, el Perú representa un caso particularmente débil desde esta perspectiva.

Un problema fundamental que debilita el entorno institucional es el incumplimiento de la legislación vigente y la falta de aplicación consistente de la misma, así como la deficiencia de mecanismos de sanción pertinentes. Si bien existe un marco legal generalmente adecuado para el desarrollo y funcionamiento de los mercados, la aplicación de esta legislación es aleatoria e impredecible, cuando no parcial, o favorable en algunos casos a intereses particulares. Existe en el Perú una especie “licencia social” para transgredir la ley, la cual convive con una “falta de autoridad de la instancia de enunciación de la ley” (Portocarrero, 2005). De ahí la percepción generalizada de que quienes hacen la ley, o quienes están encargados de velar por su cumplimiento, son los primeros en quebrarla. Además, la expectativa de impunidad produce incentivos nefastos para la interacción social y las transacciones económicas. En ese sentido la ley es simplemente un referente para una interacción social en la que los problemas se “negocian” caso por caso, a través de compromisos.

Los orígenes de esta debilidad institucional, así como de la inestabilidad del marco normativo y de la volatilidad de la orientación política, son múltiples y complejos. Como se ha indicado previamente, un factor importante es la fragilidad de la democracia y del sistema de partidos, que produce incentivos adversos a la estabilidad política y a la planificación de largo plazo. Asimismo, la corta experiencia democrática y la poca credibilidad de las colectividades limitan la capacidad de los votantes para evaluar la contribución de las políticas del gobierno a la situación económica del país, al tiempo que socavan la rendición de cuentas de los políticos para con sus electores en torno a las políticas y medidas que han contado con su respaldo. Todo ello opera en detrimento de la aplicación de prácticas responsables y reformas sostenibles.

La fragilidad de los mecanismos de representación tiene un impacto directo en el diseño de las políticas económicas: la debilidad del sistema democrático y de los mecanismos de representación desincentiva la coordinación entre los actores y limita las posibilidades de llegar a acuerdos intertemporales que permitan la planificación de largo plazo, así como la estabilidad y credibilidad de aquellas (Spiller, Stein y Tommasi, 2003).

Por otra parte, existen pocos obstáculos institucionales a la introducción de cambios rápidos y bruscos en la orientación política, debido a la alta concentración de poder en la rama Ejecutiva, como se ha argumentado en el Capítulo III “Sistema Democrático”. Esto presenta un serio desincentivo a la inversión privada de largo plazo, necesaria para cubrir el déficit de infraestructura y servicios públicos del país (IIG, 2005). Las encuestas sobre clima de inversión del Banco Mundial (World Bank, 2005), si bien muestran que las políticas aunque cambiantes son predecibles (Ver gráficos 4.6 y 4.7) informan que, no obstante, el 71% de los inversionistas entrevistados considera que la volatilidad de las políticas representa una restricción importante para sus actividades. En la misma encuesta, el Perú ocupó el segundo lugar en materia de inestabilidad política. Los datos del World Economic Forum (WEF) sobre los costos que tal inestabilidad entraña para la actividad empresarial indican que, en el caso del Perú, éstos son significativos y superiores al promedio mundial y regional.

La falta de transparencia en la gestión pública, la debilidad del Estado de Derecho y la baja calidad de la gobernabilidad generan incertidumbre regulatoria y altos costos de transacción y conllevan el riesgo de una aplicación arbitraria de las normas, todo lo cual tiende a desanimar y a limitar la inversión privada.

Sistema fiscal eficiente, flexible, equitativo y eficaz

El funcionamiento correcto de los mercados también depende de la existencia de una hacienda pública que sea eficiente, flexible, equitativa y eficaz en su doble componente de ingresos y gastos. Como es sabido, de la dimensión y capacidad de gestión de la hacienda pública dependen tanto las actividades reguladoras del Estado como las vinculadas a sus labores redistributivas.

En lo que se refiere a los ingresos, es necesario disponer de un sistema fiscal que sea *eficiente*, de modo que no incorpore distorsiones en la actividad económica; *flexible*, para que pueda responder a las necesidades que imponen las condiciones cambiantes del ciclo económico; *equitativo*, o sea que los gravámenes se impongan de acuerdo con la capacidad de gasto de cada cual; y *eficaz*, es decir, que sea capaz de recaudar sobre el conjunto de los hechos imponibles y a bajo costo, al tiempo que reduce la evasión y el fraude fiscal. Para cumplir estos objetivos, la mayoría de los países de la región ha creado una estructura institucional especializada (agencia tributaria) encargada de la gestión de la recaudación fiscal y de la persecución del fraude. Una adecuada dotación de recursos, profesionalidad e independencia constituyen factores clave para su éxito.

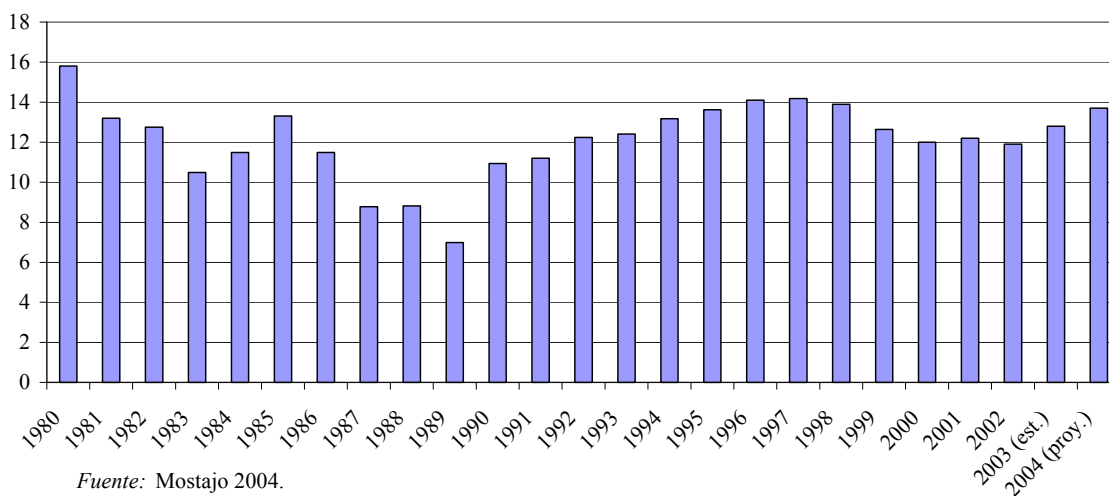
Tal y como se ha argumentado en el Capítulo V “gestión Pública”, durante los años noventa se realizaron reformas importantes que contribuyeron a mejorar significativamente tanto la administración tributaria como el sistema fiscal (Talercio, 2001; Durand, 2002). A través de las reformas iniciadas en 1991 se lograron mejoras importantes. En términos de la administración tributaria, la Superintendencia Nacional Tributaria (SUNAT) fue modernizada y fortalecida. Las reformas emprendidas lograron fortalecer los niveles gerenciales y a la vez blindarlos frente a las intromisiones políticas. La SUNAT fue la primera agencia de recaudación tributaria semiautónoma en América Latina, y en 1998 pasó a ser el ente recaudador de las contribuciones

de seguridad social. En 2002 se fusionaron SUNAT y Aduanas bajo la dirección de la primera, de modo que hoy en día la SUNAT recauda más del 90% de los impuestos (Durand, 2002). Por otra parte se llevó a cabo una importante simplificación de la estructura tributaria, con tres objetivos básicos: armonizar el sistema de impuestos con la nueva orientación macroeconómica, facilitar y aumentar la recaudación, y fortalecer el trabajo de la SUNAT. En 1992 se eliminaron más de 35 impuestos que recaudaban poco, con lo cual el número de gravámenes se redujo a un total de seis. Asimismo, se confirió a la SUNAT el poder de nombrar agentes de retención y se crearon mecanismos adicionales orientados a aumentar la recaudación.

Sin embargo, aún perduran desafíos importantes en esta materia. El propio marco macroeconómico 2004-2006 del MEF predice una presión tributaria del 12,7% para el 2006. Son varias las causas de este déficit de fiscalidad. En pocas palabras, el origen de la baja presión fiscal se centra en el alto nivel de informalidad económica, la limitada eficacia recaudatoria, la estrechez de la base de contribuyentes, la difusión de exenciones y beneficios sectoriales relacionados con el funcionamiento del sistema político peruano, la concentración geográfica de la estructura tributaria, y el déficit de progresividad del sistema tributario (Véase Capítulo V “Gestión Pública”).

El Estado no cuenta con la suficiente capacidad de fiscalización, lo cual debilita el cumplimiento de la obligación tributaria por parte de los contribuyentes. Asimismo, existe la percepción de que los recursos fiscales no se emplean de manera responsable y eficiente, y de que la aplicación de cobros y sanciones es arbitraria; lo anterior debilita el cumplimiento de las reglas y socava la credibilidad del sistema en su conjunto. La baja credibilidad del sistema tributario ha conducido a una baja presión fiscal y, como se observa el Gráfico 7.2, ha venido oscilando alrededor del 12 a 13% del PIB, un nivel a todas luces insuficiente para financiar las actividades del Estado. Igualmente cabe notar que la recaudación tributaria proviene principalmente de impuestos indirectos. El IGV explica más del 70% de la recaudación total. Ello debilita la progresividad del sistema fiscal, puesto que los pobres gastan proporcionalmente una parte más importante de sus ingresos en consumo que los ricos.

Gráfico 7.2
Presión fiscal



La estrecha base tributaria no solamente refleja la fragilidad del sistema fiscal sino que además contribuye a ella (Linder, 2005). Por un lado, la alta concentración de la recaudación en pocos contribuyentes¹⁷⁷ es resultado de la incapacidad de ensanchar la base tributaria y limitar el número de exenciones (la mayoría de las cuales se otorgaron después de 1998). Por otro lado, la concentración de la recaudación en muy pocos contribuyentes debilita el sistema, en vista de la tendencia que existe a elevarla a través de incrementos en las alícuotas de los impuestos pagados por los contribuyentes ya existentes. Ello tiende a fomentar la evasión y por lo tanto a debilitar aún más el sistema.

La inestabilidad de la estructura tributaria reduce su predecibilidad. Los frecuentes cambios al marco legal (Cuadro 7.4) introducen una mayor complejidad y limitan su credibilidad y transparencia, factores claves para crear un entorno competitivo propicio a la inversión privada. Nótese que entre 1993, cuando se iniciaron los intentos por simplificar el sistema, y 2003, se introdujeron más de 60 leyes y decretos legislativos a través de los cuales se modificó el código tributario 12 veces, el impuesto a la renta 26 veces, y el impuesto general a las ventas y el selectivo al consumo 23 veces.

Cuadro 7.4. Las modificaciones al sistema tributario 1994 – 2003

Código tributario	Impuesto a la renta	Impuesto General a las Ventas (IVG)	Ley comprobantes de pago
12 leyes	15 leyes	16 leyes	DL No. 814
1 dec. legislativo	11 dec. legislativos	7 dec. legislativos	5 reglamentos
4 dec. supremos	12 dec. supremos	29 dec. supremos	2 modificaciones a guías de remisión
16 res. SUNAT	3 res. ministeriales	Res. ministeriales	30 res. SUNAT
2 res. SUNAT	3 dir. SUNAT 3 res. SUNAT	Res. SUNAT	

Fuente: Mostajo 2004.

Notas: Dec. = Decreto, Res. = Resolución, Dir. = Directiva

La Contraloría General de la República (CGR) está a cargo del control y la evaluación del presupuesto público, y como ya se ha argumentado en los Capítulos III y V, adolece de algunas limitaciones. Por ejemplo, el control legislativo, ha quedado debilitado por los incentivos del sistema político-institucional (Santiso y Belgrano, 2004a). Específicamente en lo que atañe al control de las cuentas públicas, el proceso de certificación de las cuentas públicas puede demorar hasta tres años después de la ejecución del presupuesto. Ello limita significativamente la posibilidad de establecer un control oportuno de las mismas.

Instituciones adecuadas para la promoción de la estabilidad macroeconómica

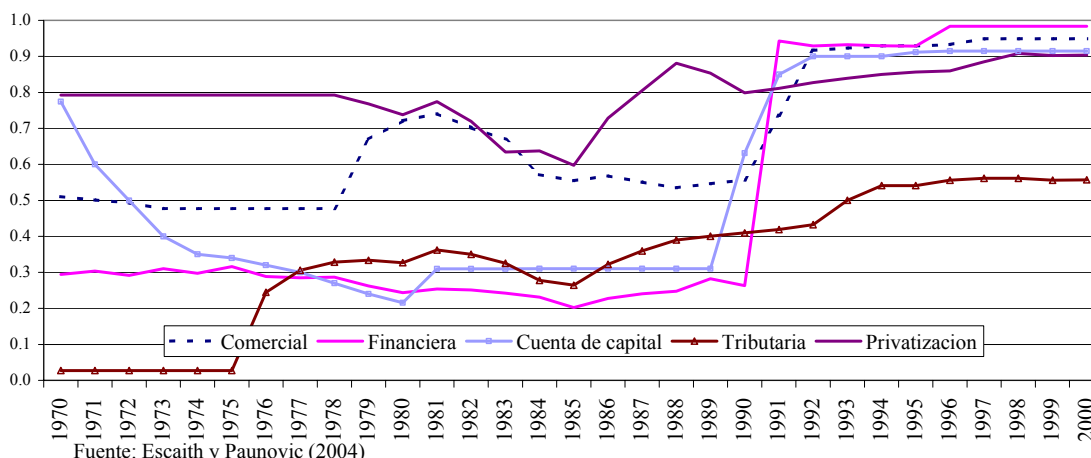
El funcionamiento correcto de los mercados también requiere de instituciones que se encarguen de la promoción de la estabilidad macroeconómica mediante la implementación de políticas idóneas en los campos monetario, fiscal y cambiario. En materia de política monetaria, el pilar lo constituye un banco central independiente y por ende aislado del ciclo político.¹⁷⁸ Asimismo se

¹⁷⁷ Por ejemplo, en 2003 sólo el 1% de los contribuyentes respondía por el 85% de la recaudación de impuestos (Mostajo, 2004).

¹⁷⁸ Las bondades de la independencia del Banco Central es algo que nadie cuestiona. Sin embargo, existen discrepancias acerca de si la autoridad monetaria debe centrarse explícitamente en mantener la inflación bajo control (como el Banco Central Europeo) o en una gama más amplia de objetivos (como la Reserva Federal de Estados Unidos).

reconoce la importancia de que la autoridad monetaria promueva la transparencia informativa, con el fin de incidir en la formación de expectativas en los agentes económicos. En el ámbito de la política fiscal, si bien hay una clara coincidencia acerca de la necesidad de mantener las cuentas públicas en orden y de preservar el equilibrio fiscal a lo largo del ciclo económico, no existe consenso en torno a la respuesta institucional que garantice ese comportamiento por parte del Estado. Por último, en el ámbito cambiario existe actualmente una amplia gama de opciones institucionales y de política económica, de acuerdo con las circunstancias de cada país. El recurso a tipos de cambio fijos como mecanismo para anclar los precios y combatir la inflación demostró que generaba elevados costos en términos de competitividad para las economías. Por su parte, el recurso a tipos de cambio flexibles puede producir inestabilidad y presiones inflacionarias. Actualmente las economías tienden hacia la adopción de fórmulas de ajuste flexible que tengan como referencia alguna moneda o un grupo de monedas relevantes.

Gráfico 7.3
Índice de Reformas Estructurales 1970-2000



El gobierno de Alejandro Toledo ha logrado mantener una política macroeconómica generalmente prudente y estable, lo cual se ha traducido en un crecimiento económico robusto. Estos logros han sido posibles en parte gracias a las instituciones de gestión macroeconómica que fueron reformadas y modernizadas durante los años noventa y que han logrado mantener su posición de independencia y blindaje contra las intervenciones políticas. Aun así, el ciclo político podría generar estrés económico, tal y como lo demuestran las frecuentes protestas sociales que la actual administración ha enfrentado a lo largo de su mandato. Los cambios políticos ocurridos durante el último año de gobierno y la proximidad de las elecciones presidenciales de abril 2006 también podrían tener efectos adversos sobre la prudencia fiscal.

El gobierno de Fujimori implementó importantes reformas económicas durante el decenio de los años noventa (Gráfico 7.3).¹⁷⁹ Tras más de un lustro de hiperinflación, las primeras medidas orientadas a reactivar la economía se centraron en la reducción del gasto, la eliminación de los subsidios y una política monetaria prudente. Se liberalizó el tipo de cambio, se bajaron las

¹⁷⁹ El índice de reformas estructurales mide el nivel de cambios de las políticas en las áreas comercial, tributaria, financiera y de privatizaciones. Los índices toman un valor entre 0 y 1, siendo 0 el nivel mínimo de reformas y 1 la situación de mayor liberalización. Así, los índices miden el cambio en las políticas y no sus resultados (Escaith y Paunovic, 2004).

barreras arancelarias a una tasa máxima de 25%, y se simplificó y fortaleció el sistema tributario. Asimismo se inició un programa importante de privatización de empresas públicas. Los resultados de estas reformas fueron importantes, pues se incrementó de manera significativa el crecimiento económico y el Perú logró reinsertarse en los mercados internacionales. Al mismo tiempo, las reformas estructurales de Fujimori lograron fortalecer y blindar a aquellas instituciones claves para la gestión macroeconómica y la recuperación como son el Ministerio de Economía y Finanzas (en particular la Dirección de Presupuesto), el Banco Central y la Administración Tributaria. Sin embargo, las reformas se estancaron durante el segundo gobierno de Fujimori, lo cual coincidió con una deceleración del crecimiento económico. Este estancamiento, en parte es debido al hecho de que, durante la administración de Fujimori, se procedió a dismantelar los sistemas de control existentes, ya de por sí débiles, lo que contribuyó a la opacidad de las políticas y volatilidad del sistema político.

En términos del riesgo financiero y económico, según los índices del Political Risk Services Group (PRS) en el Perú ambos se encuentran en un nivel bajo. Estos indicadores se componen a partir de datos como el PIB per cápita, el crecimiento real, la inflación, el balance presupuestario y la cuenta corriente en el caso del riesgo económico. En el caso del riesgo financiero, este indicador está integrado por datos como la deuda externa, el servicio de la misma, la cuenta corriente en relación con las exportaciones, el nivel de reservas internacionales y la estabilidad de la tasa de cambio. El Perú tiene un puntaje de 38,5 y 36,5 respectivamente para el riesgo financiero y el riesgo económico, de un máximo de 50.¹⁸⁰ Esto indica que está por debajo de la media latinoamericana e incluso de la media de la muestra total, lo cual refleja la salud macroeconómica del país.

Sin embargo, el hecho de que la economía peruana está altamente dolarizada, la hace vulnerable a un posible cambio negativo en la tasa de cambio. No obstante una disminución del nivel de dolarización a partir de 2000, el sistema bancario peruano sigue siendo uno de los más dolarizados en América Latina, con 70% de sus depósitos y 75% de sus préstamos denominados en esa divisa. El *stock* total de deuda en moneda extranjera representa casi 100% del PIB, mientras que la deuda externa representa el 50% del PIB (MEF, 2005a).

Cohesión social y manejo de conflictos

Como se indicó anteriormente, una de las funciones básicas del Estado es la de aproximar la distribución de la renta a aquella que se considera socialmente deseable. En condiciones de competencia perfecta, el mercado garantiza una solución óptima (en el sentido de Pareto), cualquiera que sea la distribución de ingresos y activos de partida en una sociedad dada. No obstante, esta última no es indiferente a la distribución de la renta y activos de la que se parte, y por ello el Estado debe tratar de corregirla mediante la regulación y la política de ingresos y gastos públicos.

El propósito de modificar en un sentido equitativo la distribución de la renta tiene que ver con consideraciones éticas relacionadas con principios de justicia social, aunque también con criterios de eficacia económica. Existen estudios recientes donde se resalta la contribución funcional que puede hacer una distribución equitativa de la renta y de los activos al desarrollo de los países. Las vías a través de las cuales se puede afianzar esta relación son diversas. En concreto, una mayor equidad propicia: (i) un menor respaldo político a iniciativas orientadas a la

¹⁸⁰ Véase The PRS Group <http://www.prsgroup.com>.

aplicación de impuestos expropiatorios que penalicen la inversión y el crecimiento; (ii) un menor efecto de exclusión de los mercados de capital, lo cual redundaría en un aumento de la eficiencia agregada del sistema (aunque en este caso se alude a la equidad de activos más que de rentas); y (iii) una mayor estabilidad social e institucional, la cual reduciría los costos del delito y la inseguridad.¹⁸¹

Instituciones creíbles para la representación y canalización de intereses

Un primer requisito para la promoción de la cohesión social es que existan instituciones sólidas y creíbles que representen y canalicen los intereses de los diversos grupos sociales. La gobernabilidad democrática no pretende anular el conflicto social, sino más bien lograr que las tensiones se encaucen en forma tal que no socaven las posibilidades de progreso de la sociedad mediante su expresión violenta. Para que así suceda se requiere, en primer lugar, que tales instituciones sean legítimas, y segundo, que haya espacios de diálogo y participación donde los diversos intereses se expresen y puedan incidir, en forma institucionalizada, en las acciones de gobierno.

No obstante el mejoramiento notable en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil durante las últimas dos décadas, así como el número creciente de espacios de participación y concertación, no existen en el Perú mecanismos institucionalizados de representación y negociación de intereses sociales. Esta deficiencia institucional, aunada a la falta de una respuesta gubernamental a las crecientes demandas sociales, resulta en frecuentes protestas sociales y huelgas (Capítulo III: Sistema Democrático).

Aunque en la actualidad existen mecanismos de representación de intereses sociales y de participación ciudadana en las decisiones de política pública –tales como los previstos en Ley de Participación y Control Ciudadanos–,¹⁸² la fragmentación de tales intereses, así como una ausencia de canales permanentes e institucionalizados de representación y negociación (Francke, 2002), resulta a menudo en procesos *ad hoc* e improvisados de concertación para resolver conflictos puntuales. Por lo tanto, la concertación se vuelve un instrumento de resolución de crisis de momento, más que un mecanismo para lograr acuerdos intertemporales (Spiller, Stein y Tommasi, 2003).¹⁸³ En particular, la representación social en el ámbito económico, que por lo general se expresa a través de sindicatos y gremios, es inadecuada y no permite resolver un importante número de conflictos de manera constructiva y conducente al desarrollo económico.

Existen en el país importantes sindicatos como la Conferencia General de Trabajadores del Perú (CGTP), formada en 1929, y el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), formado en 1972. Sin embargo, estas agremiaciones han ido perdiendo importancia e

¹⁸¹ El grado de respaldo empírico obtenido por cada una de estas vías de argumentación es dispar, pero en conjunto la literatura disponible sugiere que la existencia de un cierto grado de equidad y de movilidad social ayuda a consolidar y legitimar las instituciones, a reducir el conflicto social y la inestabilidad política, y a favorecer la inclusión del conjunto de los potenciales productivos de una sociedad.

¹⁸² Esta ley de 2001 (versión modificada de la primera ley adoptada en 1994), provee varios mecanismos de participación popular, entre los cuales figuran la iniciativa legislativa, el referendo, y la remoción o la revocatoria de autoridades.

¹⁸³ Esta tendencia se manifiesta también en el Acuerdo Nacional. A pesar de representar un logro importante en tanto espacio de participación, coordinación y planificación de políticas para el mediano y largo plazo, tal acuerdo no ha sido aprovechado adecuadamente y en la actualidad tiene poca influencia concreta. Hasta el momento se lo ha empleado más como mecanismo de resolución de conflictos que como vehículo para negociar consensos de largo plazo.

influencia debido a las reformas económicas, a la desregulación de los mercados laborales, y, en algunos casos, a intervenciones políticas en su contra. El hecho es que su membresía se ha reducido en más del 50% desde 1980, cuando el 17% de la fuerza laboral estaba vinculada a alguna organización sindical, hasta el año 2000, donde sólo el 7% se encontraba sindicalizado. A ello también contribuye la magnitud de la economía informal, a la cual se encuentran vinculadas dos terceras partes de la fuerza laboral. En consecuencia, si bien los derechos a la afiliación sindical, a un salario mínimo, a condiciones seguras de trabajo y acceso a beneficios de salud y jubilación están garantizados por la Constitución, éstos no siempre se respetan.

Al contrario de lo ocurrido con los sindicatos de trabajadores, los gremios empresariales han logrado un alcance e influencia cada vez mayores. Este desequilibrio produce una profunda asimetría en las relaciones entre trabajadores y empleadores (BID, 2001a). Del lado de la empresa privada, la CONFIEP, instalada en 1984, reúne a los sectores económicos más poderosos y se ha convertido en un actor importante, con influencia política significativa. Otras organizaciones gremiales influyentes son la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Asociación de Exportadores (ADEX) y la Cámara de Comercio de Lima (CCL).

El gobierno actual se ha visto cada vez más presionado por las crecientes demandas sociales. Es así como dio inicio a una serie de mesas de diálogo con las organizaciones sociales regionales, si bien los acuerdos de allí surgidos se han cumplido sólo parcialmente y los procesos de diálogo se estancaron, lo cual dio lugar a frecuentes huelgas y protestas. Entre 2001 y 2003 se incrementaron notablemente las protestas sociales. El número de manifestaciones aumentó de 1.826 en 2001 a 6.240 en 2002, y sólo entre enero y septiembre de 2003 se realizaron 6.456 marchas (MININTER, 2003). Sin embargo, el número de huelgas ha disminuido en los últimos 15 años, de un promedio anual de 293 entre 1990 y 1994, a 75 entre 1995 y 1999, y a 52 entre 2000 y 2003 (MINTRA, 2005).

Mecanismos para garantizar la participación de los sectores excluidos en los mercados

El mercado puede ser generador de desigualdad social. Esto ocurre o bien porque los agentes operan en un entorno de información imperfecta y asimétrica (mercados de capital, por ejemplo) que da lugar a mercados incompletos y procesos de exclusión, o bien porque activan importantes externalidades que pueden generar una dinámica de polarización económica (concentración espacial de la actividad, por ejemplo). La exclusión y falta de igualdad de oportunidades vulneran el funcionamiento y potencial crecimiento de los mercados, además de que complican la gobernabilidad de los países y hacen más difíciles la conducción política y la adopción de medidas correctivas. De ahí el papel que cumplen las instituciones públicas en lo que se refiere a poner en marcha los mecanismos que impidan la consolidación de los procesos de exclusión y potencien la igualdad de oportunidades entre los agentes económicos.

Los procesos de exclusión son especialmente relevantes en el caso del acceso a aquellos activos que pueden generar rentas futuras (tierra, crédito y educación) y en el acceso a los servicios básicos para la población, de lo cual dependen en gran medida la salud de los mercados y la gobernabilidad en el largo plazo.

El Estado peruano todavía está en mora de desarrollar una respuesta institucional apropiada que apunte a la inclusión de grupos y zonas marginadas. Ya se ha visto como el sistema tributario y el gasto público, generadores de mecanismos de redistribución del ingreso, tanto entre regiones como entre individuos, continúan siendo débiles. El sistema tributario es inestable, poco equitativo e ineficiente, lo cual se manifiesta en una baja recaudación. El gasto social es

concentrado, insuficiente y poco eficaz, mientras que el acceso a servicios públicos y activos económicos importantes es limitado para los sectores más pobres. Asimismo, la calidad de los servicios públicos, como por ejemplo la educación, es deficiente, lo cual disminuye los incentivos políticos para mejorarlos. La excesiva concentración del ingreso y gasto públicos, y de la toma de decisiones, son factores críticos de desigualdad.

Un factor importante que explica parcialmente la desigualdad de ingreso es la falta de equidad en el acceso y posesión de activos. Deininger y Olinto (2000) demuestran que una distribución desigual de activos como la tierra tiene un impacto negativo importante sobre el crecimiento económico, al tiempo que tiende a reducir la eficacia de las inversiones en educación. De modo que si se quiere que los sectores excluidos participen en los mercados, es necesario actuar sobre tres factores: el acceso al crédito, a la tierra y a la educación de calidad.

En el Perú, el acceso a crédito ha aumentado en los últimos años pero sigue siendo costoso y desigual. La reconstrucción del sistema financiero que tuvo lugar durante los años noventa propició el crecimiento de las instituciones de microfinancieras (IMF), y los créditos otorgados por estas entidades aumentaron en un 30% anual durante el decenio. Con todo, el acceso a crédito por parte de grupos de bajos recursos sigue siendo restringido. Sólo el 13% de las mujeres que participan en alguna actividad productiva recibe crédito formal. Además, mientras que la banca cobra una tasa de interés de 3,5% a sus clientes corporativos, las tasas de interés cobradas por las IMF oscilan alrededor del 55% anual (CIES, 2004). No obstante la importancia económica de las pequeñas y medianas empresas, éstas reciben menos del 2% del crédito (Arena, 2000). La falta de acceso a financiación es aún más acusada en las áreas rurales y en la sierra, zonas donde la pobreza tiende a ser mayor y donde continúan predominando las fuentes informales y más costosas, un factor adicional de exclusión y desigualdad. En 1994 tan sólo el 16,6% de hogares peruanos informó haber contado con crédito en el último año. Esta cifra aumentó a 32% en 1997, para luego bajar a 19,3% en 2000. En términos generales, las fuentes formales representaban casi el 25% del total en 1994, el 40% en 1997 y casi el 42% en 2000, mientras que las fuentes informales representaban 47%, 53%, y 47% respectivamente en los mismos años (INEI, 2004).

El acceso seguro a la tierra y a los bienes productivos conexos también favorece la participación de los excluidos en los mercados. En el Perú, este es un aspecto que ha mejorado desde mediados del siglo XX. A fines de los años sesenta el gobierno militar inició un proceso de reforma agraria. La tierra expropiada a los dueños de latifundios fue colectivizada y se crearon grandes cooperativas agrarias en la costa y en la sierra. Sin embargo el intento fracasó, y entre 1961 y 1971 el coeficiente de Gini de la distribución de la tierra bajó de 94 a 81, para seguir su descenso hasta 61 en 1994 (Escobal *et al.*, 1998).

Actualmente los agricultores pueden acceder a la tierra mediante varias modalidades: desde permanentes (por reforma agraria) hasta temporales (vía mercados de arrendamiento). Casi el 30% de las tierras agropecuarias fue adjudicado por reforma agraria. Un 64% de las parcelas de agricultores fue adquirido por herencia. Esta forma de acceso es la causa principal del alto grado de fragmentación de la propiedad rural (Zegarra Mendez, 1999: 12). El mercado de tierras, en forma compra-venta, también representa un mecanismo importante de asignación de este activo. A nivel nacional, el 40% de la tierra agrícola no comunal ha sido adquirida por compra-venta. Las tierras comunales configuradas por grandes extensiones representan el 60% del total de la superficie agropecuaria y se estima que benefician a cerca de 700.000 comuneros a nivel nacional (INEI, 2005b).

El acceso a educación de calidad constituye otro factor de integración. En el Perú, el problema de la educación no está tanto en el acceso como en calidad de la educación pública. Los niveles de matrícula en educación básica son relativamente elevados. Entre 1998 y 2002, la tasa de matrícula escolar primaria neta era del 100% tanto para niños como para niñas (UNICEF, 2005). Asimismo, la tasa de asistencia escolar para ambos géneros entre 1996 y 2003 era del 93%. Sin embargo, si bien el sistema atiende al 97,6% de los niños de 6 y 11 años de edad, sólo el 48,2% de ellos está en el grado correspondiente a su edad. En cuanto a los niños de 12 a 16 años de edad, el 83,4% sigue en la escuela pero sólo el 30,4% de ellos está en el grado que corresponde a su edad (Ramírez Arce, 2003).

La calidad del sistema educativo público es muy deficiente, lo que tiene implicaciones serias para el país en su conjunto. El estudio de la OCDE y UNESCO (2003) sobre la aptitud educacional de estudiantes de 15 años revela un nivel de rendimiento muy bajo para el Perú.¹⁸⁴ Como se observa en el Cuadro 7.5, entre los países de la región que hicieron parte de la muestra, los estudiantes peruanos obtuvieron los resultados más bajos, con más de la mitad de ellos en un nivel inferior al 1, un 80% de en el nivel 1 o inferior, y tan sólo 0,1% en el nivel 5. Para el promedio de los países de la OCDE, el 82% de los estudiantes obtuvo un resultado correspondiente al nivel 2 o superior, mientras que la cifra correspondiente al Perú apenas llega al 21%. Estos resultados señalan serias deficiencias en la capacidad de los estudiantes, así como una ausencia de conocimientos y aptitudes básicos, lo que obstruye su capacidad para seguir aprendiendo y luego aplicar los contenidos y aptitudes adquiridos en la vida profesional.

Cuadro 7.5: Niveles de aptitud escolar de estudiantes de 15 años

	Nivel de aptitud					
	<1	1	2	3	4	5
Argentina	22,6	21,3	25,5	20,3	8,6	1,7
Brasil	23,3	32,5	27,7	12,9	3,1	0,6
Chile	19,9	28,3	30,0	16,6	4,8	0,5
México	16,1	28,1	30,3	18,8	6,0	0,9
El Perú	54,1	25,5	14,5	4,9	1,0	0,1

Fuente: OCDE/UNESCO 2003.

La educación pública recibe un financiamiento importante, pero los fondos se ejecutan de manera inequitativa e ineficiente, lo cual da lugar a un rendimiento bajo. Entre 1999 y 2001 el Estado invirtió aproximadamente el 3% del PIB (20% del presupuesto total) en educación. A pesar de contar con el 20% del presupuesto público, no existe un control de calidad del gasto y no se asegura un financiamiento per cápita suficiente. Por ejemplo, en Chile la inversión educativa acumulada a los 15 años de edad es de US\$17.820, mientras que en el Perú, la cifra correspondiente es de tan sólo \$3.479 (Vega, 2005). Además, no se llevan a cabo evaluaciones orientadas a mejorar la calidad de la educación ni se mide el desempeño de los maestros. Esto se debe en gran parte a una fuerte resistencia por parte del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP), la organización que agremia a los docentes peruanos.

La mala calidad de la educación pública hace que la mayoría de familias con recursos escoja el sistema privado para formar a sus hijos. De este modo, quienes más contribuyen relativamente a la recaudación tributaria no tienen incentivos fuertes para presionar al gobierno a mejorar la educación pública. Es así como la educación sigue siendo oficialmente una prioridad nacional pero las reformas requeridas no reciben la atención necesaria.

¹⁸⁴

La aptitud en matemáticas, ciencia y lectura de una muestra representativa de estudiantes se mide a través de exámenes. Los resultados se dividen en cinco grupos, según el puntaje obtenido. El grupo 1 contiene a los estudiantes con resultados básicos y el grupo 5 a aquellos que demostraron un nivel de aptitud elevado en las tres áreas examinadas. Asimismo se mide el porcentaje de estudiantes que obtuvo un resultado inferior al nivel 1.

El mejoramiento del acceso y la calidad de activos como el crédito, la tierra y la educación permitiría reformar el modelo de desarrollo excluyente, además de fortalecer los mercados y la gobernabilidad del país. Existe un compromiso político en ese sentido, y el proceso de descentralización en marcha también representa una oportunidad para mejorar los mecanismos de redistribución y revertir las profundas desigualdades existentes, las cuales siguen obstaculizando el desarrollo con equidad y la competitividad del país en su conjunto.

Instituciones para la protección social frente a la adversidad

Aun cuando existan instituciones dedicadas a combatir la exclusión, las personas pueden verse en situaciones de extrema vulnerabilidad como consecuencia de circunstancias imprevistas o de una acumulación de carencias que se refuerzan mutuamente (extrema pobreza). Si se quiere promover la cohesión social necesaria para el fortalecimiento de los mercados y de la gobernabilidad democrática, es necesario disponer de instituciones que atiendan esas situaciones extremas.

En el primer caso, se debe combatir la adversidad imprevista a través de fórmulas de aseguramiento social que se ocupen de acontecimientos como la enfermedad, la vejez, la muerte, la invalidez o el desempleo. Las fórmulas para generar estos mecanismos de aseguramiento están en abierta disputa, entre aquellas que optan por la capitalización y las que apelan al sistema de reparto, y entre las que sugieren una cobertura mínima universal complementada con el esfuerzo privado, y las que apoyan sistemas públicos de mayor cobertura. Es claro que las consecuencias en términos de equidad de las opciones aludidas no son similares, además de que existen otros aspectos relativos a la capacidad financiera del sector público, a la proyección de gasto de acuerdo con la evolución demográfica y a la eficiencia del conjunto del sistema que merecen ser tenidos en cuenta.

Adicionalmente, es necesario combatir las situaciones de pobreza extrema que resultan de la acumulación de carencias que se refuerzan mutuamente. En este caso, existe la imperiosa necesidad de contar con instituciones que promuevan la cobertura de necesidades sociales básicas y con políticas específicas dirigidas a promover la lucha contra la marginación y la exclusión social.

En el Perú existe un compromiso oficial con la protección social y lucha contra la pobreza, y en la actualidad hay numerosos programas orientados a cumplir estos objetivos. Sin embargo, se carece de la institucionalidad adecuada para responder a los problemas sociales de exclusión y marginalización de grandes grupos poblacionales. La inadecuada capacidad del sistema político para agregar intereses y la falta holgura presupuestaria conducen a buscar soluciones de corto plazo en contextos de crisis políticas. Es así como en este momento existe una multitud de iniciativas e intervenciones gestionadas por varias agencias y ministerios, lo cual da lugar a confusión, duplicación de esfuerzos y pérdida de recursos escasos, particularmente en vista de la ausencia de coordinación entre agencias en el sector público (Linder, 2005). En los últimos años se han hecho esfuerzos por consolidar y coordinar programas e intervenciones, lo cual constituye un paso importante en la constitución de una red de protección social moderna y eficaz.

Si bien los indicadores sociales han mejorado significativa-mente durante el transcurso de la última década, más del 50% de la población peruana sigue viviendo en la pobreza y 20% en la extrema pobreza. Los niños siguen figurando entre los grupos más vulnerables, y aunque existen programas de protección social para asistir a los más pobres y proteger a los pequeños de la explotación y la

Cuadro 7.6: % Gasto social con relación al PIB				
	2002	2003	2004 (ejec. prel.)	previsto
				2005
I. EDUCACIÓN	3,04	3,11	3,0	3,2
II. SALUD	1,45	1,51	1,5	1,6
III. PROTECCIÓN SOCIAL	4,10	3,83	3,9	4
A. Pensión pública	3,35	3,15	3,1	2,9
B. Asistencia social	0,43	0,38	0,4	--
C. Fondos sociales	0,18	0,19	0,3	--
D. Programas laborales	0,14	0,11	0,06*	--
IV. OTROS GASTOS SOCIALES	1,00	0,79	0,74*	--
TOTAL	9,60	9,24	9,14	8,8

Fuente: MEF, DNPP.
 Nota: * representa lo previsto para 2004.

desnutrición, su impacto ha sido insuficiente. El nivel de trabajo infantil en el Perú, superior al 25%, asciende a más del doble del promedio regional del 11%. Por su parte, la tasa de trabajo infantil entre los más pobres es del 52%, mientras que el promedio regional es de 17% (de Ferranti *et al.*, 2004).

El gasto social (educación, salud y protección social) es muy bajo en términos comparativos y representa apenas el 9% del PIB (Cuadro 7.6), una cifra muy baja cuando se la compara con las de otros países de la región y con aquellos de renta similar. El gasto público en salud y educación representa tan sólo 1,5% y 3% del PIB respectivamente. Además, este gasto se ejecuta de manera inequitativa e ineficiente. Una parte importante se dedica al sistema público de pensiones. Éste asciende a 3,1% del PIB, o a más del 30% del gasto social. Se trata pues de un sistema altamente regresivo que beneficia mayoritariamente a grupos no vulnerables y acomodados. Y a pesar del gasto importante que se hace en este sistema, su cobertura se encuentra entre las más bajas en América Latina. En 2000, tan sólo 23% de la población de adultos mayores recibía pensión. El sistema cubre aproximadamente al 42% de los pensionistas del quintil más rico, mientras que tan sólo el 8% de los pensionistas más pobres está cubierto. Al mismo tiempo, en el año 2000 las transferencias estatales destinadas a solventar el déficit del sistema público de pensiones representaban el 69% del pago de la deuda externa, el 63% del gasto público en educación, 1,8 veces el gasto público en salud, y 1,4 veces el gasto destinado a la lucha contra la pobreza (World Bank, 2002b).

El gasto destinado a la asistencia para los más pobres (menos de 1% del PIB en 2004) es muy reducido y poco eficiente. La asistencia social está compuesta principalmente por unos 20 programas de ayuda alimentaria orientados a asistir grupos pobres y vulnerables. En 2003, el gasto total en programas alimentarios y otros de asistencia social (Fondo Nacional de Desarrollo Social, programas laborales) ascendía a unos S/1.448 millones (aproximadamente US\$439 millones), lo que equivale a menos de 0,7% del PIB. Con una brecha de pobreza de 5,7% del PIB y una brecha de pobreza extrema de 1,1% del PIB en 2003, el gasto en políticas de lucha contra este flagelo es, por lo tanto, insuficiente (Tesliuc, 2004). Esto sin mencionar los problemas de filtración de recursos hacia grupos no pobres y/o la subcobertura de grupos pobres y pobres extremos, con su corolario de desperdicio de recursos escasos. Baste notar que un estudio del programa del Vaso de Leche --la iniciativa alimentaria más importante que en 2004 contaba con

un financiamiento de S/.356 millones-- concluyó que menos del 30% de sus fondos llegaban a los beneficiarios oficiales de la misma (López-Cálix, 2004).

Existen varias limitaciones al buen funcionamiento de los programas de protección social. La deficiencia de información básica actualizada presenta serios problemas para la identificación de beneficiarios. Al mismo tiempo, muchos de estos esfuerzos carecen de una estrategia de “graduación”; de allí que se los perciba como derechos adquiridos. La politización que han sufrido algunos de ellos ha dado lugar al surgimiento de grupos de beneficiarios muy organizados, lo cual ha dificultado realizar las reformas necesarias encaminadas a reorientar los recursos hacia los grupos más necesitados. Otro problema estructural de estos programas es la falta de coordinación interministerial para evitar duplicación de esfuerzos y asegurar una focalización correcta en términos de beneficiarios y de metas. Por último, la existencia de una multitud de programas e intervenciones de asistencia social crea confusión y pérdida de recursos.

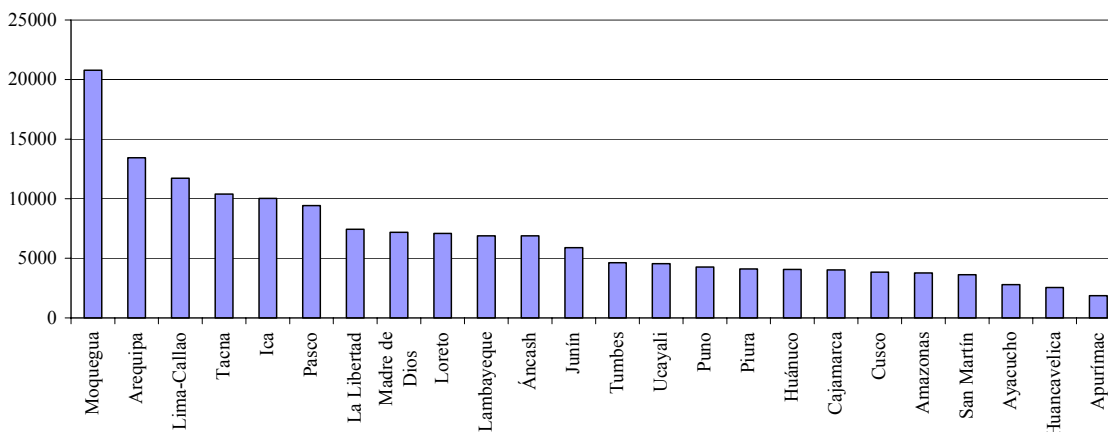
Los esfuerzos emprendidos en los últimos años por consolidar y coordinar programas, especialmente a nivel interministerial, representan avances importantes. Esto se hace evidente en el contexto de la nueva iniciativa de transferencias monetarias directas a los beneficiarios conocida como “Juntos”. El comité de dirección de este programa está compuesto por representantes del Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (MIMDES), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y los Ministerios de Salud y de Educación. Tales intentos de consolidación, racionalización y coordinación se hacen más urgentes con la descentralización de la gestión de programas sociales hacia los gobiernos locales.

Considerando los altos niveles de pobreza y exclusión social, los programas de protección social son de importancia crítica. Sin embargo, en la actualidad no están dando los resultados necesarios por varias razones. Primero, dada la poca holgura presupuestaria y los elevados niveles de pobreza y pobreza extrema del país, el gasto social es insuficiente. Segundo, el gasto social actual está dedicado predominantemente al sistema público de pensiones, una estructura altamente regresiva que desvía recursos públicos a pensionistas de los quintiles poblacionales más ricos. Tercero, los programas de asistencia social dedicados a los pobres reciben recursos insuficientes y padecen serios problemas de sub-cobertura y de filtración de recursos hacia grupos no pobres. Por último, la planificación se realiza sin una adecuada visión de largo plazo y en la mayoría de los casos no se lleva a cabo una adecuada evaluación del impacto económico y social de los programas. De allí la existencia de una multitud de intervenciones gestionadas por numerosas agencias y ministerios sin una coordinación adecuada, lo cual causa confusión, duplicación de esfuerzos y pérdida de recursos escasos.

Mecanismos para promover un desarrollo territorial equilibrado

El mercado no garantiza una adecuada distribución de la actividad económica a lo largo del territorio. Es más, es posible que la fuerza de las externalidades conduzca a dinámicas acumulativas desde el punto de vista de la distribución regional de la renta. Si se quiere promover la cohesión social es necesario poner en marcha políticas regionales que corrijan esa tendencia polarizante. El recurso a estímulos dirigidos a los procesos de descentralización puede ser una vía, aunque insuficiente, para atender las desigualdades regionales. Es necesario entonces poner en marcha otros mecanismos que alienten la redistribución territorial de la renta, favorezcan un ordenamiento más equilibrado del territorio y estimulen las oportunidades de inversión en las áreas de menor nivel de desarrollo.

Gráfico 7.4
PIB per cápita departamental en Soles, 2003



Fuente: PNUD 2005

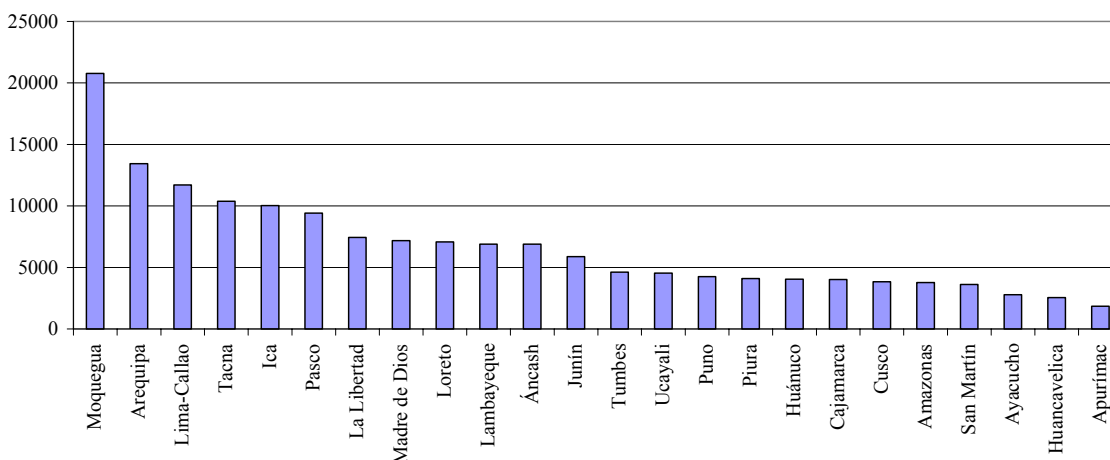
El Perú tiene una tradición centralista que ahora se busca revertir a través del proceso de descentralización. Es así como existen profundas desigualdades de crecimiento e integración económico, desarrollo humano y calidad de vida tanto entre regiones como entre las zonas rurales y las urbanas. Y aunque hasta el momento no ha existido una respuesta institucional apropiada para contrarrestar esta situación de desigualdad e injusticia, el incipiente proceso de descentralización está orientado a acercar recursos y decisiones a las preferencias y necesidades locales, con el fin de favorecer la integración económica y mejorar la calidad de vida de la población.

En el Gráfico 7.4 se pueden observar las diferencias interregionales.¹⁸⁵ Desde el punto de vista espacial, la economía peruana se organiza principalmente en torno a la capital y luego a ciudades intermedias. La concentración gradual en Lima y la costa ha contribuido a aumentar allí la producción y la oferta manufacturera, lo cual ha generado empleo e impulsado un proceso de crecimiento acumulativo en la zona de la capital más acelerado que en el resto del país. Del mismo modo, la creación de un centro industrial relativamente más fuerte como lo es Lima ha debilitado a las otras regiones. Muchas de las ciudades que anteriormente desempeñaban un papel importante en la economía nacional han ido perdiendo importancia. Asimismo, su peso poblacional relativo ha ido disminuyendo de manera significativa debido a la migración interna en busca de oportunidades económicas. Estas dinámicas han dado lugar a una configuración demográfica predominantemente urbana, costeña y sobre todo limeña (PNUD, 2005).

¹⁸⁵

Estos aspectos se desarrollan de manera más pormenorizada en el Capítulo VI: Descentralización.

Gráfico 7.4
PIB per cápita departamental en Soles, 2003



Fuente: PNUD 2005.

La desigualdad en el crecimiento y la consiguiente brecha de ingresos, producción y productividad entre Lima y el resto de los departamentos representa el problema central del desarrollo regional del Perú (González de Olarte y Cassinelli, 2004). En 1970 existía una diferencia de 120% entre el PIB de Lima y el del resto del país. En el período 1974-1975, este diferencial había aumentado a 159%, para luego caer a 58% entre 1989 y 1990. Entre 1994 y 1997 aumentó de nuevo hasta llegar al 73% (PNUD, 2005). Esta brecha se agudiza en periodos de expansión y disminuye en tiempos de crisis. Todo ello indica que la estructura económica territorial no está lo suficientemente articulada para distribuir los frutos del crecimiento desde en centro hacia la periferia (González de Olarte, 2003).

Existe un vínculo significativo entre integración económica y desarrollo humano en el ámbito departamental (PNUD, 2005). En 2003, Lima-Callao tenía un nivel de integración económica de 0,658, es decir cuatro veces superior al de Huancavelica, un departamento de la sierra que apenas llegó a 0,161. Asimismo, el nivel de desarrollo humano fue de 0,744 para Lima-Callao y 0,46 en Huancavelica.

A fin de mejorar la articulación interregional y promover la competitividad de todo el país se requieren inversiones importantes en infraestructura vial, vehículos de transporte y una red de telecomunicaciones moderna. Actualmente, sólo Lima y las principales ciudades de la costa y la sierra están conectadas por carreteras asfaltadas. La mala calidad de las vías en zonas rurales incrementa los costos de transporte y hace que la producción comerciable de muchos pueblos se encarezca, limitando así su competitividad.

Existen instrumentos de redistribución de recursos hacia los niveles subnacionales como el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN), el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE).¹⁸⁶ El FONCOMÚN, iniciado en 1994, es el instrumento más importante de redistribución de recursos hacia las municipalidades y representó un 65% del total del sistema de transferencias en el período 1995–2000 (Alvarado *et al.*, 2003). Para 2001, las transferencias intergubernamentales

¹⁸⁶

Véase Nota 185 *supra*.

representaban en promedio el 73% de ingresos municipales, mientras que los ingresos propios ascendían a 27% en promedio. El FONCOMÚN representa una fuente muy importante de ingresos para los municipios, y en promedio significa una tercera parte de los ingresos municipales. Sin embargo, su importancia para los distritos pobres y rurales es mucho mayor, al punto que constituye la única fuente de ingresos para 700 de ellos (CND, 2003). El FONCOMÚN ha logrado disminuir de manera significativa el nivel de desigualdad horizontal entre distritos en el ámbito nacional (Aragón y Berrocal, 2001). Sin embargo, es necesario seguir trabajando para mejorar su equidad, ya que su distribución favorece a Lima Metropolitana (Aragón, 2002).

El FONCOR y el FIDE son instrumentos relativamente nuevos. El FONCOR es un fondo de compensación regional constituido por recursos financieros correspondientes a proyectos regionales de inversión y a proyectos de privatización y concesiones en las regiones. Las transferencias del FONCOR se deben usar únicamente para el gasto de capital, y se asigna a las regiones con base en criterios de equidad como son la pobreza y el nivel de necesidades básicas insatisfechas. El FIDE ha sido creado para financiar proyectos con o sin cofinanciamiento, entendiéndose que serían fondos de contrapartida de los gobiernos subnacionales. Su finalidad última es el desarrollo regional, la integración de las regiones y el financiamiento de proyectos con más de un nivel de gobierno involucrado (Alvarado *et al.*, 2003). El fondo será administrado por el CND.

La descentralización representa una promesa de mejoras importantes para la gobernabilidad y competitividad del país, así como para mejorar el nivel de vida de la población. Sin embargo, son varios los problemas que la debilitan y ponen en peligro sus logros potenciales. Si bien la descentralización se inició con la elección de gobiernos regionales en 2002, aún no ha finalizado el proceso de conformación de las regiones, que deberá hacerse mediante la integración de dos o más departamentos. La existencia previa de gobiernos regionales ha creado allí ciertos intereses y un “sentimiento de pertenencia”, lo cual dificulta la creación de grandes regiones.

El tinte político del proceso de descentralización ha llevado a una situación de enfrentamiento entre el gobierno central y los regionales en la que estos últimos, aprovechando la naturaleza incipiente del proceso de asignación de recursos y responsabilidades, así como la debilidad institucional del Estado central, presionan para conseguir mayores recursos. Estas negociaciones *ad hoc*, que contribuyen a debilitar la credibilidad y la estabilidad de la descentralización, se originan principalmente en la indefinición de las reglas del juego antes del inicio del proceso. El hecho de que no se haya definido el marco normativo con anterioridad posibilita la negociación de las reglas de juego mientras se juega el juego.

Conclusiones principales

Derechos económicos básicos

En términos de los derechos económicos básicos como son el derecho a la propiedad o a la seguridad y transparencia en las transacciones económicas, en el Perú se han introducido mejoras significativas en los últimos 15 años. Sin embargo, la debilidad de las instituciones públicas relevantes a este ámbito, así como la aplicación a veces impredecible del marco legal, socavan el funcionamiento y la credibilidad de estos derechos, lo cual resulta en una protección insuficiente de la propiedad formal. La inversión en materia de saneamiento, titulación y registro es un aspecto notable del mejoramiento del ámbito de los derechos de propiedad, aunque todavía se requiere afinar la coordinación entre las entidades públicas involucradas y establecer los

mecanismos idóneos para asegurar la sostenibilidad de los avances, al tiempo que se profundizan los esfuerzos dirigidos a mejorar los derechos de propiedad y a combatir la informalidad.

Si bien el marco normativo relativo a la libre contratación y a la formalización y protección de los derechos de propiedad ha avanzado incuestionablemente y es comparable al de sociedades de altos ingresos, el mal funcionamiento del sistema de administración de justicia (administrativa o judicial) socava la efectividad de la norma y vulnera ejercicio efectivo de los derechos en ella contenidos.

Promoción de la competencia

Las reformas emprendidas durante la década de los años noventa han permitido mejorar de manera significativa los marcos normativo y operativo dentro de los cuales se promueve la competencia. Pese a ello, el desarrollo de algunos de sus ámbitos es aún incipiente y se ve afectado por la propia debilidad e inestabilidad de las instituciones públicas.

El acceso a los mercados formales se halla restringido por la existencia de barreras administrativas y burocráticas, lo que fomenta la informalidad y perjudica al sector formal. La promoción de las condiciones de competencia en igualdad de oportunidades debe ser congruente con políticas para formalizar a las empresas que operan al margen de la legalidad y constituir una clara política de Estado.

En materia de contratación pública, el primer objetivo de la normatividad, a saber, evitar las prácticas corruptas, ha significado en la práctica el diseño de sistemas engorrosos e ineficientes que se oponen al propósito expresado. Predomina aquí el cumplimiento de los procedimientos, independientemente de si se logra o no obtener buenos precios y/o los mejores bienes y servicios objeto de adquisición. Además, el afán de favorecer a productores nacionales se ha traducido en un aumento de los costos para el Estado. Es necesario entonces hacer esfuerzos por mejorar la transparencia en las licitaciones públicas y la publicación de información sobre costos. Existe ahora un marco de transparencia de la información pública y defensa de la competencia que facilita las tareas de las empresas cuando se trata de realizar transacciones con entidades públicas y solicitar información. Sin embargo su cumplimiento no es óptimo, y en ese sentido se deben hacer esfuerzos por asegurar que se respeten las normas pertinentes.

En cuanto a la apertura de los mercados a la competencia internacional, el Perú ha hecho importantes avances en los últimos tres lustros: se garantiza el derecho de igualdad a los inversionistas extranjeros vis a vis los nacionales, se han reducido los aranceles y otras cargas impositivas, se ha reformado el sistema de aduanas y el país goza de estabilidad macroeconómica, todo lo cual se ha traducido en un aumento significativo de la inversión foránea.

Coordinación y fomento de los mercados

En general se puede decir que el marco normativo y operativo para la coordinación y fomento de los mercados es adecuado. Sin embargo, persisten algunos problemas que siguen frenando la competitividad del país. Se requiere profundizar el régimen de promoción de la inversión, dinamizar el sistema financiero y diseñar incentivos para fomentar el crédito en la banca privada, aumentar las exportaciones y hacerlas más competitivas.

Un aspecto importante de la competitividad del país es su capacidad de impulsar la innovación tecnológica y la formación de profesionales de alto nivel. Actualmente, el Perú se encuentra bastante atrasado en estos aspectos. Uno de los principales problemas que afecta la promoción de

la innovación tecnológica se relaciona con la ausencia de políticas que fomenten la innovación, el bajo nivel de incentivos económicos asignados por el Estado, y con las adversas condiciones del mercado. Frente a estos problemas, el sector privado podría desempeñar un papel importante en el financiamiento de las actividades relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación.

En cuanto a la regulación del medio ambiente, no obstante el número de disposiciones legales que se ocupan del tema, en la práctica las entidades encargadas de realizar el monitoreo no cuentan con recursos económicos suficientes para llevar a cabo una labor efectiva. Además, el alto nivel de informalidad y la falta de aplicación de sanciones operan como incentivos negativos que premian el no cumplimiento de la normatividad.

Cohesión social y gestión de conflictos

Actualmente el Perú no cuenta con una institucionalidad adecuada para fomentar la cohesión social y gestionar los conflictos. En ese sentido se requiere crear instancias permanentes de diálogo, negociación y concertación entre los diversos actores sociales y el Estado. Aunque existen altos índices de participación social y de activismo local, no se dispone de canales efectivos para que esta fuerza se manifieste activamente en el proceso de formulación de políticas públicas.

El crecimiento económico de los últimos años no se ha traducido aún en una reducción de la pobreza o en una mayor inclusión de grupos marginados. La falta de mejoras sociales ha debilitado el apoyo a un gobierno que, acosado por los problemas políticos, aparece como un actor débil y con poca capacidad para establecer un diálogo constructivo con la sociedad civil orientado a resolver los conflictos sociales. Por ello se requieren iniciativas de largo alcance dirigidas a mejorar los mecanismos de redistribución del ingreso, fortalecer la red de protección social, y mejorar la calidad y el acceso a servicios públicos.

Condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento

El Perú cuenta actualmente con una institucionalidad adecuada para la estabilidad y el crecimiento económicos. Las reformas de los años noventa establecieron un marco saludable con instituciones de gestión macroeconómica independientes y modernas, el cual se ha mantenido y consolidado. En los últimos años, el Perú se ha visto favorecido con un crecimiento económico robusto, producto de una política macroeconómica generalmente prudente y estable. El sistema tributario ha sido mejorado y modernizado, aunque aún está en mora de eliminar exenciones y realizar mayores esfuerzos de fiscalización.

La salud y la estabilidad macroeconómicas podrían verse amenazadas por problemas del marco de gobernabilidad básico, que aún se ve afectado por la inestabilidad del régimen político y los cambios bruscos que ello conlleva, así como por la visión de corto plazo que aún permea muchas decisiones y políticas públicas. La poca predecibilidad y estabilidad en la aplicación del marco normativo representan un factor de riesgo para la actividad económica. Asimismo, la falta de transparencia en la gestión pública, la debilidad del Estado de derecho y la baja calidad de la gobernabilidad promueven incertidumbre normativa y crean riesgos de que las regulaciones se apliquen de manera arbitraria, factores éstos que tienden a desincentivar y a limitar la inversión privada.

Recomendaciones principales

Derechos económicos básicos

En este campo se sugiere plantear una estrategia adecuada de modernización del Poder Judicial (véase la propuesta de CERIAJUS en el Capítulo IV) y optimizar los procesos internos del mismo, de modo que pueda gestionar los derechos evitando mayores conflictos o que se genere desconfianza, pues éstos afectan adversamente el desarrollo de los mercados en el largo plazo.

Asimismo se requiere que las entidades responsables del proceso de reconocimiento de los derechos de propiedad formulen estrategias administrativas, técnicas y legales, así como mecanismos prácticos para asegurar la actualización continua de los bienes registrados mediante la toma de la información de aquellas transacciones que modifiquen, extingan o creen derechos de propiedad sobre los bienes.

Promoción de la competencia

Con el fin de promover la competencia se deberían adoptar las siguientes medidas: (i) modificar los requisitos actuales para crear negocios y ofrecer incentivos que conduzcan a la formalización de las empresas; (ii) reforzar el sistema de nombramiento de los directores de las agencias reguladoras a fin de garantizar su independencia; (iii) ampliar las atribuciones de las instituciones de supervisión y control como la Contraloría General de la República, a fin de favorecer el cumplimiento con los requisitos legales de transparencia y acceso a la información pública; (iv) publicar el porcentaje de adquisiciones exceptuadas de los procedimientos formales de licitaciones públicas, y el porcentaje de las adquisiciones y contrataciones que se realizan mediante concursos públicos; (v) a efectos de medir la eficiencia en el gasto público, se podría medir el ahorro en la compra corporativa realizada seleccionando algunos productos representativos y comparando el precio obtenido frente al precio que puede obtener cualquier entidad particular en el mercado para los mismos bienes; y (vi) crear una defensoría de los inversionistas para tratar los temas que los afectan de manera global, así como para reproducir buenas prácticas y experiencias exitosas pasadas.

Coordinación y fomento de los mercados

Para mejorar la coordinación de los mercados e impulsarlos debidamente, el Estado podría: (i) implementar mecanismos de concertación público-privada para identificar áreas en las que la acción del Estado (u omisión) inhibe la inversión; (ii) dinamizar el sistema financiero mediante la creación de un registro único de garantías y el mejoramiento del sistema de ejecución judicial de garantías que beneficie al buen pagador, más allá de su tenencia de bienes inmuebles; (iii) estudiar la posibilidad de privatizar los servicios portuarios para promover las exportaciones; (iv) promover la inversión del sector privado en investigación y desarrollo mediante incentivos fiscales y mejorar la estructura universitaria a fin de que cumpla con su función investigativa; (v) publicar las sanciones impuestas por el incumplimiento de normas ambientales, a fin de concienciar a la población sobre el tema de la contaminación y las acciones de fiscalización; y (vi) adecuarse a los estándares internacionales recomendados de contaminación mediante un plan de adaptación progresiva sujeto a fiscalización.

Cohesión social y gestión de conflictos

Para resolver los problemas de esta dimensión se requieren iniciativas de largo alcance orientadas a fortalecer los mecanismos de redistribución del ingreso y la red de protección social, además de mejorar la calidad y el acceso a servicios públicos. En particular se recomienda: (i)

incrementar el gasto social y focalizarlo en los más pobres, especialmente en los niños; (ii) mantener y fortalecer los esfuerzos de consolidación de los programas de asistencia social, así como las iniciativas de coordinación interministerial en torno a la planificación, ejecución y evaluación de programas de asistencia social; y (iii) mejorar la calidad de la educación pública.

Condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento

La existencia de condiciones macroeconómicas estables constituye un requisito *sine qua non* para garantizar la gobernabilidad democrática. En este sentido, el Perú debe continuar por la misma senda andada durante los últimos años, mejorar aquello que es susceptible de ser mejorado y preservar lo que ya funciona.

Ciertamente, la falta de holgura fiscal limita la capacidad de respuesta del Estado a la multitud de demandas sociales y crea una situación donde lo urgente parece no dejar espacio a lo importante. Por ello es imperativo mejorar el rendimiento del sistema tributario a través de la eliminación de exenciones y de un mejor control de la evasión y la elusión. Asimismo, se recomienda fortalecer el marco de transparencia y acceso a la información pública a través de mayores esfuerzos de fiscalización del cumplimiento con la legislación actual, con el fin de mejorar las posibilidades de control ciudadano. Finalmente, se deben hacer esfuerzos adicionales para fortalecer el marco de transparencia presupuestaria. Esto con el objeto de facilitar el control y mejorar la eficiencia del gasto público, de modo que se pueda hacer más dentro de las limitaciones fiscales existentes.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

En el presente estudio se ha evaluado la salud de la gobernabilidad democrática peruana utilizando una metodología en la que se explicita qué se está evaluando y por qué. En ese sentido, cada uno de sus atributos ha sido analizado atendiendo a aquellas dimensiones o ingredientes que les permiten impactar positivamente el desarrollo económico y social. Del análisis realizado se desprende que si bien se registran avances importantes en cada una de las áreas estudiadas, hay desafíos importantes para abordar en el futuro inmediato.

En cuanto al *sistema democrático* peruano, se percibe la continuación de un tipo de competición política de tipo faccional, lo cual impide que el sistema agregue los intereses de la colectividad en forma efectiva. Esta debilidad tiene sus raíces la falta de representatividad de los partidos políticos, en la excesiva concentración del poder decisorio en el gobierno central y en la capital de la república, en la ineficacia de los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito político, social y judicial, y en los desequilibrios verticales y horizontales.¹⁸⁷

Por otra parte, la vigencia del *Estado de derecho* en el Perú se ve amenazada principalmente por la alta volatilidad de las normas y una marcada incapacidad del Estado de aplicarlas de forma congruente. La volatilidad citada es una consecuencia de las propias limitaciones de la función legislativa, que tienen su raíz principal en el carácter faccional de la competición política ya aludido. A ello se unen otros problemas originados en las debilidades propias de instituciones aún no consolidadas, así como en las deficiencias de formación de los profesionales del derecho. La incongruencia en la aplicación de la norma se origina en la falta de independencia del sistema de administración de justicia, sobre todo de la llamada independencia de las partes. El bajo nivel de profesionalización del sistema, aunado a una organización y estructuración obsoletas, a la ausencia de controles adecuados y a un liderazgo caracterizado por su permanente transitoriedad son factores que también contribuyen a desincentivar el desarrollo de una visión de largo plazo. Asimismo socavan seriamente la capacidad del sistema de administración de justicia para resolver controversias y cumplir con su función de árbitro final y órgano de control de los poderes públicos.

La *gestión pública* peruana se caracteriza por una dualidad en la que conviven núcleos institucionales de excelencia --especialmente en el campo del manejo de la economía--, con instituciones caracterizadas por un grado de desempeño muy bajo. No obstante los avances realizados los últimos tres lustros, el diagnóstico general muestra un servicio civil fragmentado, con una escasa orientación meritocrática y de bajo nivel profesional, mientras que la propia gestión pública carece de objetivos claros que estén ligados a una visión estratégica.

No obstante las iniciativas desarrolladas por el Estado peruano en materia de *descentralización*, el país sigue siendo altamente centralizado. Como consecuencia de ello el desarrollo ha favorecido a la capital y a la población costeña y urbana, en detrimento de las zonas rurales y de la sierra y la selva, tanto en términos de ingresos y producción per cápita como de calidad de vida. La población pobre, y especialmente la indígena, se encuentra particularmente relegada. La distribución de la renta, así como del desarrollo y el crecimiento, siguen siendo altamente desiguales. De todas maneras, el proceso de descentralización cuenta con un amplio respaldo político y se espera que se desarrolle con ímpetu en los próximos años.

¹⁸⁷

Véase Nota 15 *supra*.

Por otra parte, la legislación que regula las transferencias fiscales y las relaciones intergubernamentales contiene principios adecuados de federalismo fiscal, aunque su aplicación efectiva puede ser difícil si no se fortalece la coordinación institucional y de políticas de gobierno. La división territorial es compleja, y a pesar de que el Perú está haciendo un esfuerzo importante por consolidar sus regiones, el excesivo número de municipios en dos niveles diferentes no parece ser un asunto cuya reforma sea viable en un futuro cercano. El sistema de transferencias es desordenado e inconsistente, y aunque la ley prevé la creación de impuestos subnacionales o la cesión de impuestos nacionales a las regiones, aún no se ha avanzado en esta área esencial.

Por último, el entorno político, económico y social genera una serie de condiciones que limitan el pleno funcionamiento de las *instituciones de mercado*. Si bien los derechos económicos básicos están debidamente regulados, la ineficacia del sistema de administración de justicia hace que sean prácticamente inefectivos. No obstante los importantes avances realizados desde los años noventa en materia de promoción de la competencia, el acceso a los mercados sigue restringido como consecuencia de la existencia de barreras burocráticas, el alto índice de informalidad y la inadecuada capacidad institucional para mejorar la coordinación. Por su parte, los altos índices de exclusión social generan inestabilidad y conflicto, limitan el crecimiento de los mercados internos y producen una mano de obra poco calificada para ser debidamente utilizada como motor de la economía.

Del análisis se desprende que las causas de los problemas identificados son de tres tipos: inmediatas, mediatas y últimas. Las causas inmediatas son aquellas que nacen de la ausencia o mal funcionamiento de un requisito institucional indispensable para que opere el componente de una dimensión. Por ejemplo, las causas inmediatas de la poca celeridad del Poder Judicial (un componente de eficacia) pueden encontrarse en la existencia de procesos engorrosos y anticuados, una excesiva litigiosidad, la falta de liderazgo para resolver los problemas, etc. En el mismo sentido, la ineficiencia del gasto público puede resultar de una función pública poco profesional, de la ausencia de información o de la inexistencia de un marco adecuado para su manejo.

Las causas mediatas tienen que ver con problemas identificados en otros atributos. Por ejemplo, la volatilidad e inestabilidad de las normas puede originarse no sólo en las debilidades institucionales del Poder Legislativo (causa inmediata) sino también de la falta de capacidad del sistema político para agregar los intereses sociales, lo cual a su vez resulta del carácter faccional de la competición política peruana, de la concentración del poder y el marcado centralismo, y de la ausencia de controles (causa mediata).

Las causas últimas son aquellas que se originan en el contexto histórico, político y social del Perú (pasado colonial; predominio de una economía hidráulica que originó estructuras centralizadas y autoritarias; aspectos geográficos y climatológicos; la cultura; la desigualdad en la distribución del poder político, económico y militar; factores religiosos; la presencia de conflictos armados; el azar; y las características de los líderes, entre otros múltiples factores). Sin embargo, dado el precario conocimiento de la dinámica de cambio institucional, es arriesgado adscribir a cualquiera de estos elementos un efecto específico, como también lo sería definir una estrategia dirigida a afectar el pasado. Por ejemplo, el carácter faccional de la competición política peruana pudo ser resultado de todos estos factores o de algunos que no se hayan mencionado. En el marco de este estudio, lo relevante es reconocer que la competición política peruana es de carácter faccional y que el proceso de toma de decisiones está altamente

concentrado como resultado de su evolución histórica. De allí se derivan efectos significativos sobre la gobernabilidad en general, y en particular sobre la capacidad del Estado para definir una visión compartida de largo plazo y de agregar los intereses colectivos en el proceso de enfrentar los desafíos cotidianos.

Para garantizar la gobernabilidad futura y la estabilidad y profundización de las reformas que se están implantando actualmente, así como de las que se sugieren en el presente documento, el Perú debe prestar especial atención a la modernización de su sistema político y a la mejora de su posición fiscal con el fin de que pueda resolver los desequilibrios verticales y horizontales que complican el panorama. La implementación cabal de la Ley de Partidos Políticos indudablemente contribuirá a alcanzar este objetivo, pero se debe seguir insistiendo en profundizar su democratización y fortalecimiento. Asimismo es necesario adoptar medidas orientadas a descentralizar el poder político y administrativo, así como a mejorar los mecanismos de control político y a eliminar la impunidad.

El buen manejo de las variables macroeconómicas y el respeto a la legalidad democrática son condiciones indispensables para crear un entorno de estabilidad política, económica y social. La experiencia internacional muestra que la implementación de reformas de segunda generación se hace más fácil en tiempos de bonanza, mientras que se dificulta en períodos de bajo crecimiento o inestabilidad económica. El contexto actual se presta para que el Perú acelere su proceso de reformas en aras de fortalecer la gobernabilidad democrática, no sólo para cumplir con objetivos necesarios de crecimiento y justicia social, sino también para responder mejor a posibles situaciones adversas que depare el futuro.

REFERENCIAS

- Abusada, R., F. du Bois, E. Morón y J. Valderrama. 2000. *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía.
- Acemoglu, D. y J. Robinson. 2000. Why did the West Extend the Franchise?: Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective. *The Quarterly Journal of Economics*.
- _____. 2001. A Theory of Political Transitions. *The American Economic Review*. Vol. 91, No. 4: 938-963.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J.A. Robinson. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5: 1369-1401.
- Adcock, R. y D. Collier. 2001. Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95(3).
- Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA). Plan de Gobierno del Aprismo, 2001-2006.
- Alonso, P. 2005. Multi-Polarity and Institutional Development: A Cross-National Analysis. Trabajo presentado en la Conferencia Anual de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA) 2005. París, 27-29 de octubre.
- Alt, J., D. Dreyer Lassen y S. Rose. 2005. The Causes of Transparency: Evidence from the U.S. States. Trabajo presentado a la Sexta Conferencia Anual de Investigación Jacques Polak, auspiciada por el Fondo Monetario Internacional. Washington, DC, 3 y 4 de noviembre de 2005.
- Alvarado Pérez, B., B. Rivera, J. Porras y A. Vigil. 2003. Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales del Perú. Documento de Trabajo 60, Universidad del Pacífico. Lima, diciembre.
- Alvarado, B y E. Chon. 2002. Aproximación a la pobreza de la ciudad de Lima. Informe preparado por encargo del Banco Mundial.

- Alvarado, J., F. Portocarrero, C. Trivelli, E. Gonzáles, F. Galarza y H. Venero. 2001. El financiamiento informal en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *Análisis Económico* No. 20. Lima, diciembre.
- Apoyo Consultoría. 2004. *Perspectivas de la Minería en el Perú*. Lima el Perú. <http://www.apoyo.com>
- Aragón, F. 2002. El sistema de transferencias peruano. Presidencia del Consejo de Ministros. Lima. Mimeo.
- Aragón, F. y R. Berrocal. 2001. Equidad horizontal en el Fondo de Compensación Municipal: ¿es posible mejorarla?. Universidad del Pacífico. Lima, julio. Mimeo.
- Aráoz Fernández, M. 2003. *Problemas del comercio exterior peruano y la promoción de la inversión*. Lima, el Perú: Consejo Nacional de Competitividad.
- Araoz, M. 2003. Perspectivas de la política arancelaria y de integración. *Economía y sociedad* N° 48. Abril.
- Araoz, M., S. Van Ginhoven, C. Carrillo. 2001. Indicadores de competitividad para los países Andinos: El caso del Perú. Proyecto Andino de Competitividad. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Ardito Vega, W., E. de la Jara Basombrío, S. Esteban Delgado, W. Hernández Breña, J. La Rosa Calle, D. Lovatón Palacios, C. Rivera Paz, A. Siles Vallejos y R. Soberón Garrido. 2004. *Plan de reforma de la administración de justicia de la CERIAJUS: El acuerdo por la justicia que debemos respetar*. Lima: Consorcio Justicia Viva. Junio.
- Arena. 2000. Promoción del crédito y las inversiones en el sector formalizado: consideraciones de la demanda. Proyecto de Derecho de Propiedad Urbana Cofopri. Lima, agosto.
- Asociación de Empresas Promotoras del Mercado de Capitales (Procapitales) 2005. www.procapitales.org.pe
- Banco Central de Reserva, BCRP. 2005. www.bcrp.gob.pe
- Banco de la Nación. 2002. Carta EF/92.200 N° 304-02. Documento dirigido a FONAFE. Incluye el Resumen Ejecutivo de la “Evaluación de las condiciones para el desarrollo de actividad empresarial del Estado: Banco de la Nación S.A.” realizado por la Comisión de Libre Competencia de INDECOPI.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2001a. *Competitividad: El motor del crecimiento. Progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

_____. 2001b. Programa de modernización y descentralización del Estado (PE-0217). BID, Washington, D.C.

_____. 2002a. Perú. Programa de Reforma Fiscal. (PE-0211). Washington, D.C.

_____. 2002b. Perú. Programa de desarrollo de políticas de comercio externo. (PE-0219). BID, Washington, D.C.

_____. 2003a. Informe de la Misión de Programación. BID, Washington, D.C.

_____. 2003b. Perú. Programa de Integración y Modernización de las Administraciones Tributarias (PE-0223). BID, Washington, D.C.

_____. 2003c. Perú. Competitiveness Reform Program. (PE-0239). Washington, D.C.

_____. 2003d. Peru: Proposal for a Loan for an Institutional Strengthening Program for the Peruvian Congress. Documento de Préstamo. IADB, Washington, D.C.

_____. 2004. Programa de Modernización de la Contraloría General de la República y desconcentración del Sistema Nacional de Control. (PE-L1002). BID. Washington, DC.

_____. 2005. Programa de Mejora de la Calidad de la Gestión del Gasto Público. PE-L1012. Informe de Proyecto.

Banco Mundial. 1997a. *How Problems in the Framework for Secured Transactions Limit Access to Credit*. Washington, D.C.: World Bank.

_____. 1997b. *The State in a Changing World. World Development Report*. New York: Oxford University Press, 1997.

_____. 2001. Peru: Institutional and Governance Review. Informe No. 22637-PE. World Bank, Washington, D.C. Agosto.

- _____. 2002a. *Voices of the Misgoverned and Misruled: An Empirical Diagnostic World Bank Study on Governance, Rule of Law and Corruption for el Perú. Analysis of Survey Feedback by Peruvian Users of Public Services, Firms and Public Officials.* World Bank, Washington, D.C.
- _____. 2002b. *Memorando of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors for the Republic of Peru.* World Bank, Washington, D.C.
- _____. 2002c. *el Perú: Institutional Governance Review.* World Bank. Washington, D.C.
- _____. 2002d. *Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction. A Public Expenditure Review.* World Bank-BID. Washington, D.C.
- _____. 2003a. *Project Appraisal Documento on a Proponed Loan in the Amount of US\$20 Million to the Republic of el Perú for a Trade Facilitation and Productivity Improvement Technical Assistance Project (25891-PE).* BID, Washington, D.C.
- _____. 2003b. *Programmatic Decentralization and Competitiveness Structural Adjustment Loan.* World Bank, Washington, D.C., 3 de noviembre.
- _____. 2004a. *Peru. Getting Credit Project: Results on the Global Survey of Public Credit Registries in 64 Countries.* World Bank. Washington, D.C.
- _____. 2004b. *Perú: Estudio de la situación de la deuda municipal. Borrador para la discusión.* Agosto.
- _____. 2004c. *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) Corporate Governance Country Assessment Republic of Peru.* Agosto.
- _____. 2004d. *Second Programmatic Decentralization and Competitiveness Structural Adjustment Loan. Documento de Programa.* World Bank, Washington, D.C., 2 de noviembre.
- _____. 2004e. *Peru: Restoring the Multiple Pillars of Old Age Income Security.* Informe No. 27618-PE. Enero.
- _____. 2004f. *Doing Business in 2004: Understanding Regulation.* Washington, D.C: World Bank y Oxford University Press.

_____. 2005a. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Washington, D.C.: World Bank y Oxford University Press.

_____. 2005b. Peru: Country brief. www.worldbank.org/pe

_____. 2005c. Doing Business database www.doingbusiness.org

_____. 2005d Investment Climate Surveys
www.rru.worldbank.org/InvestmentClimate

Bernales, E. *et al.* 2001. *Parlamento y ciudadanía. Problemas y alternativas*. Lima, el Perú: Comisión Andina de Juristas.

Boix, C. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Bolsa de Productos de Lima. 2004. *Memoria anual 2004*.

Bolsa de Valores de Lima. 2005. www.bvl.com.pe

Bourdieu, P. 1987. The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field. *Hastings Law Review*. No. 38: 38.

Boza, B. 2004. Acceso a la información del Estado: Marco legal y buenas prácticas. Lima.

Brack, A. 2005. Ambiente, recursos naturales y superación de la pobreza en el Perú. En *Pobreza y desarrollo en el Perú: Informe Anual 2004–2005*. Oxfam, Lima, abril 2005.

Brysk, Alison. 2000. Democratizing Civil Society in Latin America. *Journal of Democracy* 11.3, 151-165.

Burki, S. J. *et al.* 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington D.C.: The World Bank.

Cabrera, G. 2004. El financiamiento de la educación en el Perú: alternativas de solución. *Educared el Perú*, Boletín Virtual N° 3. Septiembre.

Cáceres, R. 2005. Instituciones, derecho y costos de transacción. El análisis económico del derecho en una sociedad estructurada. Serie Documentos de Trabajo N° 70. Universidad del Pacífico.

- Carey, J. 2003. Transparency versus Collective Action: Fujimori's Legacy and the Peruvian Congreso. *Comparative Political Studies*. Vol. 36 No. 9, noviembre.
- Casas Tragodara, C. 2004. La agenda pendiente de la descentralización. *Punto de Equilibrio* No. 86. Universidad del Pacífico, Lima. Octubre.
- Centro de Investigación y de Asesoría del Transporte Terrestre (CIDATT). 2005. Cuarto Informe de observancia pública: externalidades negativas generadas por la importación de vehículos usados sobre la salud y la vida de la población en el Perú.
- _____. 2004. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2004* Santiago de Chile: CEPAL.
- Chong, A. y M. Gradstein. 2004. Inequality and Institutions. Inter-American Development Bank. Research Department Working Papers 506.
- CIES. 2004. Economía y sociedad: Microcrédito, Presentación. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), *Economía y Sociedad* No. 52, Lima, julio.
- Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Database. *Physical Integrity Index*.
- Ciudadanos al Día (CAD). 2003a. el Perú: Fortalecimiento institucional de las entidades reguladoras, supervisoras y la recaudación. CAD, Lima.
- _____. 2003b. ¿Cuánto nos cuesta el Estado peruano a los ciudadanos?. CAD, Lima.
- _____. 2003c. Transparencia en el presupuesto del Poder Ejecutivo. CAD, Lima.
- _____. 2004a. Evolución del gasto público. CAD, Lima, el Perú.
- _____. 2004b. Nivel de transparencia en la publicación de información sobre contrataciones y adquisiciones en los Ministerios. CAD, Lima, el Perú.
- _____. 2004c. el Perú. El Estado en la cadena de valor de las exportaciones. CAD, Lima, el Perú.
- _____. 2004d. Transparencia en las municipales: El caso de las licencias de funcionamiento. CAD, Lima, el Perú.
- _____. 2004. Competitividad en la cadena de valor de las exportaciones. Transparencia para la promoción de exportaciones. CAD, Lima.

_____. 2004a Competitividad municipal: Municipalidades provinciales capitales de región. El caso de las licencias de funcionamiento. Competitividad municipal. CAD, Lima.

_____. 2004b. Transparencia y simplificación de trámites municipales en Lima Metropolitana y Callao. Transparencia municipal. CAD, Lima.

_____. 2005. La deuda pública peruana. Informe CAD. Lima, marzo.

Código Procesal Penal (Decreto Legislativo N° 957) Publicado en el Diario Oficial *El Peruano*, 29 de julio de 2004

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2002. *Panorama social de América Latina 2001 – 2002*. Santiago de Chile: CEPAL. Octubre.

Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). 2004. *Los problemas de la justicia en el Perú: Hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico interinstitucional*. Lima, el Perú: Comisión Andina de Juristas.

Comisión de la Verdad y Reconciliación. 2003. *Informe Final*. Lima, el Perú, 28 de agosto. <http://www.cverdad.org.pe/pagina01.php>

Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores. 2005. www.conasev.gob.pe

Consejo Nacional de Descentralización (CND). 2003. *Decentralization in Peru: a Path to Growth and Development*. Lima: CND. Noviembre.

Consejo Nacional de la Competitividad (CNC). 2003. Problemas del comercio exterior peruano y la promoción de la inversión. Foro Nacional de Competitividad.

Córdova Novión, César. 2005. Diagnóstico para el Diseño de un Esquema Institucional de Control de Calidad y Filtro de Regulaciones en el Estado Peruano. Jacobs and Associates.

Coronado, J., editor. 2003. *La brecha en infraestructura: Servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía.

Corporación Andina de Fomento (CAF). 2003. Barreras a la competitividad. El costo de hacer negocios en los países andinos. Programa Andino de Competitividad

- Cortázar Velarde, J.C 2003. Diagnóstico institucional del servicio civil peruano. Diálogo.
- de la Cruz, R. 1998. La revolución federal de las finanzas públicas. En R. de la Cruz, editor. *Descentralización en perspectiva*. Caracas: IESA, pp. 43-46.
- de la Jara Basombrío, E. 2003. ¿Se puede reformar el Poder Judicial? Justicia Viva. Ensayo elaborado para la XLI Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) “Institucionalidad: reglas claras para la inversión” <http://www.justiciaviva.org.pe/publica/pj.pdf>.
- de la Puente Mejía, J. 2004. La sociedad civil y el buen gobierno. En *Los nudos críticos de la gobernabilidad. Propuestas para un buen gobierno*. Colectivo “Ciudadanos por un Buen Gobierno”, auspiciado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Lima, pp 75-95.
- de la Roca, J. y M. Hernández. 2004. Evasión tributaria e informalidad en el Perú: Una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo. Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES, GRADE. Lima, septiembre.
- de Soto, H.1986. *El Otro Sendero*. Lima: Editorial El Barranco.
- Defensoría del Pueblo. 2004. La Defensoría del Pueblo y los servicios públicos. Memoria 1998-2003. Adjuntía para los Servicios Públicos.
- _____. 2005. www.defensoria.gob.pe
- Degregori, C. I. 2003. Peru: The Vanishing of a Regime. En J. I. Domínguez y M. Shifter, editores. *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Deiningner, K y P. Olinto. 2000. Asset Distribution, Inequality and Growth. Documento de trabajo 2375. Banco Mundial, Washington, D.C., junio.
- Díaz, H. 2000. La reforma del mercado educativo. En R. Abusada *et. al.*, editores *La reforma incompleta: rescatando los noventa*, Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía, Lima.
- Du Bois, F. 2004. Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales.

- Durand, F. 2002. Desarrollo institucional de SUNAT: Factores de éxito y fracaso. *Aportes al debate* No. 6. Friedrich Ebert Stiftung. Lima, septiembre.
- Easterly, W. y R Levine. 2003. Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 50(1): 3-39.
- Eckstein, H. 1966. A Theory of Stable Democracy. En *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*. Princetown University Press. Appendix B, pp.225
- Economist Intelligence Unit (EIU). 2004. Julio.
- El Comercio*. 2005 (22 de febrero) Lima.
- Elena, S., A. Herrero y K. Henderson. 2004. Barreras para la ejecución de sentencias judiciales en el Perú. Triunfar en las cortes es sólo la mitad de la batalla: Una perspectiva desde la pequeña empresa y otros usuarios. *IFES Rule of Law Occasional Paper Series*. Abril
- Engermann, S. y K. Sokoloff. 1997. Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States. En S. Haber, editor. *How Latin America Fell Behind*. Stanford: Stanford University Press.
- _____. 2002. Factor Endowments, Inequality and Paths among the New World Economies. *National Bureau of Economic Research Working Papers Series*, 9259.
- _____. 2003. Institutional and Non-Institutional Explanations of Economic Differences. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 9989. Cambridge, MA.
- Escaith, H. e I. Paunovic. 2004. *Reformas estructurales en América Latina y el Caribe en el período 1970 – 2000: índices y notas metodológicas*. Santiago de Chile: CEPAL. Octubre.
- Escobal, J., J. Saavedra y M. Torero. 1998. Los activos de los pobres en el Perú. Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE. Documento de Trabajo 26. Lima, diciembre.
- Eyzaguirre del Sante, H., G. Ortiz de Cevallos y N. Reátegui. 2003. *Impedimentos institucionales para el desarrollo empresarial en el Perú*. Lima, el Perú: Consejo Nacional de la Competitividad.

- Fernández-Baca, J. 2004. Experiencias de regulación en el Perú. Universidad del Pacífico.
- de Ferranti, D., G.E. Perry, F. Ferreira y M. Walton. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, D.C.: Banco Mundial. Febrero.
- Finnis, J. 1980. *Natural Law and Natural Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Fondo Nacional del Ambiente (FONAM). 2003. Promoción de la participación pública y privada en proyectos de energía renovable y fortalecimiento de la capacidad de FONAM.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2004. Peru: Selected Issues. Informe de País No. 04/156. FMI, Washington, D.C. Mayo.
- Francke, P. 2002. Comentarios a la presentación de Jaime Saavedra, Director Ejecutivo, GRADE. Seminario Internacional “Los mercados laborales en el Perú y en el área andina: problemas y perspectivas”. Sesión 2: La situación laboral en el Perú en el contexto latinoamericano. Lima, 18 de julio.
- Francke, P., J. Castro, R. Ugaz y J. Salazar. 2002. Análisis independiente del presupuesto público 2003 en programas sociales. Proyecto Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Lima, diciembre.
- Freedom House. 2002. *Freedom in the World 2001-2002*. Somerset: Transaction.
- Freedom House. 2004. *Freedom of the Press 2004: A Global Survey of Media Independence*.
- Fukasaku, K, y R. Hausmann, editores. 1999. *Democracia, descentralización y déficits presupuestarios en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
- Fuller, L. L. 1964. *The Morality of the Law*. New Haven: Yale University Press.
- Fundación Konrad Adenauer. 2004. Índice de desarrollo democrático en América Latina 2004. Berlín: Fundación Konrad Adenauer.
- Furubotn, E.G. y R. Richter. 1997. *Institutions and Economic Theory: The Contribution of The New Institutional Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

- Galarza, E. 2004. La economía de los recursos naturales.
- Galarza, E. y R. Gómez. 2003. Análisis económico de los problemas ambientales urbanos. Tercer curso de gestión urbana para Latinoamérica organizado por el Banco Mundial.
- Giraldo, A. 2003. El estado de situación de la protección al consumidor en el ámbito nacional y comunitario: una propuesta de decisión 1989-2002.
- Gonzáles de Olarte, E. 2003. Descentralización para el desarrollo humano en el Perú. *Cuadernos PNUD*. Lima: PNUD.
- Gonzáles de Olarte, E. y J. Trelles Cassinelli. 2004. Divergencia y convergencia regional en el Perú: 1978 – 1992. Documento de Trabajo 231. Universidad del Pacífico. Lima, marzo.
- Gonzáles Mantilla, G. 2003. La enseñanza del derecho en el Perú: Cambios, resistencias y continuidades. Trabajo presentado al Seminario sobre Educación Jurídica realizado en Petrópolis, Brasil, 15-17 de febrero.
- Gramlich, C. 1987. Federalism and Fiscal Deficit. *National Tax Journal*. Vol. 40, pp. 299-313.
- Gregory, P. 2002. *Public Sector Employment in el Perú*. Washington, D.C.: World Bank.
- Greif, A. 2004. Institutions, Theory and History. Manuscrito.
- Guerra-García, G. 1999. Reforma del Estado en el Perú: pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo. Lima.
- Gutiérrez, M. 2003. Informe final del área temática biología, bioquímica y biología molecular incluyendo biotecnología. Informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Haggard, S., y M. McCubbins, editores. 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haya de la Torre, R. 2001. Plan de formación del profesorado. La orientación profesional y académica en la formación profesional técnica.
- Heiner, R. 1983. The Origin of Predictable Behavior. *American Economic Review* 73, 560-595.

- Helpman, E. 2004. *The Mystery of Economic Growth*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Heritage Foundation. 2005. Index of Economic Freedom www.heritage.org/research/features/index
- Hernández Breña, W. 2003. Indicadores sobre administración de justicia: mapa judicial, presupuesto y eficiencia en el desempeño judicial. Justicia Viva <http://www.justiciaviva.org.pe/publica.htm>
- Iacoviello M. y L. Zuvanic. 2005. Actualización del diagnóstico institucional del servicio civil en el Perú. Red de Diálogo sobre Servicio Civil del BID, Washington, D.C.
- INDECOPI. 2000. Fortalecimiento del sistema de protección al consumidor: diagnóstico y propuesta. Documento de Trabajo N° 001-2000.
- _____. 2002. Compras estatales y competencia en el mercado de productos farmacéuticos. Documento de discusión N° 05-2002/GEE.
- _____. 2005. Índice de barreras impuestas a nivel local correspondiente al año 2004. Elaborado por la Comisión de Acceso al Mercado.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2005. Estadísticas ambientales Marzo 2005. Serie *Informe Técnico de Estadísticas Ambientales*, N° 5.
- _____. Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar.?? P.19
- _____. 2005a. www.inei.gob.pe.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2003. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). 2004. Encuesta de hogares y proyecciones censales. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) <http://www.inei.gob.pe>
- Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya (IIG). 2005. Perfil de Gobernabilidad de Ecuador. Documento de Trabajo IIG. Barcelona.
- Inter-American Development Bank (IADB). 1997. *Latin America after a Decade of Reforms*. Economic and Social Progress Report. Washington D.C.: IDB

- _____. 2001. Land Titling and Registration Program, Second Phase (LTRP2). IADB. Washington, D.C.
- _____. 2002. Institutional Strengthening and Environmental and Social Management Support for the Camisea Gas Project. GN-2205-1. IADB, Washington, D.C.
- _____. 2005. *The Politics of Policies*. Economic and Social Progress in Latin America Report. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University.
- Internacional Finance Cooperation (IFC). 2004. *Doing Business Explore Economies. Economic Characteristics*. Washington, D.C.: The World Bank.
- International Budget Project (El Perú). 2004. *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria*. Washington, D.C.: International Budget Project.
- International IDEA/Transparencia. 2004. *Ley de partidos políticos. La construcción de un consenso*. Internacional IDEA/ Asociación Civil Transparencia.
- International Monetary Fund (IMF). 2003. *Government Finance Statistics 2003 Yearbook*. Washington, D.C.: International Monetary Fund
- Jaramillo Baanante, M. 2004. Transaction Costs in Peru: How Much Does it Cost to Start a Formal Garment Firm in Lima?. Presentación a la Reunión Anual de la Sociedad Internacional de Economía Neoinstitucional. Tucson, Arizona, septiembre.
- Jones Mark. P. 2005. The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process. Paper prepared for the Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Febrero-Marzo, 2005.
- Karatnycky, A. 2002. The 2001 Freedom House Survey. *Journal of Democracy*, 13(1): 99-112.
- Kaufmann, D. y A. Kraay. 2002. Growth without Governance. World Bank Institute. Working Papers on Governance <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf>
- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton. 1999a. Aggregating Governance Indicators. Banco Mundial, Departamento de Investigación, Documento de Trabajo No. 2195, Washington, D.C.

- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton. 1999b. *Governance Matters* Banco Mundial, Departamento de Investigación Documento de Trabajo No. 2196, Washington, D.C.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2004. *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2004*. Washington, D.C.: Washington, D.C. Abril.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics* 7, pp. 207-227.
- Krugman, P. 1994. The Myth of The Asian Miracle. *Foreign Affairs*. Noviembre/Diciembre.
- Kuramoto, J. 2003. *Competitividad e innovación tecnológica*. Lima, el Perú: Consejo Nacional de la Competitividad.
- La Porta *et al.* 1999. The Quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. 15:1, pp. 222-82
- Latinobarómetro. 2004. Informe-Resumen: Una década de mediciones. Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile, 13 de agosto. <http://www.latinobarometro.org>
- Leyton, C. 2005. Descentralización y economías regionales. En Oxfam *Pobreza y Desarrollo en el Perú: Informe Annual 2004 – 2005*. Lima, abril.
- Linder, A. 2004. Las finanzas municipales de Lima Metropolitana. Informe de Consultoría para el Banco Mundial y el Proyecto Construyamos Futuro. Municipalidad de Lima Metropolitana. Agosto.
- _____. 2005. Review of Social Protection Programs in Peru” Informe de Consultoría para el Banco Mundial (World Bank LCSHD & LCSPP), Banco Mundial, Washington, D.C. Marzo.
- Lipset, S. M. 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*. Vol. 53: 69-105, marzo.
- Longo, F. 2005. *Actualización de índices de servicio civil en Latinoamérica*. Washington, D.C.: Diálogo Regional de Políticas, BID.

- López-Cálix, J. y A. Melo. 2004. A más disciplina fiscal, menos pobreza: revisión del gasto público en el Perú. Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, Washington, DC.
- Machiavelli, N. 1965: *The Prince*. New York: Airmont.
- Mainwaring, Scott, and Timothy R. Scully. 1995. Introduction: Party Systems in Latin America. In Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Marmor, A. 2003. The Rule of Law and Its Limits. *USC Law and Public Policy Research Paper* No. 03-16. <http://ssrn.com/abstract=424613>
- Marshall, Monty G. y K. Jaggers. 2003. *Polity IV Project Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2002, Dataset Users' Manual*. College Park, Maryland: Center for International Development and Conflict Management.
- Maruyama, Eduardo y Juan José Díaz. 2004. La dinámica del Desempleo Urbano en el Perú: Tiempo de Búsqueda y Rotación Laboral. Grupo de Análisis para el Desarrollo. http://www.grade.org.pe/asp/brw_pry11.asp?id=71
- Mauro, P. 1995. Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics* 106, 2 (August): 681-711.
- McLure, C. 1995. Comment on 'The dangers of decentralization' de Prud'homme. *The World Bank Research Observer*. Vol. 10, 2: 221-226.
- McMillan, J. y P. Zoido. 2003. How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru. Stanford. Manuscrito inédito.
- Menéndez, M. y F. Recanatini. 2002. *Access to Public Services and Corruption*. World Bank. Washington, D.C.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). 2003. Plan Estratégico Nacional Exportador 2003 – 2013. Bases estratégicas.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2004a. Los sistemas de pensiones en el Perú. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Lima, mayo.
- _____. 2004b. Plan de acción de los sistemas de pensiones en el Perú 2004 – 2008. Vice ministerio de Economía, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Lima, octubre.

- _____. 2005a. El desequilibrio financiero del sistema público de pensiones. www.mef.gob.pe
- _____. 2005b. Marco macroeconómico multianual 2006 – 2008. Lima, mayo.
- _____. 2005b. *Censo de empleo público*. Lima, el Perú.
- _____. 2001. Facilitando el acceso al crédito mediante un sistema eficaz de garantías reales. Documento de trabajo.
- _____. 2005a. Informe de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público N° 058-2005-EF/68.01.
- Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA). 2005. Lineamientos de política de la formación profesional en el Perú. Competitividad, competencia y oportunidad para el desarrollo de los recursos humanos del país. Documento de trabajo. Febrero.
- _____. 2004. *Boletín de economía laboral* N° 28-29.
- _____. 2005. Estadísticas de huelgas <http://www.mintra.gob.pe/huelgas.php>
- Ministerio del Interior (MININTER). 2003. Protestas sociales y manifestantes 2001/2003. Lima.
- Ministerio Público-Fiscalía de la Nación. 2004. Reformulación del Plan Estratégico Institucional (PEI) MP-FN 2004-2006. Gerencia de Planificación, Nacionalización y Estadística.
- Miranda, L. *et al.* 1996. La situación de la gestión urbana ambiental en el Perú. En *Ciudades para la vida: Experiencias exitosas y propuestas para la acción*.
- Morón, E. y C. Sanborn. 2005. *The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions, and Rules of the Game*. Lima: Universidad del Pacífico. Enero.
- Morris, F. 2000. La reforma del sistema financiero. En R. Abusada *et al.*, editores. *La reforma incompleta. Rescatando los noventa* Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía, Lima.
- Mostajo, R. 2004. Perspectivas de una reforma tributaria integral con equidad: Hacia un nuevo pacto fiscal en el Perú. Estudio elaborado para El Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID el Perú). Lima, marzo.

- Mullin Consulting Ltd y Asociados. 2002. Un análisis del sistema peruano de innovación. Una contribución al desarrollo del Programa de Ciencia y Tecnología BID/El Perú Proyecto PE-0203.
- Municipalidad Provincial de Arequipa. 2002. Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana (PEAM) 2002-2015.
- Musgrave, R. y P. Musgrave. 1980. *Public Finance in Theory and Practice*, New York: MacGraw Hill.
- National Democratic Institute (NDI). 2004. *Peru's Political Party System and the Promotion of Pro-Poor Reform*. Washington, D.C.: National Democratic Institute. Julio.
- North, D. 1995. Prize Lecture in Economic Science in Memory of Alfred Nobel. En L. Alston, T. Eggertsson y D. North, editores. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. 2002b. The New Institutional Economics and Development. Washington University, St. Louis. <http://www.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf>
- North, D. 2002a. Notes on the State of Democracy in Latin America. Prepared for the UNDP project The State of Democracy in Latin America, UNDP.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* Cambridge University Press, Cambridge.
- G. O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies," in Schedler et al, eds., op. cit., note 2; L. Diamond, "Institutions of Accountability," *Hoover Digest*, No. 3 (1999).
- Organización de Estados Americanos (OAS). 2002. Electoral Observer Mission Report on 2001 Election. Peru.
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Janovich, Inc.
- _____. 1993. Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal* 46: 237-243.
- OCDE/UNESCO. 2003. Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000. OCDE UNESCO-Institute for Statistics, Program for International Student Assessment (PISA). París.

- Oliva, C. *et al.* 2002. *Obstáculos para el aumento de la competitividad en el Perú*. Instituto Peruano de Economía.
- Olson, M. 1982 *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press.
- Organización de Naciones Unidas. 2005. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*.
- Organización Internacional de Trabajo (OIT). 2002. *Decent Work and the Informal Economy*. Ginebra: Conferencia Internacional de Trabajo.
- Østerud, Ø., F. Engelstad, S. Meyer, P. Selle y H. Skjeie. 2003. *The Norwegian Study of Power and Democracy*. Disponible en <http://www.sv.uio.no/mutr/english/publications.html> (Consultado en octubre de 2004).
- Oxford Analytica. 2004. *Peru: Censure Motion Highlights Aggressive Campaign*. Executive Brief. 25 de noviembre.
- Oxford Analytica. 2005. *Peru: Presidential race remains open*. Executive Brief. 28 de diciembre.
- Pásara, L. 2004. *La enseñanza del derecho en el Perú: Su impacto sobre la administración de justicia*. Lima: Justicia Viva.
- Paz Soldán, J. y M. del C Rivera. 2000. *La reforma comercial y de aduanas*. En Roberto Abusada *et al.*, editores. *La reforma incompleta. Rescatando los Noventa*. Lima: Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía.
- El Perú 21. 2005. "Los bancos deberían competir con las AFP". Entrevista con Pedro Francke, *Economista*. 6 de junio, p. 10.
- Pizarro, R. 2004. *La corrupción de ayer y hoy en el Perú*. *Economía y bienestar*, Vol. 2 N° 2.
- Porter, M. 2003. *Microeconomics of Competitiveness. The Diamond Model in Developing/Transition Economies*. Boston, Massachusetts: Harvard University Press.
- Portocarrero, G. 2005. *El (des)orden social peruano*. Palestra: Portal de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). <http://palestra.pucp.edu.pe/>

Postigo, J. 2003. Estado y sociedad en la gestión ambiental: la experiencia de las Comisiones Ambientales Regionales. *Debate Agrario* N° 33.

Presidencia del Consejo de Ministros. 2004a. Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004 – 2015. Lima, julio. (Aprobado a través del Decreto Supremo DS-066-2004-PCM).

Presidencia del Consejo de Ministros. 2004b. Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004 – 2006. (Aprobado a través del Decreto Supremo DS-064-2004-PCM).

PricewaterhouseCoopers. 2001. The Opacity Index PwC. Enero.

Probidad. 2004. Boletín del 15 al 20 de noviembre.

<http://probidad.org/sr/nota.php?rec=60660>

Procapitales. 2005. ¿Informalidad de la economía? *Semanario Capitales* N° 133.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2002a. *Informe sobre desarrollo humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Nueva York: Ediciones Mundi Prensa.

_____. 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano el Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima: PNUD.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2005. *GEO yearbook. An Overview of our Changing Environment*.

Proinversión. 2004. el Perú: Régimen tributario y arancelario 2004. Proinversión, Lima.

_____. 2005. www.proinversion.gob.pe.

_____. 2005a. Registro de inversión extranjera directa.

www.proinversion.gob.pe

Prud'homme, R. 1995. On the dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*. Vol. 10, 2: 201-220.

Przeworski, A. et al. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1960-1990*. New York, NY: Cambridge University Press.

Przeworski, A. y F. Limongi. 1993. Political Regimes and Economic Growth. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 7. No. 3 pp. 51-70.

- Ramírez Arce de Sánchez Moreno, E. 2003. Estudio sobre la educación para la población rural en el Perú. Estudio país realizado para el Programa EPT Educación para la Población Rural. UNESCO/Santiago, Oficina Regional de la FAO y el Centro de Investigación y Desarrollo Educativo (CIDE).
- Raz, J. 1979. *The Authority of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Rebolledo, P. y R. Soto. 2004. Estructura del mercado de créditos y tasas de interés: una aproximación al segmento de las microfinanzas. *Revista de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú* N° 11.
- República del Perú. 1997. Ley de Bases de la Regionalización. Ley No. 24650. Lima, el Perú.
- _____. 2002a. Ley de Bases de la Descentralización. Ley No. 27783 Lima, el Perú.
- _____. 2002b. Acuerdo Nacional 2002. Lima, el Perú
- _____. 2004. Exposición de motivos ante el Congreso peruano del proyecto de Ley N° 12428, del Sistema de Remuneraciones del Sector Público, Lima, el Perú.
- Robles, F. 2001. *¿Protección asegurada?*. Lima, el Perú.
- Rodrich, J. 2004. Proyecto de Ley de fortalecimiento de las bolsas de productos.
- Rodriguez Cuadros M. 2005. Las relaciones entre el Perú y Estados Unidos. Exposición ante la Cámara de Comercio Peurano Norteamericano. Junio.
- Rodrik, D. 1999. Institutions for High Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them. Trabajo preparado para la Conferencia del Fondo Monetario Internacional sobre reformas de segunda generación. Washington, D.C., november 8-9 de 1999. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/>
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2002. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Center for Economic Development Working Paper, 97*, Harvard University.
- Roy, J., editor. 1995. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, Washington D.C.: The World Bank.
- Saavedra, J. y P. Suárez. 2001. Equidad en el gasto social: El caso de la educación pública y privada.

- Sáinz Moreno, F. y J. C. da Silva Ochoa, coordinadores. 1989. *La calidad de las leyes*. Eusko-Legebiltzarra [Parlamento Vasco]. Colección Informes y Documentos. Vitoria-Gasteiz.
- Santiso, C. y A. García Belgrano. 2004a. *Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems*. Washington, D.C. SAIS
- _____. 2004b. Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems. Johns Hopkins University SAIS Working Paper Series No. WP/01/04.
- Santiso, C. 2004a. Re-forming the State: Governance Institutions and the Credibility of Economic Policymaking. *International Public Management Journal* 7(2):271-298.
- _____. AÑO? Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies. *OECD Journal on Budgeting* 4:2, pp.47-76.
- _____. 2005. Fiscal Governance and Budget Oversight: Strengthening the Accountability Cycle of the Budget Process. Manuscrito inédito.
- Schedler, A. 1999. "Conceptualizing Accountability," en A. Schedler, L. Diamond and M.F. Plattner, ds., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Schneider, F. 2002. *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World*. Canberra, Australia.
- _____. 2002. The Size and Development of the Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force of 16 Central and South American and 21 OECD Countries: First Results for the 90s. Universidad Johannes Kepler de Linz, Austria.
- Schneider, F. y D. Enste. 2000. Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, pp. 77-114.
- Sewell, D. 1996. The 'Dangers of Decentralization' According to Prud'homme: Some Further Aspects. *The World Bank Research Observer*. Vol. 11, 1:143-149.
- Sociedad Nacional del Ambiente. 2001. Acuerdo de gobernabilidad ambiental suscrito por partidos políticos y movimientos independientes.

- Sokoloff, K.L. y S. Engerman. 2000. Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. *Journal of Economic Perspectives*. 14(3), 217-232.
- Spiller, P., E. Stein y M. Tommasi. 2003. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework. Documento No. 81, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Stinchcombe, A. L. 1968. *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). 2004. Las nuevas fortalezas del Perú: sistemas financiero, de seguros y privado de pensiones.
- Talercio, R. 2001. Strengthening Peru's Tax Agency. Informe PREM No 60. Banco Mundial, Washington, D.C. Noviembre.
- _____. 2004. Administrative Reform as Credible Commitment: The Impact of Autonomy on Revenue Authority Performance in Latin America? *World Development* Vol. 32, No 2 pp 213 – 232.
- Tanaka, M. 2004. Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina. El caso peruano. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Mayo.
- _____. 2001. Participación popular en las políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario. *Boletín de Opinión* No. 41, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Lima, junio, pp. 15 – 18.
- _____. 2001. The Political Limits to Market Reform in Peru. Trabajo preparado para la reunión de la Latin American Studies Association (LASA), Washington, D.C., 6-8 de septiembre de 2001.
- Teera, J. 2002. Tax Performance: A Comparative Study. University of Bath, Centre for Public Economics. Working Paper 01-02.
- Ter-Minassian, T. editora. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Tesliuc, C. 2004. Strengthening the Compact: Social Protection. World Bank, Washington, D.C., 5 de diciembre. Mimeo.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. Vol. 64: 416-24.

- Tokman, V. 1999. La modernización del sector informal y las cargas tributarias y administrativas a las empresas en el Perú. Documento de Trabajo 92, OIT, Lima.
- Treisman, D. 2000. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*. Vol. 76, No. 3 (junio de 2000), pp. 399-457.
- Tuesta Soldevilla, F. 2005. Régimen democrático peruano. En Oxfam *Pobreza y Desarrollo en el Perú: Informe Annual 2004 – 2005*. Lima: Oxfam. Abril.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2005.
www.unicef.org/infobycountry/peru.html
- United Nations Development Program (UNDP). 2004. *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2005. *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- United States Agency of International Development (USAID). 2000. *Democracy and Governance in Peru: An Assessment*. Washington, D.C.:USAID. Julio.
- Universidad del Pacífico. 2000. Economía y ambiente. *Boletín del Área de Recursos Naturales y del Medio Ambiente*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).
- Vega Ganoza, J. F. 2005. *Para que la educación (pública) eduque*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado (IPESM). Marzo.
- Washington Post, The. 2006. “Reforming Foreign Assistance”. Editorial, January, 3.
- Weiner, M. 1987. *Political Change: Asia, Africa, and the Middle East*. En M. Weiner & M. Huntington, editores. *Understanding Political Development*. New York: HarperCollins Publishers. Páginas 33-64.
- Wise, C. 2003. *Reinventing the State: Economic Strategy and Institutional Change in Peru*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Wittfogel, K.A. 1957. *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. Connecticut: Yale University Press.
- World Business Environment Survey. 2002. The World Bank.
<http://info.worldbank.org/governance/wbes/index1.html>

World Economic Forum.2005. Global Competitiveness Report 2004-2005
www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/GlobalCompetitivenessProgram

Yutronic, J. 2003. Financiamiento del sistema de ciencia, tecnología e innovación del Perú.

Zas Friz, J. 1998. La descentralización ficticia: el Perú 1821-1998.

Zavala, V. 2003. *Competitividad y Desarrollo Regional*. Lima, el Perú: CNC.

Zegarra Méndez, E. 1999. El mercado de tierras rurales en el Perú Volumen II: Análisis Económico. *Serie Desarrollo Productivo* No. 63. CEPAL, Santiago de Chile. Noviembre.

ANEXO I

EVALUACIONES DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

I. INTRODUCCIÓN

Instituciones, política y desarrollo

Desde que Ronald Coase (1937) argumentase que las instituciones que reducen los costos de transacción --como aquellas que se ocupan de la protección de los derechos de propiedad-- son esenciales para el desarrollo económico, la literatura especializada se ha concentrado en el estudio del tema institucional.¹⁸⁸ En la actualidad, pocos dudan de que el desarrollo sostenible y equitativo depende de la credibilidad del sistema jurídico y de las instituciones públicas, de la calidad del marco legal, la protección de los derechos de propiedad, y la honestidad, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas, entre otros factores. Aunque también hay quienes sostienen lo contrario, es decir, que el desarrollo institucional es endógeno a lo que sucede en la economía.¹⁸⁹ Es evidente que aunque existe un alto grado de endogeneidad entre instituciones y desarrollo económico, de todas maneras la relación que va de las primeras al segundo es positiva y significativa (Kauffman y Kraay, 2002). Es por ello que tanto gobiernos como organismos multilaterales de crédito han venido prestando una mayor atención al mejoramiento de las instituciones como instrumento para apoyar el desarrollo económico. En la actualidad, los programas relativos a reformas institucionales configuran el segundo sector en importancia, en términos de número de proyectos y de montos aprobados en el Banco Mundial y, en términos de número de proyectos aprobados en el Banco Interamericano de Desarrollo.¹⁹⁰

La experiencia adquirida durante el proceso de reformas institucionales indica que la existencia de voluntad política y de buenos diseños institucionales y jurídicos son condiciones necesarias, aunque insuficientes, para garantizar el éxito de su implementación. Factores de orden político-institucional tales como la democracia interna de los partidos, el equilibrio entre los poderes del Estado y las normas electorales interactúan con elementos históricos, culturales, geográficos, políticos y económicos, afectando el proceso de creación y transformación institucional de manera diferente en cada país.¹⁹¹ Mientras que en algunos la modificación de las normas formales es suficiente para obtener los cambios esperados, en otros no (Carothers, 2003).

Dada la importancia de las instituciones y la política en el proceso de creación y transformación institucional, así como el limitado conocimiento específico que sobre ello existe, es necesario que los organismos que trabajan en ese campo, como es el caso del BID, cuenten con

¹⁸⁸ Pigou (1912) había sostenido con anterioridad que la existencia del Estado y las instituciones (i.e., mediante impuestos y subsidios) se justificaba para corregir las imperfecciones del mercado y las externalidades.

¹⁸⁹ Esta posición es conocida en la literatura especializada como la “tesis de la prosperidad” o la “tesis de Lipset.” Siguiendo un planteamiento aristotélico, Lipset (1959; 1960), arguye que las buenas instituciones son un lujo que los países alcanzan cuando logran altos niveles de crecimiento económico y educación. Przeworski y Limogi (1993) y Przeworski *et al.* (2000) presentan un exhaustivo resumen del debate.

¹⁹⁰ De acuerdo con Data Warehouse 2004, en el Banco Mundial los programas relativos a reformas institucionales representan el 19% del monto total de nuevos préstamos y el 20% del número total de nuevas operaciones. Asimismo, conforme al Informe Anual de Administración de Cartera de 2003 (GN-2317-1), el 22% de las nuevas operaciones y el 16% de nuevos montos aprobados del BID corresponden al sector de modernización del Estado.

¹⁹¹ Payne *et al.* (2003) realiza un minucioso estudio sobre cómo las estructuras político-institucionales afectan el proceso de consolidación democrática. Alonso (2005) resume las distintas teorías que explican el proceso de desarrollo institucional desde perspectivas políticas, culturales, geográficas, sociales y económicas.

diagnósticos sistemáticos sobre las características de las instituciones y de la gobernabilidad democrática de los países, con el fin de que los Estados puedan desempeñar sus funciones cabalmente.

Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática (EGD)

A la luz de las consideraciones anteriores, las Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática (EGD) nacen como una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la cual se busca diagnosticar en los países prestatarios, de manera sistemática y comparativa, el grado de desarrollo de la estructura de gobierno y de las instituciones que la componen, así como analizar los factores de carácter histórico, geográfico y político que afectan su actual conformación y desarrollo potencial. El objetivo de estas EGD es coadyuvar al diálogo de política y el proceso de programación entre los países prestatarios y el Banco. Este esfuerzo se inicia con las evaluaciones de los países andinos: Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela.

Para facilitar la sistematización del conocimiento, el análisis comparativo, su corroboración empírica y su continua mejora, en las EGD se analiza el grado de desarrollo de las estructuras de gobierno e instituciones asociadas de los países con base en un marco conceptual explícito inspirado en la Estrategia de Modernización del Estado del Banco (BID, AÑO GN-2235-1). En este marco conceptual se desagregan las dimensiones y componentes de cada uno de los campos de acción de la institución, a saber, sistema democrático, Estado de derecho, gestión pública e instituciones de mercado, lo cual permite explicitar lo que el Banco entiende por cada una de las áreas allí contenidas. Adicionalmente, y dada la importancia asignada por los países miembros del Banco al tema, las EGD también se ocupan de describir y analizar el grado de descentralización territorial, financiera y administrativa del Estado como atributo de la gobernabilidad democrática.

Cabe notar que no existe unanimidad académica sobre cuáles son las dimensiones que componen cada uno de los atributos de la gobernabilidad democrática ni sobre su relación con el desarrollo económico, pues la evidencia empírica disponible al respecto no es concluyente. Por ello, el marco conceptual subyacente en las EGD se limita a identificar y a definir las dimensiones y componentes que, a juicio del Banco, hacen parte de cada uno de los cinco atributos antes citados.

Esta desagregación se realiza con base en los conocimientos teóricos y empíricos existentes estableciendo, en la medida de lo posible, la relación funcional de cada uno de los atributos, dimensiones y sus respectivos componentes con los objetivos del Banco de alcanzar un crecimiento económico sostenible, reducir la pobreza y promover la equidad social. De manera más específica, la desagregación se realiza considerando la relación y relevancia de cada uno de los atributos y dimensiones con aquellas funciones básicas del Estado asociadas con los objetivos del desarrollo, a saber: estabilización (mantener un crecimiento económico dinámico a la vez que se garantiza la estabilidad monetaria y altos índices de empleo); compensación (mitigar los desequilibrios verticales¹⁹² y horizontales¹⁹³); asignación (fomentar la asignación eficiente de recursos); y control de actividades depredadoras de carácter público o privado (preservar el orden público, controlar abusos y arbitrariedades, y prevenir la corrupción).

¹⁹² El desequilibrio vertical se refiere a la desigualdad entre individuos u hogares en términos del acceso a los recursos.

¹⁹³ El desequilibrio horizontal se refiere a la desigualdad entre grupos de una sociedad (culturales, étnicos, geográficos, religiosos, etc.) en términos de recursos económicos, políticos o sociales.

Independientemente de los cuestionamientos que válidamente se puedan realizar al marco conceptual desde los campos teórico y empírico, su explicitación facilita la comprensión del objeto y el alcance del análisis, contribuye a la sistematización de la información y permite realizar comparaciones entre los países analizados. En suma, el marco conceptual encierra una caracterización razonable de la gobernabilidad democrática, entre muchas posibles e igualmente válidas. El Banco considera el marco conceptual como un instrumento dinámico que debe irse modificando con base a los nuevos aportes académicos y comentarios de expertos.

En la medida de lo posible, las EGD intentan contrastar las conclusiones de su análisis con la evidencia empírica disponible. Como parte de este esfuerzo, el Banco ha sistematizado casi la totalidad de la información empírica sobre temas institucionales y de gobernabilidad que se encuentra disponible en su portal de Internet *Governance Wit*.¹⁹⁴ Debe tomarse en cuenta los muchos de los indicadores existentes adolecen de serios problemas de validez y precisión (Adcock y Collier 2001; Berg 2001, Munk y Verkuilen 2002, Angkinand 2003, y Munk 2003). Por ello en las EGD se emplean como una ilustración aproximada de las conclusiones obtenidas previamente mediante el análisis de los estudios existentes y de la opinión de expertos en la materia. Una vez analizados los documentos y estudios correspondientes a cada país, el equipo del Banco encargado de la preparación de las EGD coteja sus conclusiones con representantes de la política, la academia y la sociedad civil. En el Anexo 4 se incluye una relación de las personas entrevistadas para la preparación de la EGD de cada país.

Con el fin de ofrecer un análisis dinámico, en las EGD también se emplea una perspectiva histórica y cultural, al tiempo que se realiza una evaluación de la economía política con base en la metodología utilizada por el Departamento de Investigación del Banco (RES) y en los trabajos monográficos que el RES ha venido realizando para todos los países de la región en el contexto de preparación del Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2006.¹⁹⁵

Coordinación con otros donantes

Las cooperaciones del Reino de España y del Reino Unido están colaborando en el desarrollo del marco conceptual y en la realización de los estudios específicos. Con una contribución de US\$140.000 (ATN/FG-8769-RS), la Cooperación Española está financiando el desarrollo del marco conceptual relativo a las instituciones de mercado y su implementación en Colombia, Ecuador y Perú. Con una contribución de £35.000, la Cooperación Británica (DFID) está apoyando el control de calidad del marco conceptual y metodológico, los talleres de validación de conclusiones para los estudios de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y la realización de un taller de donantes para armonizar las herramientas de diagnóstico institucional y de gobernabilidad.

Organización del trabajo

Este trabajo está dividido en un capítulo introductorio donde se explicitan los orígenes de las Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática, las necesidades a las cuales responden, la colaboración obtenida para la realización de este esfuerzo y la estructura del documento. El

¹⁹⁴ En la actualidad se encuentra en <http://hqt.dintra/gwit/>

¹⁹⁵ Con base en el marco conceptual elaborado por Spiller y Tommasi (2003) y desarrollado por Scartascini y Olivera (2003) y Spiller, Stein y Tommasi (2003), el RES, con apoyo de la Red de Centros, ha preparado estudios sobre las instituciones políticas, los procesos de toma de decisiones y resultados de política (*Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes—PMP*) para una gran parte de los países prestatarios del Banco, entre ellos Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela.

Capítulo II se ocupa de los antecedentes de la gobernabilidad democrática en el país del caso – perspectiva histórica y contexto actual--, y de las limitaciones estructurales que ésta experimenta y que deben ser tenidas en cuenta para fortalecer sus atributos, dimensiones y componentes.

Los Capítulos III, IV, V, VI y VII corresponden a los diagnósticos de cada uno de los atributos de la gobernabilidad, a saber, sistema democrático, Estado de derecho, gestión pública, descentralización e instituciones de mercado, dentro del marco conceptual que se detalla a continuación. Además de describir el estado actual de cada uno de ellos en los países que forman parte de este proyecto, se hace un intento por identificar las causas y factores que influyen en su presente configuración.

En el Capítulo VIII, correspondiente a las conclusiones y recomendaciones, se realiza una síntesis de las principales debilidades estructurales de la gobernabilidad democrática en Perú y se sugieren campos y alternativas de acción para remediarlas.

Proceso de verificación

Este ejercicio de diagnóstico se realizó en dos momentos. Una vez elaborada la primera versión de la EGD, el equipo del Banco se desplazó al país en cuestión y se entrevistó con representantes del mundo académico, de las tres ramas de gobierno y de la sociedad civil para cotejar con ellos los primeros resultados.¹⁹⁶

Con base en este intercambio se preparó una segunda versión de la EGD, la cual fue sometida a la revisión de expertos nacionales. El Banco contrató a dos especialistas altamente cualificados para que revisaran la totalidad del documento, y a dos expertos por capítulo para que se ocuparan de su revisión e hicieran los comentarios del caso. Una vez recibidos los comentarios de los expertos, el equipo del Banco se desplazó al país objeto de estudio para someter el contenido de cada uno de los capítulos individuales a la consideración de expertos nacionales. Para ello se llevaron a cabo cinco talleres de validación (uno por capítulo), cada uno de los cuales contó con la asistencia de cinco expertos: los dos contratados para cada unidad y tres adicionales, quienes habían recibido previamente el documento para su revisión (Anexo 4: Lista de participantes en los talleres de validación).

Una vez recibidos los comentarios de los expertos, el equipo del Banco procedió a hacer las modificaciones necesarias al documento antes de ser sometido a revisión y aprobación por parte de la institución. Si bien las conclusiones de las EGD han sido discutidas con especialistas y representantes de la sociedad civil del país en cuestión, las opiniones aquí expresadas no representan necesariamente las de las personas entrevistadas y consultadas.

¹⁹⁶ En la misión de identificación realizada en Perú, el equipo de proyecto se entrevistó con 140 representantes de cerca de 100 instituciones públicas y privadas de diferentes campos de actividad, incluyendo líderes de los partidos políticos más importantes (Anexo 4).

II. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

En la presente sección se definen los cinco atributos de la gobernabilidad democrática, así como las dimensiones y componentes que los configuran.¹⁹⁷ Posteriormente se ofrece una sucinta explicación sobre la metodología usada para analizar el grado de implantación de cada uno de los atributos de la gobernabilidad democrática en los países objeto de estudio y se realizan las recomendaciones necesarias para su mejoramiento.

Sistema democrático como atributo de la gobernabilidad: definición, dimensiones y componentes

La existencia de un sistema democrático constituye un requisito esencial para que el Estado pueda desempeñar sus funciones fundamentales, a saber: (i) asegurar un contexto relativamente estable para la actividad económica; (ii) dar protección social y compensación a aquellos sectores, clases y regiones geográficas que hayan sido dislocadas o adversamente afectadas por la operación del mercado libre; (iii) garantizar una asignación de recursos y suministro de servicios eficientes; y (iv) controlar los comportamientos depredadores de los sectores público y privado. A su vez, el desempeño de estas funciones es vital para un crecimiento económico sostenible y para reducir la pobreza.

En este estudio, por sistema democrático se entiende aquel que cumple con los siguientes requisitos: (i) el gobierno se fundamenta en el consentimiento de los gobernados, entre los cuales a su vez existe un consenso básico sobre el modelo político y económico, y sobre las reglas de juego relativas a la repartición del poder; (ii) existe un elevado nivel de inclusión e intensidad de participación ciudadana en el proceso político; (iii) se realizan regularmente elecciones libres e imparciales para escoger a la dirigencia; (iv) los ciudadanos se encuentran representados de manera imparcial y efectiva en el sistema político; (v) se cuenta con una capacidad aceptable de agregar las preferencias ciudadanas y establecer consensos en torno a objetivos nacionales en materia de políticas públicas; y (vi) existe un sistema efectivo de fiscalización política entre las tres ramas del gobierno, de manera que ninguna pueda abusar de su autoridad o ignorar las exigencias de la mayoría.

El desempeño adecuado de estas dimensiones dependerá del funcionamiento del sistema con respecto a componentes más reducidos de las mismas, así como con respecto a sus características institucionales asociadas.

¹⁹⁷

El Anexo 2 contiene una matriz donde se resume el desarrollo teórico de cada uno de los campos de acción. Allí se identifican los atributos básicos de cada cual, las dimensiones que los componen, los requisitos institucionales que en principio los sustentan mejor, y los indicadores utilizados para ilustrar su grado de presencia en los países.

Un gobierno basado en el consentimiento de los gobernados

Esta dimensión consta de dos componentes: (i) aceptación del modelo político y económico y (ii) aceptación de las reglas del juego. La primera de ellas tiene que ver con el grado de aprobación del sistema democrático y una economía basada en el libre mercado, mientras que la segunda se relaciona con el grado en que los comportamientos de los actores para lograr acceso al poder y expresar disensos son coherentes con la ley y con los límites de la conducta democrática.

Inclusión e intensidad de la participación política

Esta dimensión consta de tres componentes: (i) la apertura del proceso electoral a todos los grupos políticos (derecho a votar libremente y sin coerción, facilidad de ejercer el derecho al voto, condiciones para inscribir y preservar los partidos políticos e intensidad y alcance de la participación de los ciudadanos en la política y en los partidos); (ii) la capacidad de participación de la ciudadanía en función de sus niveles de educación; y (iii) la capacidad de la sociedad civil para articular y defender sus intereses.

Elecciones libres e imparciales

Esta dimensión se refiere a la imparcialidad y regularidad de los procedimientos electorales, así como al grado en el cual están presentes las condiciones para que exista una difusión relativamente equitativa de las posiciones de los diversos partidos y candidatos, el derecho de organización y asociación, y un flujo de información imparcial y objetiva sobre las diferentes alternativas electorales. Así pues, la existencia de elecciones libres e imparciales dependerá de que se cuente con procedimientos electorales creíbles, y de que haya libertad de prensa y de asociación, así como un sistema razonablemente equitativo para financiar las campañas y los partidos políticos.

Imparcialidad y efectividad de la representación ciudadana

Esta dimensión se refiere al grado de representación política derivado de las elecciones, el cual refleja de manera equitativa el mandato de los votantes y constituye un mecanismo tanto para que la ciudadanía indique claramente sus preferencias con respecto a los debates nacionales en torno a las políticas públicas, como para responsabilizar a las autoridades por sus decisiones al respecto y por su desempeño en los cargos que ocupan. En cuanto al criterio de la imparcialidad en la representación, se tienen en cuenta la proporcionalidad de la relación entre los votos obtenidos por un partido y los escaños logrados por el mismo en el Congreso, la equidad geográfica de la representación, y la equidad en materia de representación de género y de los diferentes grupos sociales.

En cuanto al criterio de imparcialidad en la representación, la atención se centra en la interacción entre las características de los partidos políticos (incluyendo su coherencia programática y su grado de institucionalización) y la naturaleza del sistema electoral (número de escaños por distrito, listas abiertas o cerradas, mayoritarias o proporcionales).

Capacidad de agregar preferencias ciudadanas y buscar consensos

Para esta dimensión se consideran el grado de cohesión, representatividad y solidez del sistema de partidos; la efectividad del Congreso como foro de debate nacional y diseño de leyes; el

predominio de normas de tolerancia y cooperación entre los actores sociales y políticos; y el número y fuerza de las organizaciones de la sociedad civil.

Rendición de cuentas horizontal

Esta última dimensión llama la atención sobre el grado de control efectivo que ejercen otras ramas del poder público y agencias del gobierno sobre el poder y discrecionalidad del Ejecutivo, así como sobre el nivel de profesionalismo y neutralidad del servicio civil.

La literatura empírica no es concluyente en demostrar que los regímenes democráticos (definidos de manera simple, en la mayoría de los estudios, como aquellos en los cuales las autoridades se escogen a través de elecciones competitivas) son mejores que los regímenes autoritarios en lo que se refiere a obtener resultados óptimos de crecimiento económico equitativo y reducción de la pobreza.¹⁹⁸ Aquí la significancia estadística no se debe confundir con relevancia. Los problemas de medición y especificación pueden imposibilitar la existencia de un mejor soporte empírico (Adcock y Collier, 2001; Berg, 2001; Munk y Verkuilen, 2002; Angkinand, 2003; Munk, 2003). Aun así, los regímenes democráticos son claramente superiores cuando se trata de abanderar aspectos importantes de la noción más amplia de desarrollo humano,¹⁹⁹ entre los cuales figura la defensa de los derechos humanos básicos, especialmente el derecho de los individuos a tomar decisiones privadas y a participar en las decisiones públicas que afectan sus vidas. Al mismo tiempo, se esperaría que aquellos regímenes democráticos sólidos que comportan plenamente tanto las dimensiones anteriormente definidas como sus componentes y requisitos institucionales relacionados, satisfagan mejor las funciones centrales del Estado que aquellos sistemas donde hay deficiencias claras.

Ante la ausencia de suficiente legitimidad, transparencia y rendición de cuentas para con los ciudadanos, se puede afirmar que sólo bajo condiciones muy poco usuales los regímenes autoritarios podrían desempeñar efectivamente las funciones del Estado de manera sostenida, como por ejemplo cuando su arribo al poder ocurre en un contexto de graves amenazas internas o externas a la seguridad nacional. De otro modo es poco probable que haya bases suficientes para la estabilidad y cohesión del régimen en el largo plazo, o los incentivos necesarios para que el régimen respalde políticas justas y gaste los recursos de manera equitativa y eficiente, y/o para que controle su propio comportamiento depredador y el de sus seguidores. Estas condiciones poco usuales no están presentes actualmente en América Latina.

Las dimensiones del sistema democrático, analizadas individualmente o en combinación, pueden estar positivamente relacionadas con el desempeño efectivo de las funciones centrales del Estado aludidas más arriba. Un sistema democrático que cuente con una amplia legitimidad y en el cual exista consenso sobre las reglas políticas y económicas básicas tiene mayores posibilidades de ofrecer un contexto estable para la actividad económica que uno que no los tenga. Tanto la estabilidad política como un entorno económico previsible son condiciones vitales para un crecimiento económico sostenible, en la medida en que fomentan altos niveles de inversión doméstica e internacional orientada a lograr objetivos de largo plazo y mejoras permanentes en la eficiencia de las políticas y servicios públicos.

¹⁹⁸ Existe una abundante literatura empírica en la que se ha examinado la relación entre tipo de régimen y crecimiento y/o desarrollo económico. Entre las obras y reseñas más valiosas figuran Przeworski y Limongi (1993) y Przeworski *et al.*, (2000).

¹⁹⁹ Tal y como lo define UNDP en su informe anual *Human Development Report* y Amartya Sen (2001).

No sucede lo mismo en aquellos sistemas que carecen de legitimidad y consensos básicos, y por lo tanto son susceptibles de sufrir transformaciones radicales en el entorno de las políticas, cambios súbitos de gobierno o de régimen, o en la configuración del apoyo partidista a la administración de turno, o intentos desesperados por mantener un apoyo popular efímero.

En resumen, los sistemas democráticos que funcionan plenamente tienen mayor legitimidad y potencial de que exista un amplio consenso social en torno a las políticas, en la medida en que allí no sólo las decisiones se basan en una participación ciudadana más amplia y abierta, sino que además el Ejecutivo y el Legislativo se eligen de manera competitiva y por lo tanto deben rendir cuentas a sus electores. Sin embargo, el que se realice o no este mayor potencial de legitimidad y estabilidad dependerá de que exista una participación amplia de la ciudadanía, elecciones verdaderamente libres, imparciales y competitivas, una representación ciudadana efectiva y una capacidad real de agregar las preferencias de la ciudadanía y de establecer consensos. En cambio en los sistemas autoritarios no es tan probable que se pueda garantizar una estabilidad de largo plazo, dado que las bases para ello y para la legitimidad del régimen son más reducidas (buen desempeño y coerción en lugar de adhesión a principios y procedimientos imparciales en materia de toma de decisiones), y que por lo general no existen reglas efectivas que rijan la selección interna de funcionarios y/o la distribución de poder entre ellos.

Los sistemas democráticos dotados de las propiedades arriba mencionadas estarían mejor capacitados para garantizar el desempeño efectivo de otras funciones estatales esenciales, como por ejemplo la asignación eficiente de los recursos públicos (lo cual implica bajos costos en relación con los beneficios suministrados, así como focalización de tales recursos en los ciudadanos que más los necesitan); suministro eficiente de servicios públicos, así como de protección y compensación social; y control de la corrupción en los sectores público y privado. Una amplia participación ciudadana, así como la realización de elecciones libres y competitivas, son factores que fomentan procesos de toma de decisiones e implementación de políticas sensibles a las necesidades del ciudadano promedio y no a los intereses económicos poderosos o a intereses especiales sectoriales o privados. La activa participación de la ciudadanía en la vida pública también puede limitar comportamientos depredadores por parte de los funcionarios gubernamentales. Sin embargo, la efectividad de la participación –electoral y de otro tipo— en cuanto a lograr que los funcionarios públicos respondan a las necesidades del ciudadano promedio y realicen un gobierno eficiente dependerá de la existencia de instituciones representativas e imparciales, capacidad suficiente para agregar las preferencias ciudadanas y un sistema efectivo de controles y contrapesos.

Estado de derecho como atributo de la gobernabilidad democrática: definición, dimensiones y componentes

El funcionamiento adecuado del Estado de derecho (i.e. el gobierno mediante principios y procesos generalmente considerados justos) se considera un factor crucial para el desempeño de las funciones básicas del gobierno como son las de estabilización, compensación, provisión de bienes y servicios públicos, y control de las actividades depredadoras públicas y privadas.

Existe una tendencia generalizada a confundir el Estado de derecho con el ideal de Estado del buen derecho (Marmor, 2003). Es decir, se suele confundir el ejercicio del poder mediante el instrumento de la ley con el contenido moral o filosófico de la ley misma. En este caso, el Estado de derecho no es una idea absoluta como instrumento de gobierno sino una teoría político-filosófica sobre cuál debería ser el contenido de la ley. Indudablemente, la eficacia de la ley va a

depender en gran medida de los valores y derechos que en ella se proclamen. Por ejemplo, es razonable suponer que los ciudadanos de un determinado Estado serán más proclives a resistir la aplicación de leyes que apoyen la represión de la sociedad o tiendan a agravar las desigualdades sociales que aquellas leyes que promueven la libertad, la dignidad y el bienestar de todos los ciudadanos.

El hecho de que el contenido moral, político o filosófico de la norma jurídica determine en parte su eficacia como medio de gobierno no revela la razón de por qué el ejercicio del poder a través del derecho (principios, normas y procesos) es superior al ejercicio del poder por otros medios de gobierno (el uso de la fuerza, la coerción, el carisma, la persuasión, el ejemplo, los valores morales, las creencias, la propaganda y el uso de prebendas, entre otros). En otras palabras, para poder argüir que el Estado de derecho es la mejor forma de gobierno es necesario identificar aquellas características que lo hacen superior a otros medios y la manera en que esas características son susceptibles de promover ciertos bienes. Esta perspectiva conduce a delimitar el concepto de Estado de derecho asimilándolo al principio de legalidad, a centrar la atención en el significado de este principio y a determinar su superioridad con respecto a otros medios de gobierno en cuanto a coadyuvar al Estado a cumplir con las funciones que justifican su existencia.

El enfoque aquí utilizado no sólo es pertinente sino que además tiene relevancia práctica. En algunos países asiáticos, los altos niveles de crecimiento y orden público conviven con bajos niveles de Estado de derecho, entendido éste en su enfoque más normativo (niveles de protección de los derechos individuales y políticos) que instrumental (respeto al principio de legalidad). En cambio en otros países, la consagración constitucional de las libertades y derechos --políticos e individuales-- convive con altos niveles de pobreza, desigualdad, volatilidad de las variables macro y falta de orden público. Desde el punto de vista del rigor metodológico, esta contradicción empírica hace que se plantee aquí la posibilidad de que el respeto y seguimiento del principio de legalidad por parte del Estado --independientemente del contenido moral y filosófico de la ley-- pueda ser un factor que por sí mismo coadyuve al Estado a cumplir con sus funciones. El contenido filosófico del sistema democrático se aborda debidamente en otras partes de la EGD (derechos políticos en el Capítulo III: Sistema Democrático, y derecho a la propiedad privada en el Capítulo VII: Instituciones de Mercado).²⁰⁰

Con base en lo antedicho, en este estudio se trata el concepto de Estado de derecho en su versión instrumental, cuya definición permite delimitar estrictamente su alcance y su desagregación en dimensiones o componentes, lo cual facilita el análisis de su presencia en Estados específicos, así como la formulación de recomendaciones para su fortalecimiento. Se puede afirmar, al menos desde una posición retórica, que la debilidad del Estado de derecho puede ser atribuible a uno o varios de sus componentes pero no a todos. Por ello es necesario aislarlos, en aras de identificar y aplicar terapias específicas para cada uno.

Raz (1979) sostiene que el concepto instrumental de Estado de derecho tiene tres dimensiones: el uso de la ley como instrumento principal de gobierno, la capacidad de la ley para guiar

²⁰⁰ Los derechos individuales tales como el derecho a la libertad y al respeto de la integridad física son tratados aquí y en el Capítulo III.

efectivamente la conducta humana y la aplicación e interpretación congruente de la ley,²⁰¹ los cuales se definen a continuación.

Preeminencia de la norma como instrumento de gobierno

Según Marmor (2003), la primera dimensión del Estado de derecho implica que debe primar el uso de la ley como instrumento de gobierno sobre otros medios, lo cual quiere decir que el gobierno de un país favorece el uso de la norma como instrumento para regir la conducta de sus ciudadanos. Si bien en la práctica los gobiernos se sirven, en mayor o menor medida, de éste y otros medios para poder regir efectivamente, lo que diferencia a un Estado de derecho de otros es la preponderancia de la ley por sobre formas distintas de conducción social. Para que el derecho sea un instrumento efectivo de gobierno debe ser capaz de guiar la conducta humana. Esto quiere decir que el ejercicio del poder mediante el derecho requiere que los ciudadanos de un país acepten voluntariamente sus prescripciones.

Como ya se dijo, existen otros mecanismos de gobierno tales como el uso de la fuerza, la coerción, el carisma, la persuasión, el ejemplo, los valores morales, las creencias, la propaganda, el uso de premios e incentivos, etc., que, debidamente utilizados, pueden fortalecer el Estado de derecho, mientras que si se emplean de manera indebida pueden socavarlo. Por ejemplo, el uso legítimo de la fuerza puede y debe ser aplicado, dentro de los límites legales, para mantener el orden público y hacer respetar la ley. Asimismo, aquellos líderes carismáticos y con capacidad de persuasión pueden promover la aceptación de sus políticas con mayor facilidad que líderes que no poseen estas dotes. Las políticas que encajan con los valores morales y la idiosincrasia de los pueblos tienden a ser más fácilmente aceptadas por éstos que aquellas que los contradicen (North, 2002). El uso de campañas informativas es, en muchos casos, un elemento clave en el éxito de las políticas públicas, en la medida en que ayudan a atenuar las asimetrías de información y a solventar problemas potenciales de acción colectiva. El empleo de premios e incentivos dentro de un marco jurídico que se ciña a los principios de generalidad, transparencia y equidad, (becas para la investigación, incentivos fiscales, etc.) puede ser un poderoso aliciente de comportamientos que son buenos para la sociedad, o para compensar a aquellos cuyos intereses se ven afectados como consecuencia de políticas específicas, lo cual facilita su ejecución.

Por el contrario, el abuso de la fuerza por parte del Estado (i.e., torturas, represión, asesinatos, etc.) como medio de gobierno atenta contra el principio de legalidad (a no ser que estas prácticas están sancionadas por las leyes) y contra el gobierno de las personas mediante el derecho. En este caso, la conducta humana no es guiada por la ley sino por la fuerza o el miedo.

El control y la manipulación de la información es uno de los medios más poderosos de gobierno. No en vano los Estados totalitarios y autoritarios se arrogan el monopolio de la información como medio de promover el acatamiento de sus políticas. La diferencia entre información y propaganda estriba en que la primera tiene por objeto dar a conocer los hechos de manera imparcial y objetiva, mientras la segunda se propone ganar adeptos a una posición específica, independientemente de la veracidad de los hechos. En este sentido, la propaganda compite con la

²⁰¹

Raz (1979) asegura que la congruencia en su aplicación es también indispensable para poder guiar la conducta humana. Sin embargo, dado que la aplicación congruente de la ley es extrínseca a las cualidades de la ley misma y depende de terceros, con una problemática y casuística igualmente compleja, aquí se considera pertinente el tratamiento separado de la aplicación de la ley y de sus cualidades intrínsecas.

ley como instrumento de gobierno. Por ello, la vigencia efectiva del Estado de derecho depende en parte del grado en que se haga uso de la propaganda en detrimento de la eficacia de la norma.

El ejercicio de gobierno a través de relaciones clientelares también tiende a relegar el uso del derecho, cuya vigencia dependerá igualmente del grado de preponderancia de aquellas. En Estados puramente patrimoniales donde se confunde lo público con lo privado, las relaciones clientelares toman precedencia sobre el uso del derecho e incluso llegan a desplazarlo. Así pues, el funcionamiento de la ley y las instituciones depende del capricho de quienes ostentan posiciones de poder y, por lo tanto, el derecho no puede cumplir su función de guiar la conducta cívica. El individuo no es igual ante la ley. El trato que dispensa el Estado a los grupos o a los individuos dependerá de la relación personal entre éstos y aquel. En tal caso, el Estado de derecho no es un instrumento de gobierno en el sentido de orientar el comportamiento ciudadano, sino una manera de conferir una falsa legitimidad al régimen e incluso un instrumento de represión.

Es posible que en la actualidad no existan estados patrimoniales puros.²⁰² Sin embargo, el gobierno mediante el intercambio de favores es frecuente, incluso en sociedades avanzadas. El ejercicio del poder puede requerir que las administraciones de turno hagan política para obtener apoyo y mantener la paz social. En algunas sociedades avanzadas, los subsidios agrícolas son un ejemplo de este tipo de ejercicio del poder. Los sistemas de financiación legales de partidos políticos y campañas electorales de algunas democracias industrializadas pueden ser vistos como prácticas clientelares. También hay países en los que, sin ser puramente Estados patrimoniales, se ejerce el poder mediante, por ejemplo, la compra directa de votos, la expedición de sentencias judiciales favorables, de apoyo financiero a cambio de oportunidades rentistas, etc.

Para determinar hasta qué punto el uso de prácticas clientelares prevalece sobre el Estado de derecho en detrimento de su efectividad como instrumento de gobierno, es necesario recurrir a observar manifestaciones externas que, en teoría, puedan estar asociadas con las mismas. La diferencia entre lo que es y no es una práctica clientelar es difícil de establecer, dado que su apreciación conlleva un elemento de subjetividad. Sin embargo, es razonable argüir que el Estado de derecho se ve mermado en la medida en que la arbitrariedad y opacidad de estas prácticas clientelares aumenten.

Cualidades intrínsecas de la norma

La segunda dimensión del Estado de derecho requiere que la norma reúna una serie de cualidades intrínsecas que faciliten su función como guía de la conducta humana observable (Marmor, 2003). Según los expertos, (Fuller, 1964; Raz, 1979; Finnis, 1980), las cualidades que hacen a la norma efectiva para guiar la conducta humana son la generalidad, publicidad, irretroactividad, claridad, coherencia, viabilidad, y estabilidad.²⁰³

Generalidad. Para que sea funcional, la norma debe tener un alcance general. Ningún ordenamiento jurídico puede operar de manera eficiente y efectiva si el alcance de la norma se circunscribe a regular el comportamiento de un individuo, un grupo o un acto.

²⁰² Según Lewis (2005) los gobiernos de Mobutu en el Congo, Stroessner en Paraguay y Trujillo en la República Dominicana pueden ser ejemplos imperfectos de un Estado patrimonial.

²⁰³ Marmor (2003) resume de forma sucinta y clara el significado de cada una de las citadas características. Sáinz y da Silva (1989) ofrecen un tratamiento más profundo sobre la calidad de las leyes.

Publicidad. La norma u otra disposición de la autoridad debe ser promulgada (i.e., publicada formalmente), a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. Sólo si la norma es pública y conocida puede guiar el comportamiento de los sujetos a quienes va dirigida.

Irretroactividad. La norma debe regular de forma prospectiva para poder guiar la conducta de sus sujetos. Si lo hace con carácter retroactivo, estaría regulando sobre comportamientos pasados y por lo tanto inmutables, lo cual la priva de su carácter orientador.

Claridad. El derecho sólo puede guiar el comportamiento si sus sujetos entienden su contenido. La claridad de la norma requiere que se la exprese en un lenguaje accesible, que facilite la comunicación y con un léxico tienda a la precisión. Su redacción debe tener una sintaxis, morfología y estilo legal llanos, así como la estructuración normada y lógica de los textos jurídicos.

Coherencia. Para poder guiar el comportamiento de sus sujetos, la norma debe armonizarse con el resto del ordenamiento jurídico. La falta de coherencia entre las normas que lo componen puede generar contradicciones y enviar señales confusas y contrarias a los ciudadanos, debilitando así su eficacia para guiar el comportamiento.

Viabilidad. La norma legal que es imposible de seguir o impracticable no puede guiar la conducta humana. Por ello se requiere, previamente a su preparación, elaborar los antecedentes necesarios que determinen la viabilidad económica, financiera, social y política de la ley, de modo que la autoridad competente pueda pronunciarse sobre ellos.

Estabilidad. Si los cambios en la norma son frecuentes, el seguimiento de la misma por parte de los sujetos se dificulta. Asimismo, la inestabilidad de la norma afecta las expectativas de los ciudadanos, que son factores importantes en la definición de los comportamientos humanos.

Aplicación congruente de la norma

Para que la norma pueda guiar efectivamente la conducta humana, las agencias encargadas de su aplicación específica deben hacerlo de manera congruente con el objeto y alcance de la misma (Marmor, 2003). En la práctica se requiere que exista entonces un numeroso y variado entramado jurídico-institucional que incluiría, por ejemplo: (i) un Poder Judicial independiente y eficaz, (ii) un sistema de justicia accesible, y (iii) un sistema de auxiliares de la administración de justicia fiables y competentes (Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, defensa legal, policía, institutos forenses, sistema penitenciario, etc.), así como sistemas adecuados de información y control.

Independencia

Dado que el sistema de administración de justicia en su conjunto es, en última instancia, el encargado de interpretar las normas para resolver pacíficamente las disputas y arbitrar los conflictos sociales, aquellos que surgen entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como los que se presenten entre el Estado y los ciudadanos, su independencia es la base del Estado de derecho.

La ausencia de un sistema de administración de justicia independiente limita la capacidad de la ley como instrumento de gobierno. Una justicia mediatizada por los poderes fácticos puede convertirse en un instrumento de gobierno efectivo, pero en este caso no es, en sentido estricto, el derecho el que guía la conducta humana, sino la fuerza como instrumento de control disfrazada de legalidad. La independencia del sistema de justicia se deriva esencialmente de la

autonomía del Poder Judicial. En todos los ordenamientos jurídicos se espera, un cierto nivel de imparcialidad y profesionalidad en los órganos que componen la administración de justicia.

Existen tres tipos de independencia del Poder Judicial. El primero es la independencia externa, también llamada institucional, que se predica en relación con los otros poderes del Estado. El segundo tipo es la independencia interna, también llamada jerárquica, que se predica en relación con los órganos jerárquicos. El tercer tipo es la independencia del juez individual en relación con las partes de un litigio.

En algunos países, los cargos del Ministerio Público revisten de las mismas formalidades y requisitos que el nombramiento de jueces. En otros (países de tradición jurídica sajona), los fiscales son elegidos por el Ejecutivo. El grado de independencia externa de cada órgano del sistema de administración de justicia depende de la función que éste desempeñe y varía de un país a otro. Sin embargo, dado que la función de dirimir conflictos, arbitrar disputas y sentenciar es generalmente atribuida al juez, la independencia de todo el sistema de administración de justicia depende, en última instancia, del grado de independencia del juez y del Poder Judicial.

El concepto de independencia judicial debe estar equilibrado con el principio general de rendición de cuentas a que todo órgano de gobierno está sometido. Es por ello que los integrantes del sistema de administración de justicia, en especial los jueces, no pueden escudarse tras el principio de independencia judicial para actuar con impunidad, como tampoco pensar que la justicia es su territorio exclusivo. Todos los sectores políticos y sociales deben tener voz y voto para definir cómo debe funcionar el sistema de administración de justicia y cómo debe rendir cuentas ante la sociedad.

Eficacia

Para cumplir con su cometido, el sistema de administración de justicia debe ser, además de imparcial y honesto, justo, expedito, económico, eficiente, fiable, accesible y ejecutivo, lo cual garantiza su eficacia. Por sistema *justo* se entiende aquel que respeta los principios de equidad y proporcionalidad y castiga a los culpables. Por sistema *expedito* se entiende aquel que resuelve los conflictos en tiempos razonables. *Económico* es aquel cuyo costo no es oneroso y por lo tanto no desincentiva su uso por parte de la población. Se entiende por *eficiente* aquel sistema de justicia cuyo mantenimiento y operación se ajustan a unos parámetros de uso de recursos y gasto razonables. Por *fiable* se entiende que el sistema cuenta con la confianza de la población por comportarse de manera previsible y coherente con el ordenamiento jurídico. Por *accesible* se entiende su capacidad de proveer servicios en igualdad de condiciones al universo de ciudadanos. Finalmente, por *ejecutivo* se entiende aquel sistema de justicia que ejecuta las sentencias con una celeridad razonable.

La gestión pública como atributo de la gobernabilidad democrática: definición, dimensiones y componentes

La gestión pública está configurada por aquellos procesos y espacios institucionales a través de los cuales el Estado diseña e implementa políticas, provee bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a las funciones estatales. En el marco conceptual aquí utilizado para el análisis de la gestión pública se definen cuatro rasgos normativos de la misma: (i) que sea profesional, (ii) efectiva, (iii) eficiente y (iv) que esté sujeta a procesos de rendición de cuentas.

Administración pública profesional

A lo largo de la historia del estudio de la administración pública ha existido un debate sobre la separación entre política y administración. A comienzos del estudio de la disciplina, a finales del siglo XIX, varios autores (Goodnow, 1967 [1900]; Wilson, 1992 [1887]) afirmaban que había que separar la administración de la política. Es decir, los políticos tenían que dejar la administración a los expertos (gestores), mientras que estos últimos debían dejarle la política a los políticos. Esta separación se apoyaba principalmente en el progreso de la ciencia administrativa y los logros que ésta había alcanzado tanto a nivel teórico (Wilson, Taylor, Gulick y Urwick 1937, Weber, Fayol) como a nivel práctico (i.e. la creación de la Autoridad de Transporte en Nueva York, la Reserva Federal, etc.). Goodnow (1967 [1900]) argüía que una vez expresada la voluntad de la ciudadanía vía el proceso legislativo (política), correspondía al Ejecutivo ejecutar –y valga la redundancia– dicha voluntad mediante una administración compuesta de expertos. Se suponía que la separación entre política y administración no sólo era deseable sino además posible. Sin embargo, desde un principio se alzaron múltiples voces contra esta dicotomía (Herring, 1936; Appleby, 1945, 1947; Waldo, 1948; Allison, 1971; Wildavsky, 1964; Rosenbloom, 1988; y Rosenbloom y O’Leary, 1997), las cuales insistían en que la separación era o bien impracticable o indeseable. La realidad cotidiana reflejaba entonces y aún refleja que los administradores, en la medida en que adoptan decisiones, realizan actos de carácter político, y que ese proceso político se filtra a veces hasta los niveles más básicos de la administración pública. Hoy día no existen dudas acerca de que la administración pública es un espacio más donde los actores políticos expresan acuerdos intertemporales (decisiones y políticas) y obtienen recursos organizativos y financieros para llevarlos a la práctica, y donde los administradores se convierten en importantes actores políticos.

En la actualidad, el grado de separación entre lo político y lo administrativo varía de un país a otro y es difícil precisar cuál es el grado de independencia recomendable. Esto, a juzgar por el buen desempeño que exhiben sistemas de administración pública con distintos grados de autonomía del poder político y, en algunos casos, por la baja efectividad de algunas burocracias públicas que gozan de una marcada autonomía con respecto a aquel. Sin embargo, un denominador común de las burocracias públicas exitosas es la existencia de un servicio civil profesional regido por el principio de mérito, capaz de gestionar las políticas públicas y de darles continuidad durante las transiciones de gobierno y períodos de crisis.

La existencia de una administración pública profesional contribuye al cumplimiento de las funciones del Estado en tanto asegura la capacidad técnica para llevarlas a cabo, la neutralidad en la implementación de políticas y la continuidad de las operaciones estatales. El principal componente de la profesionalización de la administración pública es la existencia de un servicio civil.²⁰⁴

El servicio civil constituye el conjunto de funcionarios de la administración pública ligados al cumplimiento de las funciones estatales. Esto incluye tanto los niveles operativos, técnicos y

204

En lo que respecta a las principales fuentes de indicadores del componente *servicio civil*, el BID cuenta con un marco analítico propio que recoge los requerimientos institucionales señalados, el cual ha sido implementado en la totalidad de los países de América Latina.

profesionales comprendidos en la carrera administrativa, como también los escalafones especializados bajo sistemas de carrera independientes.

Los principales requerimientos institucionales asociados a la existencia y gestión de un servicio civil profesional son: (i) la sanción legal del servicio civil organizado sobre la base de los principios de mérito en la contratación, promoción y destitución de empleados públicos, y autonomía en el desempeño de sus funciones (protección frente a decisiones arbitrarias o destituciones discrecionales); y (ii) la presencia de un sistema adecuado de gestión de recursos humanos que promueva su planificación, optimice su organización, fomente su capacitación, desarrollo y desempeño, los remunere adecuadamente, y gestione las relaciones laborales, sociales y humanas. Por su parte, los requerimientos institucionales señalados deben estar articulados en un sistema de información que permita supervisar la evolución de los recursos humanos estatales desde una perspectiva fiscal y funcional.

En términos de su contribución al desarrollo, un servicio civil independiente y profesional facilita la implementación efectiva y eficiente de las políticas diseñadas por el nivel político. Al mismo tiempo, un cuerpo de funcionarios profesionalizado y consciente de su misión resguarda la memoria institucional del Estado y limita los niveles de discrecionalidad en las decisiones sobre el funcionamiento del gobierno.

Eficacia de la gestión pública

Una administración pública eficaz es aquella capaz de cumplir las funciones básicas del Estado, de manera que contribuya a: (i) mantener niveles de crecimiento económico robustos con altos niveles de empleo y estabilidad monetaria y fiscal; (ii) mitigar los desequilibrios verticales y horizontales (especialmente la exclusión social); (iii) promover la asignación eficiente de recursos, bienes y servicios; y (iv) mantener el orden público y el respeto al principio de legalidad. En el marco de las EGD se analizan aquellas instituciones y/o procesos que, de forma transversal, contribuyen a la efectividad de gobierno en el desempeño de cada una de las funciones citadas.

Entre los requerimientos institucionales asociados a la función de estabilización se analiza lo siguiente: (i) las instituciones rectoras en materia monetaria, su grado de independencia, profesionalismo y capacidad; (ii) las reglas y comportamientos fiscales (tributación, gasto y endeudamiento); y (iii) el proceso presupuestario.

La eficacia del Estado en el desempeño de la función de compensación se analiza principalmente en el Capítulo VI: Descentralización. Allí también se estudia la progresividad tributaria y el grado de distribución de del ingreso. La eficacia del Estado en materia de asignación se analiza tanto bajo en el Capítulo VI como en el correspondiente a instituciones de mercado (Capítulo VII). Bajo este rubro se examinan principalmente los niveles de prestación de servicios y bienes, mientras que los aspectos relativos a la regulación de los mercados, la inversión, y la propiedad privada se tratan en el Capítulo VII. Finalmente, la eficacia del Estado en cuanto a la función de mantenimiento del orden público se analiza en el Capítulo IV: Estado de derecho.

Eficiencia de la gestión pública

Una gestión pública eficiente es aquella que optimiza el uso de los recursos, es decir, aquella que tiende a utilizar una menor cantidad de insumos por unidad de producto. Ello requiere de una gestión pública donde existan procesos de planificación y supervisión, incentivos relacionados con la utilización de recursos presupuestarios y una asignación adecuada de responsabilidades de

gestión vis a vis la producción de resultados. Cabe notar que el uso de la tecnología de la información puede coadyuvar a maximizar la productividad y la eficiencia de la gestión pública.

En particular, en las EGD se evalúan: (i) el volumen del gasto público en relación con estándares regionales e internacionales, con el nivel de ingreso del país y con las distintas necesidades sectoriales; (ii) la composición del gasto público en términos de gasto corriente, deuda e inversión; (iii) las capacidades de planificación de la administración para ligar los recursos presupuestarios a objetivos y metas; (iv) la existencia de incentivos presupuestarios para maximizar los resultados de las políticas; (v) el funcionamiento adecuado de procesos e instituciones transversales y de soporte de la gestión (i.e. adquisiciones y contrataciones); y (vi) la agilidad en el procesamiento de información, de modo que contribuya a la simplificación de procedimientos y a una toma de decisiones bien fundamentada.

Rendición de cuentas por parte de la administración pública

En un Estado debidamente gobernado, el gobierno está sujeto a dos tipos de rendición de cuentas. Por un lado, debe rendir cuentas ante los ciudadanos y por otro ante uno mismo mediante la acción de instituciones públicas con poder suficiente para limitar al poder ejecutivo. La doctrina denomina “vertical” al primer tipo de rendición de cuentas (i.e., hacia la ciudadanía) y “horizontal” al segundo tipo (i.e., hacia las instituciones públicas de control).²⁰⁵

La rendición de cuentas vertical puede incluir el control directo por parte del ciudadano mediante el ejercicio del voto en los procesos electorales o el control indirecto ejercido mediante organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación u otros medios de expresión (e.g. manifestaciones, huelgas, etc). La rendición de cuentas horizontal se ejercita por intermedio de instituciones públicas creadas para controlar los abusos e ineficiencias del Estado, entre las que se pueden incluir: (i) el sistema de administración de justicia; (ii) el Poder Legislativo;²⁰⁶ (iii) el Auditor General (externa); (iv) la inspección del Estado (Interna); (v) las agencias anticorrupción; (vi) las cortes electorales; (vii) las comisiones de derechos humanos; (viii) los Defensores del Pueblo, etc.

No se debe necesariamente esperar que los gobiernos van siempre a respetar las leyes y las instituciones que limitan su capacidad de actuar. Schedler (1999) argumenta que los gobiernos al entender que las instituciones de rendición de cuentas horizontal limitan su accionar e incluso pueden llegar a someterlos a situaciones comprometedoras no tienen incentivos para crearlas. En consecuencia, la probabilidad de que los gobiernos se sometan al control de instituciones de rendición de cuentas horizontal va a ser más elevada cuando los ciudadanos puedan penalizarlos por omitir su creación y fortalecimiento. Por ello, la rendición de cuentas vertical es una condición *sine qua non* para que exista una adecuada rendición de cuentas horizontal (Schedler, 1999).²⁰⁷

²⁰⁵ G. O'Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies,” in Schedler et. al, eds., op. cit., note 2; L. Diamond, “Institutions of Accountability,” *Hoover Digest*, No. 3 (1999).

²⁰⁶ Dado que el Poder Legislativo es tanto una institución del Estado como un canal de expresión de la voluntad popular, tiene características de ambos tipos de rendición de cuentas..

²⁰⁷ En aquellos países donde el Sistema Democrático no genere las condiciones adecuadas de rendición de cuentas de carácter vertical la creación e implementación de instituciones de rendición de cuentas de carácter horizontal va a tender a ser más difícil.

Sin embargo, la existencia de una buena rendición de cuentas vertical no implica necesariamente la existencia de una buena rendición de cuentas en general. Las instituciones de rendición de cuentas horizontal suelen desempeñar el rol más importante, en las tareas de control gubernamental en el día a día (Banco Mundial, 1997b).

Además, al entender la administración pública como el brazo ejecutor de las políticas emanadas del proceso político, su eficacia y eficiencia sólo pueden predicarse en relación con la coherencia entre los objetivos de las políticas públicas, los resultados obtenidos y el ceñimiento a los procesos acordados para el logro de los fines. La forma como se realiza la valoración o fiscalización de esta coherencia entre medios, procesos, fines y resultados varía de un país a otro. En sistemas democráticos, el Poder Legislativo ostenta en mayor o en menor grado la potestad fiscalizadora sobre las acciones del Ejecutivo, mientras que el Poder Judicial se erige como árbitro de última instancia entre ambos.

Los avances conceptuales ulteriores al paradigma burocrático Webberiano de la administración del Estado han incorporado a la ciudadanía como un actor con derechos y capacidades de control externo, no sólo referidas a los políticos (la rendición de cuentas que hacen los poderes públicos ante los electores), sino también a la propia gestión pública por medio de diversos mecanismos (acceso a información, mediciones de satisfacción con el servicio, etc.).

Por último, la eficacia de la rendición de cuentas --independientemente de si es vertical u horizontal-- depende de la probabilidad de sanción, y de la probabilidad de que ésta se cumpla efectivamente. La detección de una falta de coherencia entre lo propuesto y lo ejecutado y de desviaciones de los procedimientos acordados, así como la identificación de los responsables, son en sí mismos actos insuficientes para corregir los comportamientos viciados e indemnizar por los daños y perjuicios causados. Es imprescindible que a aquellos que se desvían del comportamiento esperado, una vez detectados, se les haga responsables (esto es, se les sancione y se les obligue a resarcir los daños y a cumplir con la sanción).²⁰⁸

En suma, la función de responsabilización se relaciona con las capacidades del Estado para rendir cuentas ante los ciudadanos y actuar en conformidad. Un primer umbral de responsabilización en el caso de la gestión pública está constituido por la generación de información referida al funcionamiento del aparato estatal y su divulgación entre el público. El nivel de transparencia del proceso presupuestario y su capacidad para generar un debate abierto a los ojos de la ciudadanía constituyen importantes vectores potenciales de responsabilización. Por su parte, el funcionamiento de los organismos de control es un elemento clave del análisis del proceso de responsabilización horizontal y su interacción con instancias de control ciudadano. Por último, los niveles de confianza en la administración pública dan cuenta de la percepción ciudadana sobre la legalidad, el profesionalismo y la eficiencia con los cuales aquella lleva a cabo sus funciones.

²⁰⁸

Por ello el BID prefiere hablar de responsabilización en lugar de rendición de cuentas, pues el vocablo conlleva la acción de hacer responsable al otro por sus actos.

La descentralización como atributo de la gobernabilidad: definición, dimensiones y componentes

Por descentralización se entiende el proceso por medio del cual se distribuye el poder del Estado central mediante la creación de entidades gubernamentales subnacionales con autoridades popularmente elegidas a las cuales se trasladan competencias sobre servicios públicos, se dota de poderes tributarios y se transfieren fondos nacionales que normalmente deben generar efectos fiscales compensatorios interregionales. El resultado final de este proceso es un mapa del Estado con varios niveles territoriales de gobierno.

La descentralización tiene como objetivo principal acercar las decisiones del Estado a los ciudadanos para incentivar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes ante sus electores, así como aumentar el control por parte de éstos sobre la dinámica de las decisiones públicas. Como resultado de este proceso, se espera que mejoren los servicios públicos locales en términos de eficiencia, eficacia y apego a las preferencias de las comunidades. Dos productos adicionales esperables son la extensión y fortalecimiento de las instituciones²⁰⁹ y mecanismos democráticos de la sociedad, así como el incremento de incentivos para el desarrollo económico local. La descentralización es una empresa compleja que implica transformaciones significativas como son las elecciones populares de autoridades regionales y locales, la transferencia de competencias de gasto y de ingreso de los gobiernos centrales a los subnacionales, y las reformas legales y procesos de modernización y rediseño de las instituciones, entre otras. Bajo los tecnicismos característicos de este tipo de reformas invariablemente se redefinen, en mayor o menor medida, las relaciones de poder políticas y económicas. Desde esta perspectiva, la descentralización presenta nuevos retos y también nuevas oportunidades para fortalecer la estabilidad política y la gobernabilidad de los países que la emprenden.²¹⁰

El proceso de descentralización puede tener fuertes impactos sobre la habilidad del Estado para cumplir sus funciones de estabilización, compensación, asignación de gasto, control de actividades depredadoras, y de promoción de la inclusión social y desarrollo de las instituciones democráticas.²¹¹

El diseño institucional de las relaciones intergubernamentales y de los mecanismos de descentralización puede apoyar o dificultar las funciones de estabilización y compensación, que son típicamente atributos de los gobiernos nacionales. Por ejemplo, la existencia de reglas

²⁰⁹ En este trabajo se utiliza el concepto de institución en el sentido propuesto por North (1990, 1993): “Las instituciones son restricciones ideadas por las personas para estructurar sus interacciones. Existen restricciones formales (reglas, leyes, constituciones), restricciones informales (normas de conducta, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos), y las características de los mecanismos para hacerlas respetar. En conjunto, [las instituciones] definen la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías”.

²¹⁰ La teoría de la descentralización tiene numerosas raíces, entre las cuales se encuentra la prolija literatura constitucional de países federales como Estados Unidos y Canadá, así como las tradiciones municipalistas europeas que se remontan a la edad media. En términos más modernos y con fundamentos económicos, el trabajo pionero tal vez más influyente fue el de Charles Tiebout (1956). Entre las numerosas referencias teóricas y evaluaciones de la práctica contemporánea de los procesos de descentralización se pueden consultar las siguientes: Oates (1972, 1993; Richard y Peggy Musgrave (1980), y Teresa Ter-Minassian (1997).

²¹¹ Para una crítica erudita a la teoría de la descentralización, véase Rémy Prud’homme (1995). Para una discusión crítica de los argumentos de Prud’homme, véase McLure (1995), Sewell (1996), y Rafael de la Cruz (1998).

fiscales inadecuadas o su ausencia pueden llevar a un endeudamiento insostenible de los gobiernos subnacionales y a eventuales rescates financieros por parte del Gobierno Central. Tal situación podría ocasionar un déficit fiscal nacional imprevisto que a su vez ejerza presión sobre la tasa de cambio y la inflación. En cuanto a la función de compensación, la arquitectura de las transferencias financieras del Gobierno Central a las regiones y municipalidades puede tener efectos progresivos o regresivos en la distribución del ingreso territorial y social, y por lo tanto afectar los equilibrios verticales y horizontales.²¹² En procesos de descentralización avanzada, la cesión de impuestos a los gobiernos regionales y locales también puede limitar la capacidad estabilizadora de la política fiscal nacional. Para evitar consecuencias indeseables de este tipo se debe hacer un esfuerzo especial por seleccionar el tipo de impuestos a transferir, apuntando a aquellos de bases inmóviles y semimóviles, un punto que se profundiza más adelante. Adicionalmente, la constitución de fondos de estabilización fiscal efectivos puede ayudar a crear mecanismos automáticos de regulación de los ciclos macroeconómicos. Finalmente, en la literatura sobre federalismo fiscal se discuten las posibles pérdidas de economías de escala en los procesos de descentralización. Si bien es posible que esto suceda, en la práctica los ahorros derivados de las escalas muchas veces se pierden en los gobiernos centralizados por la falta de mecanismos efectivos de distribución territorial de los insumos, así como por la ignorancia de las burocracias centrales sobre los requerimientos reales que en este rubro tienen los servicios localizados en el territorio (Fukazaku y Hausmann, 1999; Gramlich, 1987; y Roy, 1995).

A su vez, la descentralización tanto de servicios como de competencias tributarias puede mejorar la función de asignación del sector público, en la medida en que se pueden coordinar mejor las preferencias expresadas por los ciudadanos y las decisiones públicas en cada nivel de gobierno. En este proceso se espera que la voz de las comunidades influya sobre la calidad y cantidad de los servicios locales, y que en consecuencia aumente la satisfacción de los ciudadanos con el sistema político, lo que puede contribuir a mejorar la gobernabilidad. Del mismo modo, la transferencia de servicios a los gobiernos regionales y municipales les traslada responsabilidades en el control de aquellas actividades depredadoras de la economía y de aquellos individuos que el mercado no puede regular con facilidad. Ejemplos de esta función son las actividades de protección ambiental, desarrollo urbano, transporte, control de pesos y medidas, y seguridad pública.

Finalmente, la descentralización puede contribuir a la vertebración del Estado al abrir posibilidades de inclusión social y fortalecer los mecanismos democráticos de la sociedad. La creación de mecanismos de representatividad política en los diversos niveles territoriales ha proporcionado muchas veces una presencia más robusta de aquellas comunidades pobres y alejadas de los centros de poder tradicionales en las decisiones políticas tanto locales como nacionales.

Para alcanzar las potencialidades de la descentralización y evitar o minimizar sus riesgos, la experiencia internacional muestra que se requiere de una estrategia amplia que tome en cuenta las diversas variables políticas, fiscales, institucionales y organizacionales del sector público. Se debe destacar que el conjunto de factores involucrados en la descentralización tiene influencia en el resultado neto de este proceso. Entre las piezas requeridas para ensamblar un diseño estratégico coherente que permita avanzar en el proceso adecuado de descentralización figuran las siguientes: organización político-territorial del Estado; formas de elección de autoridades

²¹² Véanse las notas 192 y 35 *supra*.

subnacionales y representación de las circunscripciones territoriales a nivel nacional –claves para la rendición de cuentas tanto vertical (entre gobernantes y ciudadanos) como horizontal (entre instituciones públicas); reglas fiscales tanto en lo que concierne al gasto y al ingreso como al endeudamiento subnacional; mecanismos y sincronización de transferencia de servicios y financiamiento a las regiones y municipalidades; coordinación intergubernamental en materia de política e inversiones; fortalecimiento institucional y gerencial de los gobiernos nacionales y subnacionales para adaptarse a sus nuevas funciones (más estratégicas y reguladoras en el caso del primero, más concentradas en el provisión de servicios, en el caso de los segundos).²¹³

Dicho esto, es necesario reconocer que la descentralización es un proceso con fuerte acento político y experimental. Las marchas y contramarchas que marcan su desarrollo dificultan la coordinación, alineación y a veces la identificación correcta de los diversos factores que influyen en su desarrollo. El debate político y la extensión de tiempo en el que se implementa la descentralización la hacen víctima de diseños incoherentes. Por otro lado, la experiencia muestra también que determinados arreglos institucionales funcionan en ciertas circunstancias y no en otras. En este sentido, el acompañamiento de todo esfuerzo de descentralización debe ser entendido como una operación de largo plazo, por etapas, y sometida a correcciones y ajustes sucesivos, como todo proceso democrático que se respete.

Organización territorial y política de los gobiernos subnacionales e incentivos para la rendición de cuentas

La división territorial del Estado, así como las reglas del sistema electoral y la organización de las instituciones políticas subnacionales, crean condiciones que favorecen o dificultan la rendición de cuentas por parte de los gobernantes subnacionales a sus electores y la capacidad de exigir cuentas por parte de estos últimos (rendición de cuentas vertical). Estos factores también hacen más o menos eficaces los mecanismos de control entre las instituciones del sector público en el ámbito regional o municipal (rendición de cuentas horizontal). En los siguientes apartados se discuten los componentes presentes en el proceso de descentralización que influyen sobre esta dimensión.

Número y niveles de gobiernos subnacionales

Una de las discusiones clásicas en los procesos de descentralización se refiere a la viabilidad fiscal de las circunscripciones regionales o municipales. En la mayoría de los casos, la preocupación sobre este punto lleva a evaluar si la cantidad de gobiernos intermedios y locales, y por lo tanto el tamaño de la población y de la economía respectivas, es el adecuado para cumplir con el principio deseable de viabilidad fiscal. La respuesta es negativa en prácticamente todos los países. Lo común es encontrar un número de centros urbanos que, por el tamaño de su población y economía, pueden contribuir a sustentar su gasto público local con impuestos propios en un alto porcentaje; éstos coexisten con un número generalmente mayor de circunscripciones que dependen en mayor o menor grado de las transferencias que realice el Gobierno Nacional.

La situación descrita anteriormente es frecuente en muchos países, incluso en los desarrollados, donde el promedio de población por circunscripción local tiende a ser aún menor que en los países de América Latina y el número de municipalidades mayor. Por ejemplo, en términos de habitantes por municipio, el promedio en Argentina es de 21.600 con 1.617 municipios; Bolivia

²¹³ Los bancos multilaterales adoptaron una visión amplia de la descentralización en la década de los años noventa (Burki *et al.*, 1999).

27.000 con 296 municipios; Brasil 32.000 con 4.974 municipios; Colombia 34.000 con 1.068 municipios; Chile 43.000 con 325 municipios; Ecuador 68.000 con 176 municipios; México 38.000 con 2.412 municipios y Venezuela 75.000 con 336 municipios. Por su parte, Canadá tiene 6.700 habitantes por municipio y 4.507 municipios; Francia 1.600 habitantes con 36.772 comunas; Alemania 5.500 habitantes con 15.359 entidades locales; Italia 7.000 habitantes con 8.100 municipios; España 4.800 habitantes con 8.097 municipalidades; y los Estados Unidos 7.512 habitantes con 39.000 condados y municipalidades.

Políticamente, es difícil reducir el número de gobiernos locales. Francia lo ha intentado durante años a través de incentivos fiscales, aunque con poco éxito. Por otro lado, no está clara la conveniencia de hacerlo si se toma en cuenta que cada consolidación puede significar una desmejora de las condiciones e incentivos para la rendición de cuentas. Un pueblo que pierde su autonomía, y por lo tanto a su alcalde, puede enfrentar dificultades considerables para mantener su vigilancia sobre el alcalde del centro poblado mayor, particularmente en zonas de baja densidad poblacional. Por otro lado, en caso de que se pudiera, si un país aplica de manera consistente una política de consolidación de circunscripciones por razones fiscales, un posible resultado sería un estímulo adicional a la emigración de las zonas más pobres y menos pobladas a las más pobladas en busca de servicios y empleo. Por lo tanto, existen razones para justificar una política de compensación territorial por parte del Estado, lo cual se expresa principalmente en transferencias hacia las zonas más pobres (muchas veces ubicadas en las grandes ciudades) y hacia aquellas con menor densidad de población.

El número de niveles de gobierno puede constituir un problema más grave. Los tres niveles clásicos --nacional, regional y local-- son por lo general útiles para distribuir las competencias públicas de modo que se maximicen las ventajas de emplear el principio de subsidiariedad y se disminuyan los costos de las externalidades²¹⁴ de los servicios asignados a cada uno. Existen modelos probados en numerosas experiencias que permiten una asignación razonablemente clara de funciones entre los niveles gubernamentales cuando existen tres tipos de administraciones territoriales. Cuando hay más de tres se pueden introducir elementos de duplicación y falta de claridad en las competencias repartidas, así como un incremento de burocracia difícil de justificar.

Estabilidad de los gobiernos subnacionales

Un elemento importante para el éxito de la descentralización es que exista equilibrio entre la estabilidad de las circunscripciones subnacionales y la creación de unas nuevas cuando el tamaño de la población así lo amerite. En general, las transferencias financieras del gobierno nacional tienden a crear incentivos indeseados para la subdivisión de los territorios, especialmente de los municipios. Cada nuevo territorio obtiene una parte de los recursos transferidos en detrimento de los demás, y los puede administrar en forma autónoma. Del mismo modo, las presiones políticas locales pueden lograr una subdivisión por conveniencias partidistas. Si el sistema político permite una subdivisión fácil de circunscripciones subnacionales, la capacidad económica y técnica para administrar los nuevos territorios puede verse afectada negativamente. Por otro lado si el sistema es muy rígido y no permite la subdivisión, eventualmente ciertos municipios muy grandes pueden perder sus ventajas en la asignación de recursos de acuerdo con las preferencias de sus comunidades por la lejanía respecto a la población.

²¹⁴ Para ampliar este punto, véase más adelante en este capítulo el apartado sobre distribución de competencias entre niveles de gobierno.

Rendición de cuentas vertical

La rendición de cuentas vertical, entendida como la que realizan los gobernantes ante sus electores, y también como la capacidad y oportunidad de los electores de exigir cuentas a sus gobernantes, es el factor más significativo y fundamental de cualquier proceso de descentralización. Sin este elemento no se pueden lograr los objetivos que se persiguen con ella. Entre los requerimientos institucionales para estimular la rendición vertical de cuentas se encuentran: (i) autoridades subnacionales electas popularmente y poder de gestión efectivo de las mismas, (ii) sistema electoral que facilite a los electores exigir cuentas a sus gobernantes tanto de la rama ejecutiva como de la legislativa, (iii) adecuada representación geográfica y social de los electores, y (iv) mecanismos formales de control y participación social en las decisiones de política.

Rendición de cuentas horizontal

Para que sea efectiva, la rendición de cuentas entre las instituciones gubernamentales de las regiones y municipalidades requiere de al menos las siguientes condiciones: (i) separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, (ii) un Poder Judicial autónomo y eficaz para casos de interés local, y (iii) una función contralora autónoma. La separación de poderes es crítica tanto a nivel nacional como subnacional para establecer el sistema de controles y contrapesos que requiere todo Estado democrático.

El proceso de descentralización crea oportunidades y riesgos en lo que se refiere al control de la corrupción administrativa. Entre las oportunidades se encuentra la mayor vigilancia social sobre las autoridades en los gobiernos subnacionales. Es más sencillo para los electores identificar casos de corrupción de funcionarios locales, y existe un mayor riesgo político y judicial para estos últimos en caso de que así ocurra, que cuando se trata de funcionarios nacionales alejados del contacto directo con los ciudadanos a los que sirven. Por otro lado, el incremento de los recursos económicos en manos de gobiernos subnacionales que se produce con el avance de la descentralización aumenta también las oportunidades de apropiación ilícita de dineros públicos por parte de autoridades locales inescrupulosas. Ahora bien, la corrupción se puede regular por medios institucionales e incentivos adecuados aprovechando la cercanía entre electores y funcionarios. Entre los medios institucionales, la existencia de mecanismos de información transparentes y accesibles al público sobre ejecución presupuestaria se considera crítica. Otro mecanismo es el fortalecimiento de las contralorías subnacionales. Entre los incentivos que ayudan a controlar la corrupción figura el establecimiento de impuestos subnacionales. Esto fortalece la tendencia de los ciudadanos a investigar y a estar informados sobre el uso que se les da a los recursos con los que ellos contribuyen directamente al funcionamiento de los gobiernos regionales y locales. Igualmente, las elecciones directas de gobernantes regionales y locales --en contraste con su designación por parte de concejos municipales y regionales-- puede aumentar la responsabilidad personal de los mismos ante sus electores, así como su exposición al escrutinio público. La experiencia internacional muestra un menor grado de corrupción en general en los gobiernos subnacionales que en los gobiernos nacionales cuando están presentes arreglos institucionales e incentivos del tipo mencionado.²¹⁵

²¹⁵ Para una discusión sobre corrupción en países descentralizados, véase Treisman (2002).

Régimen fiscal intergubernamental, estabilidad macroeconómica y distribución de responsabilidades afines

El régimen fiscal intergubernamental, tanto en lo que se refiere al gasto como a los ingresos, es clave en el desarrollo de la descentralización. Del mismo modo, su diseño y manejo pueden tener efectos fiscales beneficiosos o perjudiciales tanto para el gobierno nacional como para los subnacionales. Entre los componentes requeridos para una sana administración fiscal del proceso de descentralización figuran: (i) neutralidad fiscal en términos netos, (ii) distribución clara de competencias entre los diversos niveles de gobierno, y (iii) una asignación de financiamiento a los gobiernos subnacionales coherente con las competencias y servicios descentralizados.

Neutralidad fiscal

En términos generales se espera que un proceso de descentralización adecuado sea fiscalmente neutro en términos netos. En otras palabras, sólo se deben transferir recursos financieros al tiempo que se traspasan responsabilidades de gasto. Del mismo modo, no se deben transferir responsabilidades de gasto sin el respaldo de recursos adecuados bajo la forma de transferencias del Gobierno Nacional, o sin la asignación de responsabilidades tributarias propias a los gobiernos subnacionales.

Esta regla básica es difícil de cumplir, al menos por dos razones. En primer lugar, los procesos de descentralización están sometidos desde un comienzo a fuertes presiones políticas. Una vez que se eligen autoridades subnacionales, éstas exigen transferencias financieras inmediatas. Este tipo de presiones ha tenido eco típicamente en los gobiernos y congresos de muchos países que ceden y entregan parte de los ingresos nacionales para darle credibilidad a la política de descentralización, incluso antes de transferir servicios y otras responsabilidades de gasto. Esta situación contribuye a la creación o agravamiento de los déficits fiscales nacionales. En segundo lugar, aun en el caso de transferencias más alineadas de responsabilidades de gastos e ingresos del gobierno nacional a los subnacionales, la presión por el aumento del gasto público total es muy fuerte. Por un lado se tiende a expandir el aparato administrativo de los gobiernos subnacionales para manejar los servicios transferidos, mientras que por otro lado los ministerios y agencias del Gobierno Nacional generalmente no reducen simultáneamente sus aparatos administrativos, o la reducción de los mismos no compensa el incremento del gasto ocasionado por las nuevas administraciones locales. Por otro lado las autoridades subnacionales, bajo presión de sus comunidades, tienden a aumentar el gasto de inversión y corriente en servicios típicamente subcapitalizados y deficientemente mantenidos. Sin embargo, ambas tendencias pueden ser evitadas o minimizadas

Distribución adecuada y clara de competencias de gasto entre niveles de gobierno

La asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente en materia de servicios públicos, es uno de los temas recurrentes de discusión en los procesos de descentralización. La prestación de servicios es la función primaria de los gobiernos. Ésta permite a los ciudadanos juzgar la calidad de su gestión, y por lo tanto hacer efectivo el ejercicio de rendición de cuentas. Para evaluar cuán adecuada es la distribución intergubernamental de competencias de gasto es relevante analizar: (i) las características de los servicios que son asignados a cada tipo de administración territorial, (ii) la diferenciación y claridad de las competencias asignadas, y (iii) los mecanismos de transferencia.

Cada nivel de gobierno tiene ventajas específicas para administrar determinado tipo de servicios. La asignación de los mismos está fuertemente influida, una vez más, por procesos políticos e históricos, además de criterios técnicos. A su vez depende en buena medida de decisiones legislativas y de precedentes. La mayoría de los países en América Latina tiene una larga tradición de administraciones municipales, aunque es sólo con los procesos de descentralización de los últimos 15 años que estos niveles de gobierno han empezado a asumir la mayor parte de las competencias que ejercen. La tradición municipalista europea dejó un legado de competencias locales que es muy similar en casi toda América, y es la base sobre la cual se ha desarrollado la mayor parte de las leyes de competencias de gobiernos locales. En el caso de los gobiernos regionales, el panorama es menos claro. En algunos países de la región éstos tienen competencias más importantes que en otros.

Sin embargo, por lo general se puede constatar un patrón similar de división del trabajo intergubernamental en los diversos eventos de descentralización de la región. Estas similitudes pueden originarse en el efecto de demostración de las experiencias de los países que han avanzado antes en estos procesos. En algunos casos, los organismos multilaterales han apoyado técnicamente tanto a los gobiernos como a los parlamentos para desarrollar matrices de competencias en las que subyace la aplicación implícita o explícita de los principios de subsidiariedad y de externalidades.²¹⁶

Al aplicar estos principios, por lo general se tiende a definir tres niveles de administración territorial: nacional, regional y el local o municipal. El Gobierno Nacional normalmente se encarga de las políticas y estrategias de interés para el conjunto del país, y de aquellas que presentan altas externalidades y baja utilidad en la aplicación del principio de subsidiariedad (i.e. política exterior). Los gobiernos regionales se responsabilizan de servicios que por sus características tienen ciertas externalidades y se benefician de ubicarse en un nivel de gobierno en el que se puede

Distribución típica de competencias entre tres niveles de gobierno

Nivel nacional: defensa, relaciones exteriores, política fiscal y monetaria, políticas normativas y sectoriales básicas, infraestructura nacional, lucha contra el crimen organizado.

- **Nivel regional:** infraestructura regional, educación y salud, programas sociales, vivienda, policía regional.
- **Nivel local:** ordenamiento y servicios urbanos, transporte intraurbano, programas sociales, servicios locales de salud y educación, vigilancia local y tránsito

²¹⁶ El principio de *subsidiariedad* promueve la rendición de cuentas y la eficiencia en la asignación de recursos (*allocative efficiency*) mediante el suministro de servicios públicos en el nivel de gobierno más cercano posible a las comunidades. Sin embargo, la utilidad de aplicar el principio de subsidiariedad varía con el tipo de servicio. Por ejemplo, sería poco eficaz organizar la defensa nacional o la política monetaria desde las municipalidades. Por su parte, el principio de *externalidad* toma en cuenta que la prestación de servicios en una determinada circunscripción territorial puede producir beneficios sobre otras circunscripciones, aunque sin trasladarles los costos asociados. Por ejemplo, un hospital municipal grande puede prestar atención gratuita a residentes de municipios vecinos, a costa de los impuestos de los residentes del municipio en el que se localiza el hospital. En la aplicación de ambos principios se requiere ubicar la responsabilidad sobre los servicios públicos en el nivel de gobierno más cercano a la población, aunque también en el que deseablemente se puedan interiorizar territorialmente tanto los beneficios como los costos de los mismos (De la Cruz, 1998: 29-34).

aplicar el principio de subsidiariedad. Sirven a poblaciones establecidas en territorios de tamaño medio (i.e. carreteras regionales). Los municipios normalmente son los responsables de los servicios locales, en los cuales la aplicación del principio de subsidiariedad tiene alto interés y las externalidades son muy escasas o nulas (i.e. urbanismo o recolección de basura). En el recuadro se resume someramente la distribución típica de competencias entre estos tres niveles de gobierno.

En la mayoría de los países se reserva un tratamiento excepcional para las áreas metropolitanas de la capital y de las ciudades con mayor población. Por sus dimensiones, en estas circunscripciones se dan economías de aglomeración que permiten interiorizar los costos de los servicios municipales, los cuales normalmente tienden a ser atribuidos a los gobiernos regionales en el resto del país.

Otro elemento determinante en el diseño de la descentralización de funciones es asignar a cada nivel gubernamental competencias claras y distintas. Esto es lo que facilita a los ciudadanos identificar la responsabilidad de cada funcionario electo en la prestación de los servicios.

En este contexto, existen dos tipos de competencias: las exclusivas y las concurrentes.²¹⁷ Las primeras son aquellas funciones que se asignan a un solo nivel de gobierno. Por ejemplo, el Gobierno Nacional no comparte la autoridad sobre la política exterior con ningún otro nivel gubernamental. A su vez, los puertos y aeropuertos de uso comercial en algunos países están bajo la responsabilidad exclusiva de los gobiernos regionales, del mismo modo en que la regulación y mantenimiento de mercados populares es típicamente responsabilidad exclusiva de los municipios. Por otro lado, las competencias concurrentes son usualmente características de servicios sociales como salud y educación. En estos casos, los tres niveles de gobierno tienen normalmente alguna responsabilidad sobre diversos segmentos de los servicios. Por ejemplo, en el caso de la educación, el Gobierno Nacional generalmente mantiene la función de diseño del currículo escolar básico y el financiamiento de las universidades, los gobiernos regionales se encargan de la educación secundaria y los municipios de la educación preescolar y primaria. En el caso de la salud, el poder central se encarga de las políticas, regulaciones y servicios muy especializados, las regiones de hospitales grandes y los municipios de los centros de salud locales.

No es posible delimitar siempre de manera totalmente nítida las competencias entre los diversos niveles de gobierno, pero cuanto más se puedan acercar la legislación y la práctica administrativa a este principio, más instrumentos tendrán los ciudadanos para evaluar la gestión de las diversas autoridades y ejercer el control de la rendición de cuentas. Por otro lado, el no definir claramente las responsabilidades de cada nivel gubernamental puede desincentivar la inversión pública en determinados servicios y en otros conducir a la duplicación de esfuerzos.

Los mecanismos existentes para la transferencia de servicios influyen en el éxito de todo proceso de descentralización. En este aspecto hay dos tipos principales de reglas de transferencias y numerosas variantes y combinaciones. El primero es la transferencia por bloques de competencias acordada por el gobierno nacional, o mediante acuerdo entre los diversos niveles de gobierno. El segundo es la transferencia por demanda de los gobiernos subnacionales.

²¹⁷ En algunos países estos dos tipos de competencias básicas se denominan de diversas maneras, por ejemplo “propias” en vez de “exclusivas”, o “delegadas” en vez de “concurrentes”. Sin embargo, en todos sus características son similares.

La transferencia por bloques se caracteriza por el traslado de un grupo de competencias a los gobiernos nacionales en un período delimitado. Tiene la ventaja de que incrementa la certidumbre y previsibilidad del proceso de descentralización, facilita la alineación de las transferencias de gastos e ingresos, y ayuda a formular oportunamente reformas institucionales y programas de fortalecimiento institucional tanto de los gobiernos que se desprenden de competencias como de los que las aceptan. La mayor desventaja de este sistema es que puede imponer a gobiernos subnacionales la responsabilidad de gestionar determinados servicios que no son de interés inmediato para sus electores, con lo cual se puede debilitar el atractivo de la descentralización en ciertas comunidades.

La transferencia guiada por la demanda de los gobiernos subnacionales tiene la virtud de que permite a estas administraciones asumir competencias en torno a las cuales hay alto interés y apoyo social, lo cual fortalece la legitimidad de la descentralización y de las autoridades regionales y locales. También permite lidiar con mayor efectividad con aquellas resistencias que eventualmente puedan surgir de los sindicatos nacionales de empleados públicos. Sin embargo, tiene algunas desventajas como el que los ministerios tienen mayores oportunidades de resistirse o postergar la transferencia de servicios, además de que dificulta la alineación de transferencias de gasto e ingreso y produce en los primeros años un mapa desigual de servicios por nivel de gobierno en el país. Igualmente se generan costos administrativos difíciles de eliminar en el Gobierno Nacional hasta tanto no se descentralice la totalidad del servicio en cuestión.

Otro punto importante a tener en cuenta sobre las transferencias de servicios es que para que sea realizada en forma eficiente y eficaz se requiere que exista una asignación clara de autoridad y responsabilidad sobre las competencias al nivel de gobierno pertinente. En este sentido se deben transferir los activos, los funcionarios y la autoridad e instrumentos gerenciales correspondientes, con plena responsabilidad sobre la administración de personal, incluyendo ascensos, remuneraciones y capacidad de despido.

A su vez, la mayor parte de las legislaciones prevén la posibilidad de reintegro de servicios al Gobierno Nacional en casos de grave deterioro de los mismos. En la práctica, sin embargo, es poco común que se active este tipo de mecanismos. Sin embargo, los Gobiernos Nacionales deben tener la posibilidad de intervenir administrativamente en gobiernos subnacionales que estén afectados por un grave desgreño administrativo, en aras de apoyar el saneamiento financiero y gerencial de los mismos, si fuese necesario.

Asignación de financiamiento en consonancia con las competencias y servicios descentralizados

En términos generales, el financiamiento de los gobiernos subnacionales consta de los siguientes componentes: (i) transferencias del gobierno nacional, (ii) competencias tributarias propias y (iii) acceso a endeudamiento. Los tres instrumentos son necesarios para darle viabilidad a la prestación de servicios públicos, así como para reforzar el ejercicio de rendición de cuentas de los gobiernos.

Las transferencias del Gobierno Nacional son necesarias para cumplir funciones de compensación interterritorial,²¹⁸ coordinación de inversiones y establecimiento de incentivos de desarrollo gerencial para los gobiernos subnacionales. Existen dos tipos principales: (i) las incondicionales con fórmulas compensatorias que financian funciones básicas y apoyan gasto corriente y de inversión, pero que se pueden comportar como “derechos adquiridos”, y (ii) las

²¹⁸ Véase nota 35 *supra*.

condicionales, que generalmente adoptan la forma de fondos de apoyo a la inversión de proyectos, pueden ayudar a fortalecer la coordinación intergubernamental de políticas públicas, a incentivar el comportamiento fiscal responsable y a aumentar recaudación local, aunque también pueden limitar la autonomía de los gobiernos seccionales.

Al respecto, la experiencia internacional sugiere lo siguiente: (i) establecer pocas vías de transferencia pero suficientes para cubrir los objetivos; (ii) designar fuentes estables asociadas a un porcentaje del presupuesto y no a impuestos específicos; (iii) realizar una distribución y asignación transparentes, no discrecionales; (iv) diseñar fórmulas estables y sencillas (pocos factores en las fórmulas); (v) mantener el equilibrio entre transferencias incondicionales y condicionales, y (vi) equilibrar con ingresos propios.

Entre las razones para asignar competencias tributarias a los gobiernos subnacionales podrían figurar las siguientes: (i) fortalece la rendición de cuentas de los funcionarios regionales y locales ante la población; (ii) tiende a aumentar los incentivos a los ciudadanos para que paguen impuestos locales en la medida en que se puede establecer la correspondencia entre el tributo y el beneficio; (iii) puede disminuir subsidios interjurisdiccionales injustos, ineficientes y distorsionantes por el pago de servicios locales; (iv) fortalece el compromiso del Gobierno Nacional de no recurrir al rescate fiscal y de no aumentar transferencias sin descargo de gasto; (v) los requerimientos de financiamiento adicional de los gobiernos subnacionales pueden ser cubiertos total o parcialmente por la recaudación tributaria local, lo cual tiende a disminuir la tensión entre niveles de gobierno

En este punto también vale la pena recordar lo que muestra la experiencia internacional y la literatura sobre federalismo fiscal: (i) los tributos de base móvil (IVA) o con efectos redistributivos (los impuestos sobre la renta, sociedades, patrimonio, transmisiones, etc.) deben ser nacionales; (ii) los tributos de base fija (propiedad inmobiliaria), ventas locales monobásicas y recuperación de costos de servicios públicos pueden ser asignados a los gobiernos subnacionales; (iii) las sobretasas de los tributos redistributivos pueden ser igualmente asignadas a los gobiernos subnacionales (el tributo principal nacional asegura el efecto de redistribución); y (iv) los tributos subnacionales semiadministrados por el Gobierno Nacional producen distorsiones fiscales y de rendición de cuentas. Para evitarlas se debe traspasar al nivel regional y local la responsabilidad de la fijación de bases, tasas y de la administración de tributos propios en el marco de regulaciones nacionales de responsabilidad fiscal.

Por otro lado, los gobiernos subnacionales deben tener acceso a inversiones intergeneracionales, lo que puede justificar un cierto nivel de endeudamiento. Sin embargo, es cierto que en estas operaciones se puede desarrollar un *riesgo moral* que se caracteriza por la posibilidad del no pago de los gobiernos subnacionales y de subsecuentes rescates por parte del Gobierno Nacional. Esta situación puede estimular un endeudamiento excesivo de las regiones y municipios, con el consecuente incremento del déficit fiscal nacional y posibles repercusiones negativas de carácter macroeconómico, especialmente el riesgo de devaluación e inflación en determinadas condiciones. La experiencia muestra que ni el mercado (debido principalmente a sus imperfecciones) ni el sistema político imponen disciplina. Se justifica limitar el endeudamiento subnacional a través de diversos mecanismos, entre ellos las leyes de responsabilidad fiscal.

Para cumplir con la regla de neutralidad fiscal y de asignación de financiamiento en coherencia con las competencias descentralizadas, resulta crítico conocer el costo efectivo de los servicios. Este cálculo no es siempre obvio. En general se conoce el costo del personal. Mucho menos

evidente es el cálculo correspondiente a inversiones y mantenimiento, pues son rubros que se encuentran dispersos en el territorio. Debido a restricciones fiscales y de gerencia, es común encontrar que su financiamiento no haya sido totalmente provisionado por el Gobierno Nacional en el pasado, cuando administraba los servicios ahora transferidos. Sin embargo, una vez bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales o locales, estos costos normalmente se revelan y las transferencias del Gobierno Nacional por lo general no logran cubrirlos en su totalidad. En tales condiciones, para garantizar el cumplimiento del principio de neutralidad fiscal y aumentar la inversión local en servicios se requiere traspasar competencias tributarias a los gobiernos regionales y locales, y apoyarlos ---con incentivos fiscales y asistencia técnica--- para que mejoren la recaudación de impuestos y aumenten en términos netos los ingresos fiscales agregados.

Capacidad de gestión del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales, redefinición de competencias y coordinación intergubernamental

El proceso de descentralización genera importantes cambios en las competencias respectivas de los gobiernos nacionales y subnacionales. Al entregar amplias responsabilidades sobre numerosos servicios públicos a los gobiernos subnacionales, los Gobiernos Nacionales deben remodelar su arquitectura institucional y legal de modo que responda a aquellas funciones que les son asignadas. Por otro lado, el poder creciente de los gobiernos regionales y municipales y el volumen de inversión pública que está bajo su responsabilidad los convierte en actores políticamente importantes. Esto requiere un fortalecimiento de los mecanismos de concertación intergubernamental. Finalmente, todos los niveles de gobierno deben mejorar la transparencia de gestión y facilitar los mecanismos de rendición de cuentas ante sus electores.

Lo anterior significa que la nueva misión de los diversos niveles de gobierno y su nueva importancia relativa exigen reformas institucionales que suministren los medios para enfrentar ambas transformaciones.

Reforma y desarrollo institucional del Gobierno Nacional para adaptarlo a la descentralización

Los gobiernos nacionales, los ministerios y agencias públicas que van siendo descentralizados deben preparar y ejecutar planes de reestructuración que les permitan afrontar la disminución del personal, la reducción de funciones y presupuesto, y el mejoramiento de la eficacia y eficiencia en el desempeño de sus responsabilidades, ahora caracterizadas por contener más valor agregado en políticas que en provisión directa de servicios. En particular, el nivel central debe fortalecer sus capacidades en áreas relativas a política económica, exterior y de defensa, regulación de mercados, formulación de políticas y estrategias sectoriales nacionales, y realización de obras de infraestructura de alcance nacional, entre otras. Por su parte, los ministerios de finanzas deben fortalecer su capacidad de monitoreo de las finanzas subnacionales y de control del endeudamiento.

Reforma y desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales en concordancia con las responsabilidades transferidas

Los gobiernos subnacionales también requieren preparar y ejecutar progresivamente programas de reestructuración y fortalecimiento institucional que les faciliten la absorción de importantes contingentes de personal, servicios y presupuesto. Les corresponde, entre otras cosas, fortalecer su capacidad de gestión de los servicios sociales y de infraestructura transferidos, así como de administración fiscal, además de mejorar los mecanismos de diálogo con las comunidades. Es

común encontrar diferencias marcadas entre la capacidad de gestión y adaptación de gobiernos del mismo nivel territorial pero con un grado diferente de desarrollo relativo. Las grandes ciudades a menudo tienen gobiernos administrativamente más fuertes por el efecto de aglomeración de capacidades técnicas en estos centros urbanos. Por otro lado, muchas municipalidades pequeñas tienen dificultades para contratar personal calificado, si bien es cierto que los servicios y responsabilidades que ahora se encuentran a su cargo son de un nivel de complejidad normalmente mucho menor que los de las grandes ciudades.²¹⁹ Por otro lado, la legislación y la práctica de los gobiernos subnacionales debe facilitar la formación de asociaciones horizontales y verticales entre los niveles de gobierno para manejar servicios y responsabilidades que pueden beneficiarse de este tipo de cooperación.²²⁰

Un elemento central de las reformas institucionales y administrativas es el servicio civil. En el capítulo correspondiente a la gestión pública se hace referencia extensa a este tema y a la necesidad de establecer reglas de acceso competitivas, ascenso por méritos y despidos justificados, entre otros elementos. Aquí sólo se hará referencia a las ventajas y desventajas de darle plena autonomía al servicio civil de los gobiernos subnacionales respecto al nacional. En algunos países de la región andina como Perú, el servicio civil es único y se rige por escalas de sueldo similares y por reglas únicas reguladas por leyes nacionales. En Venezuela, sin embargo, existe un servicio civil diferenciado y autónomo de cada gobierno, aunque una ley nacional establece una escala de salarios única para toda la administración pública. No obstante la presencia de regímenes diferentes, es común encontrar en toda la región mecanismos de contratación clientelares y no competitivos, ascensos casi exclusivamente por antigüedad y contactos políticos, y grandes barreras de salida tanto políticas como legales. Sin embargo, se debe destacar que entre las ventajas de un servicio civil único se encuentra la movilidad al interior del Estado, al tiempo que la existencia de servicios autónomos abre la posibilidad de mayor flexibilidad de los respectivos regímenes y por lo tanto mayor potencial de adaptación a las circunstancias locales.

Coordinación de las relaciones intergubernamentales

Todo proceso de descentralización genera la necesidad de establecer nuevos mecanismos o adaptar los existentes para regular las relaciones entre el Gobierno Nacional y las administraciones subnacionales. Las formas específicas que adoptan son variadas. Algunos son de carácter formal, mientras que otros son informales. En todo caso, los nuevos mecanismos intergubernamentales deben tomar en cuenta que las relaciones principal-agente cambian de manera sustancial cuando los cuerpos ejecutivos y legislativos subnacionales son electos popularmente, a diferencia de lo que sucede cuando las autoridades regionales y locales son designadas por el Poder Ejecutivo central. Ya no se trata de representantes del Gobierno Nacional en el territorio, sino de autoridades política y administrativamente autónomas. Por

²¹⁹ Un acueducto en un pueblo puede reducirse a un pozo, una bomba de agua y una red modesta de tuberías, mientras que en un centro poblado mayor requiere un nivel de tecnología y administración muy superior.

²²⁰ Un ejemplo común de asociaciones horizontales es el de las mancomunidades municipales para la disposición de desechos sólidos. Entre las verticales se encuentran los contratos de servicio para recaudación de ciertos impuestos subnacionales (típicamente sobretasas a impuestos sobre la renta) por parte de agencias tributarias nacionales.

tanto, la relación no puede estar basada en la transmisión de instrucciones y órdenes, sino en la negociación y persuasión entre gobernantes con legitimidad propia y con electores a los que deben rendir cuentas.

Instituciones de Mercado

Instituciones de mercado como atributo de la gobernabilidad democrática: definición, dimensiones y componentes

En la medida en que los mercados se acerquen a condiciones de competencia perfecta, pueden contribuir a alcanzar mayores niveles de crecimiento y empleo, fomentar la distribución de la riqueza y optimizar la asignación de los bienes y servicios. Sin embargo, rara vez los mercados son perfectos. Por ejemplo, la existencia de altos costos de entrada y asimetrías de información en mercados específicos pueden generar condiciones menos que perfectas y dar lugar a rentas económicas. Para eliminarlas es necesario que el Estado intervenga, en aras de generar las condiciones necesarias o minimizar el impacto de las existentes. Asimismo debe garantizar las condiciones institucionales, legales y de inversión que reduzcan las incertidumbres que tienden a producir costos de transacción innecesarios tales como el riesgo país (inestabilidad económica) o el operativo (impunidad, incumplimiento de los contratos, corrupción, criminalidad, escasez de infraestructura), los cuales afectan la estructura de costos de las empresas y encarecen los productos. Finalmente, existen algunos bienes y servicios como son la salud y la educación, el medio ambiente o los esfuerzos de investigación que, en razón de su alto grado de externalidad positiva (beneficios sociales potenciales), al Estado le interesa se produzcan en mayor cantidad que la que el mercado generaría en condiciones normales. En ese sentido se justifica que intervenga con políticas específicas orientadas a incentivar la producción de estos bienes públicos y el desarrollo de sectores estratégicos.

El tipo de intervenciones que el Estado puede realizar son múltiples. Dada la complementariedad entre los distintas políticas y acuerdos institucionales, resulta complicado atribuir en exclusiva a un subconjunto de políticas o instituciones un determinado efecto sobre el desarrollo económico en general, y la regulación de los mercados en particular.

En el marco conceptual aquí utilizado para analizar las instituciones de mercado se definen cuatro dimensiones relativas a otras tantas funciones, cuyo cabal desempeño se considera esencial para regular adecuadamente los mercados (Rodrik, 1999): (i) el orden normativo básico de la vida económica (en especial el derecho de propiedad y la seguridad jurídica de los contratos); (ii) la promoción de la competencia mediante la ejecución de la función normadora y la corrección de las fallas del mercado;²²¹ (iii) el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica para atenuar los costos de los ciclos; y (iv) el fomento de la cohesión social y la atenuación de los conflictos.

Definición y seguridad de los derechos económicos básicos

El funcionamiento del mercado se basa en la relación que existe entre el esfuerzo que realizan los agentes para contribuir a la producción de los bienes y servicios, a través de los precios, y el beneficio privativo que obtienen al acceder a su disfrute. En esta reciprocidad se asienta la lógica de las transacciones económicas. Para que esa relación se sostenga es necesario que los derechos de propiedad estén debidamente definidos y protegidos. Ningún proyecto productivo o inversor

²²¹ Dada la amplitud del tema se distinguen aquí dos aspectos de la actividad reguladora del Estado: la promoción de la competencia en los mercados resultantes de las fallas de mercado y las actividades de coordinación y fomento de aquellos.

se realizaría si no existiesen garantías de que se puede acceder, de manera segura, a los beneficios que se deriven de ese esfuerzo. Para ello se requiere de la existencia de un marco normativo que asegure el derecho de propiedad, otorgue seguridad jurídica a las transacciones económicas y disponga de los resortes jurídicos y penales para perseguir los delitos e incumplimientos.

La importancia de este aspecto ha sido sobradamente señalada por la literatura económica, tanto desde una perspectiva histórica (North, 1990; Landes, 1998; Maddison, 2005), como desde un ángulo más actual (Acemoglu *et al.*, 2001; Rodrik *et al.*, 2002; Zak y Knack, 2001, entre otros). Aun cuando la adecuada definición de los derechos de propiedad afecta a cualquier tipo de bienes, es especialmente relevante en el caso de aquellos que conforman el activo patrimonial de los agentes económicos y de los que por lo tanto derivan o pueden derivar un flujo continuado de rentas. Es el caso de la propiedad inmobiliaria (terreno y edificaciones), de la propiedad mobiliaria (títulos y acciones) o de la propiedad intelectual (patentes y modelos de explotación).

En la literatura especializada se discute acerca de la tradición normativa que mejor se adecua a la defensa de los derechos de propiedad, y se sugiere que la *common law* anglosajona resulta más favorable que la *civil law* de tradición latina. La primera trataría de limitar el poder del Estado, potenciar el cumplimiento de los contratos y proteger a los inversores, mientras que la segunda provee menor nivel de protección a los agentes y puede ser vista como un mecanismo de extensión del poder público (La Porta *et al.*, 1999). No obstante, no parece que estos planteamientos estén debidamente acreditados en todos los estudios empíricos.

Definición y registro de los derechos de propiedad

Para algunos bienes y activos es importante que el reconocimiento de la propiedad quede debidamente acreditado por medio de un adecuado sistema de registro público. De este modo se deja constancia oficial e inequívoca de la titularidad de los bienes o activos ante cualquier transacción, garantía o reclamación. Esto es especialmente relevante en el caso de aquellos bienes no reproducibles (como tierras, edificios o productos artísticos), los cuales son fácilmente devaluados a través de usurpación, réplica o imitación (patentes, diseños, obras de arte o marcas) y aquellos que, en general, son de propiedad nominativa. En estos casos deben existir sistemas de registros públicos de la propiedad que sean eficaces, accesibles y transparentes. Deben ser *eficaces*, para permitir una ágil acreditación de la titularidad, frente a cualquier disputa; *accesibles*, con trámites para el registro poco burocráticos y de bajo costo; y *transparentes*, para que puedan ser objeto de abierto escrutinio.

La tierra es uno de los activos cuya propiedad está más deficientemente reconocida en los países en desarrollo. De hecho, los sistemas públicos de registro de la tierra y de la propiedad inmobiliaria rural son por lo general limitados e incompletos, y sólo una parte de la superficie agrícola se encuentra escriturada. En los casos de ausencia de registro formal, el sistema de atribución de la propiedad de la tierra se basa en mecanismos tradicionales de reconocimiento, mucho más vulnerables e inseguros. La ausencia de un adecuado registro público limita la ampliación del mercado de la tierra y dificulta los procesos de inversión en mejoras en el agro. Adicionalmente, sitúa al propietario en condiciones de mayor vulnerabilidad frente al abuso y le impide el recurso a ese activo como vía de garantía para el acceso a crédito. Una parte de estos

problemas podría eliminarse si se facilitase y promoviese la titulación de la tierra a través de una política más activa de registro. A este respecto, un problema particular lo plantean aquellas tierras que tienen un carácter de propiedad comunal, como las de las comunidades indígenas. El reconocimiento de esas formas de propiedad debería formar parte de la política de definición y defensa de los derechos económicos básicos.

Un segundo ámbito institucional donde se suelen presentar problemas relativos al reconocimiento de los derechos de propiedad es el que afecta a los productos derivados del conocimiento. En los países en desarrollo, los derechos de propiedad intelectual no siempre están adecuadamente reconocidos, en gran medida como consecuencia de la dificultad que plantea la correcta definición del objeto de propiedad y la prestación de las garantías de protección derivadas. La naturaleza de los países en desarrollo como demandantes netos de tecnología en los mercados internacionales no ayudó a que se le concediera la relevancia debida a estos aspectos, quizá confiando en que la laxitud normativa podría facilitar los procesos de apropiación y adaptación de innovaciones tecnológicas foráneas. No obstante, la transferencia de tecnología y el esfuerzo innovador pueden resentirse si no existen los mecanismos de garantía necesarios para asegurar que el esfuerzo por parte del innovador rinda réditos. Durante los últimos años, los países en desarrollo han tratado de adoptar normativas relativas a los derechos de propiedad intelectual siguiendo las recomendaciones de donantes y organismos internacionales. Aun así, no siempre la definición del marco legal ha estado acompañada de la formación de las competencias institucionales necesarias para defender la propiedad en estos ámbitos y para perseguir los delitos. En ocasiones existe la norma, pero no la capacidad para hacerla efectiva.

Seguridad jurídica de los contratos

Ahora bien, no basta con que existan sistemas adecuados de registro de la propiedad. También es necesario contar con un clima de seguridad jurídica que permita que las transacciones económicas se hagan con garantías. El sistema de mercado se basa en un régimen continuado de transacciones económicas que comportan el cambio en la titularidad de los bienes y activos. Semejantes cambios tienen que hacerse en un marco normativo que garantice la evolución adecuada de esas transacciones, respaldado por mecanismos judiciales eficaces para garantizar la penalización del fraude o de los incumplimientos.

La consolidación de un clima de seguridad jurídica también exige eliminar el riesgo de la expropiación, sea que esté motivada por razones políticas o por criterios económicos con poco fundamento. Al mismo tiempo se requiere de un sistema de aseguramiento y reclamaciones que resulte eficaz y creíble: aseguramiento frente al riesgo o a la contingencia adversa imprevista; y reclamaciones frente al abuso, al fraude o al incumplimiento de los contratos. En este ámbito se encontraría el procedimiento legal para el tratamiento de las disputas comerciales y de las quiebras económicas. La normativa correspondiente debe tratar de reducir al máximo los costos, fijar responsabilidades y garantizar una equilibrada resolución de los diversos intereses en juego.

Un aspecto de especial interés en este ámbito es el que se refiere a la ejecución de los contratos públicos. Dado el peso que el Estado tiene en la vida económica y el efecto de demostración que la acción pública comporta, es importante que la defensa de la seguridad jurídica para las

transacciones económicas empiece por la propia actuación pública, a través de normas concursales claras y de un sistema de garantías al que puedan recurrir los agentes privados.

Una de las prácticas que atentan contra un clima adecuado de seguridad jurídica es la corrupción, tanto la denominada extractiva --en la que se usa un puesto público para beneficio privado-- como la colusiva, fruto de un acuerdo entre corruptor y corrupto a costa de terceros. En ambos casos hay una vulneración de un orden jurídico relacionado con la propiedad y la gestión económica. La literatura especializada insiste en el costo asignativo que comporta la existencia de corrupción (perspectiva estática) y sus efectos dañinos para el crecimiento económico (perspectiva dinámica) (Barhan, 1997; Glaeser y Shleifer, 2003). Las medidas para afrontar estas prácticas son altamente específicas a cada caso, sin que sea fácil formular recomendaciones de carácter genérico (Bardhan y Mookherjee, 2000).

Promoción de la competencia

El adecuado funcionamiento del régimen de mercado se sustenta en el ejercicio permanente de la competencia entre los diversos agentes en un espacio común de concurrencia. Sólo en ese entorno es posible justificar el equilibrio de mercado como resultado que aproxima el óptimo social (en el sentido de Pareto). No obstante, la competencia no es un mero resultado espontáneo de la existencia de un régimen de propiedad privada. A través de muy diversos procesos y mecanismos se pueden generar obstáculos a la competencia que terminen por alterar el comportamiento correcto de los mercados. La presencia de monopolios naturales y de barreras de entrada frente a los competidores, el ejercicio de poder de mercado para la fijación de precios, las prácticas de colusión u otras formas de competencia desleal pueden condicionar el clima de concurrencia y afectar gravemente los niveles de eficiencia de los mercados. Para evitar estas situaciones, es importante disponer de instituciones orientadas a preservar el clima de competencia, estableciendo los marcos normativos más apropiados para ello y penalizando los comportamientos indebidos. En algunos casos esas instituciones estarán orientadas a definir y perseguir prácticas que se consideran ilegítimas, mientras que en otros apuntan a crear las condiciones para activar y sostener el clima de competencia en los mercados.

El clima de competencia está altamente condicionado por la dinámica demográfica de las empresas en un determinado mercado (creación, acceso y desaparición). De ahí la importancia de reducir las barreras de acceso a las que se enfrentan los nuevos competidores potenciales mediante una normativa administrativa y fiscal favorable para la puesta en marcha de iniciativas empresariales. En los países en desarrollo, la creación de un negocio es por lo general objeto de requerimientos legales que alargan y encaren el proceso de arranque, además de que dificultan el acceso al mercado de un competidor potencial. Ello no sólo afecta la capacidad de producción agregada de la economía --al impedir o dificultar que iniciativas creativas se transformen en proyectos empresariales generadores de empleo y renta--, sino que además limita el clima de competencia en los mercados y reduce su eficiencia potencial. Para activar un clima favorable es igualmente relevante que la normativa de disolución y cierre de empresas sea ágil y poco costosa.

Todo lo anterior señala la importancia de consolidar los marcos normativos en los ámbitos mercantil, financiero y concursal, así como de diseñar las estructuras legales simples y ordenadas que eviten la complejidad normativa innecesaria, la superposición de leyes y/o la presencia de vacíos normativos.

Para que pueda regir un adecuado clima de competencia en los mercados, es necesario que exista información pública accesible y fiable acerca del funcionamiento de los agentes. Esa información es imprescindible para que los consumidores puedan ejercer la defensa de sus derechos frente a los abusos potenciales de las empresas. Además de constituir un objetivo deseable en sí mismo, la defensa de los derechos de los consumidores constituye un instrumento vigoroso para la promoción de la competencia en los mercados. En este caso, la información relevante se refiere a las condiciones de calidad y precio de los productos, y a sus efectos sobre la salud de las personas. Adicionalmente, es importante que exista un clima de transparencia en todo lo que se refiere al marco normativo en el que deben operar las empresas en los mercados, con el fin de aminorar los costos de acceso a la información pertinente y así anular las ventajas

indebidas que se derivan del acceso a canales privilegiados de acceso a la información. Esto se justifica especialmente en el caso de aquellos mercados que son promovidos por las demandas del sector público, con el propósito de evitar no sólo la competencia desleal, sino también las prácticas de corrupción a que pueda dar lugar la información reservada.

Aun cuando exista movilidad empresarial o transparencia informativa, es posible que en algunos mercados se produzcan comportamientos empresariales que atenten contra el adecuado clima de competencia, especialmente allí donde predominan niveles elevados de concentración empresarial o en aquellos que son objeto de intensa regulación pública. Para detectar, corregir y penalizar estos comportamientos es necesario que existan, por una parte, normativas claras de defensa de la competencia, y por otra, instituciones estables, independientes, estables y bien dotadas que se encarguen de vigilar su cumplimiento y detectar o penalizar los comportamientos ilícitos.

Uno de los ámbitos donde mayor proclividad puede haber a la conculcación de las normas de competencia es el de las compras y contrataciones realizadas por el sector público (central, regional y local). La adjudicación de las contrataciones públicas se hace en ocasiones en un entorno de opacidad informativa y a través de la aplicación de criterios discrecionales, en ocasiones teñidos de favoritismo. Semejante proceder no sólo lesiona el clima de sana competencia en los mercados, sino que también constituye una vía para alentar la corrupción y la ineficiencia de los poderes públicos. Por ello, es importante disponer de un marco normativo que garantice que las licitaciones públicas se realizan bajo un marco normativo adecuado en el que se garanticen los criterios de eficiencia, publicidad y concurrencia en las adjudicaciones: eficiencia, para garantizar que se siguen procedimientos de bajo costo para la toma de decisiones; publicidad, en el sentido de que se ha dado a conocer suficientemente la demanda pública; y concurrencia, para permitir que prospere la propuesta más apta y competitiva en términos de adecuación, calidad y costos.

La apertura internacional constituye una de las vías más vigorosas para alentar un clima activo de competencia en los mercados. La protección frente a la competencia foránea no sólo encarece los precios en los mercados domésticos, sino también propicia comportamientos de reserva del mercado por parte de los grupos domésticos. Avanzar en ese proceso de apertura comporta, por tanto: (i) mantener niveles reducidos de protección, tanto arancelaria como no arancelaria (nominal y efectiva); (ii) tener una cuenta de capital aceptablemente liberalizada, con limitadas restricciones a la inversión directa procedente del exterior; y (iii) establecer un marco regulador no discriminatorio en el acceso al mercado por parte de los agentes económicos, cualesquiera que sea su origen y nacionalidad.

Por último, un ámbito relevante en relación con la defensa de la competencia tiene que ver con la promoción de comportamientos responsables en el seno de las estructuras de gobierno corporativo de los agentes económicos. Un componente básico de ello es la promoción de la transparencia informativa por parte de las empresas acerca de sus resultados y sus procedimientos de gobierno. Un paso adelante en ese proceso es la adopción de normas contables homologadas y la adecuada publicidad, transparencia y confiabilidad en la presentación de los resultados empresariales.

Coordinación y fomento de los mercados

La propiedad privada no garantiza en sí misma la existencia y funcionamiento adecuado de los mercados. En determinados ámbitos puede haber fallas que hagan que los mercados sean incompletos o no funcionen correctamente, como por ejemplo las relacionadas con la presencia de externalidades, la existencia de bienes públicos, el carácter imperfecto y asimétrico de la información entre los agentes económicos o la vigencia de complementariedades y de problemas de coordinación en la inversión. En todos estos casos existen problemas para que los mercados funcionen eficientemente, por lo que se requiere de cierta acción pública que garantice el logro del óptimo social. Ahora bien, el hecho de que exista una falla de mercado no garantiza que la acción correctora mejore la situación. Para que esto suceda es necesario: (i) identificar adecuadamente la falla de mercado y sus causas; (ii) definir de forma precisa el tipo de intervención que la corrige; y (iii) analizar cuidadosamente no sólo los beneficios que cabe derivar de la intervención correctora, sino también sus posibles costos. Sólo tras resolver estos tres aspectos se estará en condiciones de diseñar una intervención que mejore los niveles de eficacia y bienestar agregados, con base en información adecuada, instituciones de calidad que gobiernen el proceso, y un marco normativo y de estímulos adecuado.

Uno de los ámbitos en los que se producen problemas relacionados con la presencia de potentes externalidades, complementariedades y coordinación es el de la inversión industrial. De ahí la necesidad de disponer de instituciones adecuadas para corregir aquellas fallas de mercado que la dificultan o penalizan, especialmente en lo que tiene que ver con la inversión en infraestructura para la industria (suelo industrial, abastecimiento energético o comunicaciones); el pleno aprovechamiento de las externalidades que derivan de la actividad industrial a través de la promoción de *clusters* y eslabonamientos industriales; la política industrial regional dirigida a lograr una distribución más homogénea de las capacidades productivas sobre el territorio; la creación de instituciones de capital riesgo que alienten la puesta en marcha de iniciativas empresariales, especialmente en aquellas actividades que comportan elevados grados de incertidumbre (empresas innovadoras, por ejemplo); la regularización creciente de la economía informal mediante el ajuste de las normativas administrativas y fiscales para facilitar ese proceso a la pequeña y mediana empresa, y por último, la promoción de capacidades tecnológicas.

El mercado financiero es otro de los campos donde se registran importantes fallas, ya que se caracteriza por la presencia de información imperfecta y asimétrica. Tales fallas tienen su origen en la propia naturaleza intertemporal de las transacciones que se realizan en el mercado. La asimetría informativa entre acreedor y deudor (o entre asegurador y asegurado) exige un fuerte marco normativo de carácter cautelar que normalmente es aportado por una institución de vigilancia (la Superintendencia de Bancos, en unos casos, o el propio Banco Central, en otros). El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Pagos de Basilea han desarrollado una intensa actividad para generar y difundir un marco normativo prudencial que oriente el fortalecimiento de las instituciones en este campo. Los países en desarrollo, aunque en grados diversos, han tratado de adaptar esa normativa a sus propios sistemas financieros nacionales. Sin duda, ese proceso ayudará a mejorar los niveles de eficiencia y seguridad de los sistemas financieros domésticos.

Ahora bien, más allá de estos aspectos, la asimetría informativa genera un problema adicional asociado a las dificultades de acceso al crédito en ciertos segmentos de la población, que carece de garantías para respaldarlo. El racionamiento del crédito puede generar costos para la eficiencia agregada del sistema, en la medida en que impida la financiación de proyectos inversores que podrían resultar rentables. Al mismo tiempo, esa misma exclusión es fuente de desigualdad y conlleva costos para el progreso de los sectores sociales más pobres. Aquí también se requieren mecanismos institucionales para asegurar que los costos de la exclusión sean los más bajos posibles. El desarrollo de una normativa sobre microfinanzas puede ayudar a aliviar este problema, como también lo hará el apoyo a los procesos de bancarización de los ahorros familiares.

La actividad innovadora es otro ámbito en donde se registran numerosas fallas de mercado. Una parte de la actividad investigadora –investigación básica-- tiene los rasgos propios de un bien público, por lo que difícilmente se le puede dejar su gestión al mercado. La participación directa o indirecta de las instituciones públicas en la promoción de este tipo de actividad investigadora parece clave si se quiere alentar la innovación y el progreso tecnológico en el país. Más allá de este aspecto, otros campos de la actividad innovadora presentan rasgos (acumulación, difícil apropiación y alta incertidumbre) que hacen que, incluso en esos casos, el mercado pueda no conducir a una asignación de esfuerzos óptima. Por esta razón, los países ponen en marcha iniciativas destinadas a apoyar el esfuerzo innovador y a respaldar la formación de capacidades tecnológicas. Es conveniente, no obstante, que este proceso garantice la preservación de los niveles de competencia en los mercados.

La implantación exterior y el desarrollo de los mercados internacionales puede requerir que la empresa asuma costos fijos importantes para proyectarse hacia fuera, y para acceder a la información especializada relativa a las oportunidades de negocios en el exterior y a la especificidad de la operativa internacional. Parte de ese conocimiento tiene características parciales de bien público, en la medida en que una vez generado puede estar disponible para todos sin exclusión. Esto justifica que las instituciones públicas se involucren en la creación de una infraestructura institucional de apoyo a los procesos de internacionalización de la empresa. Esta política debe estar dirigida especialmente a las empresas pequeñas y medianas, que son las que mayores dificultades tienen para asumir por sí solas los costos que comporta el proceso de internacionalización.

El espacio de los recursos, bienes y servicios ambientales es donde se manifiestan con mayor intensidad las fallas del mercado. En este ámbito es posible encontrar bienes públicos cuasi puros (como el cambio climático, la capa de ozono, la atmósfera o la biodiversidad), bienes comunes de libre acceso (como las pesquerías internacionales o los bosques), bienes de club (como el acceso a zonas exclusivas de pesca) y bienes que por lo general están sujetos a importantes externalidades. Todo ello hace del medio ambiente un campo donde los mercados son inexistentes, incompletos o manifiestamente imperfectos, por lo que se requiere de una normatividad pública y sus instituciones relacionadas para que apliquen tanto las regulaciones como los sistemas de estímulos necesarios para aproximar los comportamientos individuales a los socialmente deseables y para que vigilen y penalicen los comportamientos prohibidos.

Un último ámbito donde es frecuente la presencia de fallas de mercado es el referido al cuidado y promoción del patrimonio cultural. También en este caso son frecuentes las externalidades y la presencia de bienes y servicios que presentan rasgos parciales de bienes públicos. Aquí el mercado puede operar difícilmente en condiciones de eficiencia, por lo que se requiere la presencia reguladora de las instituciones públicas.

Condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento

La estabilidad macroeconómica es un requisito indispensable para cualquier proceso de crecimiento sostenido. De hecho, la estabilidad macroeconómica puede considerarse como un bien público, en la medida en que posee los rasgos de no exclusión y no rivalidad que caracteriza a este tipo de bienes. Su provisión no puede quedar limitada a lo que el mercado propicie, sino que tiene que ser asumida por la acción colectiva a través del Estado. Esto con el fin de reducir las perturbaciones cíclicas de la economía y buscar una senda más equilibrada de crecimiento que compatibilice niveles elevados de empleo y estabilidad de precios.

Un primer requisito para la estabilidad macroeconómica es que exista en el país un marco normativo estable, creíble y predecible. Al fin y al cabo, una de las tareas básicas que se le encomienda al Estado es la definición de aquellas normas que fijan los límites para la actuación de los agentes económicos. La estabilidad de las normas e instituciones públicas otorga un entorno de seguridad para los agentes económicos; por el contrario, la variabilidad en las normas y la discrecionalidad en su aplicación incorpora un componente de costo en términos de incertidumbre y desconfianza para los agentes económicos. Los estudios empíricos confirman los costos que comporta para la vida y el crecimiento económicos la existencia de un marco normativo impredecible, poco creíble, altamente variable o con amplios espacios para la discrecionalidad en su aplicación (Brunetti, 1997; Brunetti *et al.* , 1998). A su vez, el valor de la estabilidad de las normas está claramente condicionada por su credibilidad (Keefer, 2004).

Un segundo requisito para la estabilidad macroeconómica es que exista una hacienda pública eficiente, flexible, equitativa y eficaz en su doble componente de ingresos y gastos. Como es sabido, de la dimensión y capacidad de gestión de la hacienda pública dependen tanto las actividades reguladoras del Estado como las vinculadas a sus actividades redistributivas. En lo que se refiere a los ingresos, es necesario disponer de un sistema fiscal que sea: i) eficiente, de modo que no incorpore distorsiones en la actividad económica; ii) flexible, de modo que pueda responder a las necesidades que imponen las cambiantes condiciones del ciclo económicos; iii) equitativo, es decir, que grave de acuerdo con la capacidad de gasto de cada cual; y iv) eficaz, en su capacidad de recaudar a bajo costo sobre el conjunto de los hechos impositivos, al tiempo que reduce la evasión y el fraude fiscal. Para el cumplimiento de estos objetivos, muchos países han optado por configurar una estructura institucional especializada (agencia tributaria) encargada de la gestión de la recaudación fiscal y de la persecución del fraude. La adecuada dotación de recursos, profesionalidad e independencia de esta agencia son factores críticos para su éxito.

Por su parte, la gestión del gasto público debería responder a los mismos propósitos de eficiencia, flexibilidad, eficacia y equidad. Las condiciones de eficacia en la gestión del gasto exigen que la planificación presupuestaria sea transparente y amplia, y que esté acompañada del desarrollo de las capacidades necesarias para su adecuada ejecución y control de lo

comprometido. También se requiere de mecanismos institucionales de control externo (intervención o contraloría) para garantizar el adecuado uso de los recursos públicos.

Por último, es necesario contar con instituciones idóneas para promover la estabilidad macroeconómica a través de las políticas fundamentales en los ámbitos monetario, fiscal y cambiario. A este respecto, existe un consenso generalizado en torno a la respuesta institucional necesaria para diseñar la política monetaria. En concreto, se trata de promover la independencia del Banco Central para aislarlo del ciclo político²²². También se ha avanzado en el sentido de lograr que la autoridad monetaria promueva la transparencia informativa, con el fin de incidir sobre la formación de expectativas de los agentes y lograr que la ciudadanía tenga una buena imagen de la institución.

Por el contrario, en el ámbito de la política fiscal no existe igual coincidencia en torno al diseño institucional. Ciertamente se concuerda en la necesidad de mantener las cuentas públicas en orden para preservar el equilibrio fiscal a lo largo del ciclo económico. Pero no hay consenso sobre cuál sería la respuesta institucional que garantice ese comportamiento por parte del Estado. Por último, en el ámbito cambiario existe actualmente una amplia gama de opciones institucionales y de política económica, de acuerdo con las circunstancias de cada país. El recurso a tipos de cambio fijos como mecanismo para anclar los precios y combatir la inflación demostró que generaba elevados costos en términos de competitividad para las economías. Por su parte, el recurso a tipos de cambio flexibles puede producir inestabilidad y presiones inflacionarias. Actualmente las economías tienden a adoptar fórmulas de ajuste flexible que tengan como referencia alguna moneda o un grupo de monedas relevantes.

²²² Más allá de esta coincidencia, existen discrepancias acerca de si la autoridad monetaria debe centrarse en objetivos explícitos de inflación (como el Banco Central Europeo) o en un rango más amplio de objetivos (como la Reserva Federal de Estados Unidos).

Cohesión social y manejo de conflictos

Como se indicó anteriormente, una de las funciones básicas del Estado es la de aproximar la distribución de la renta a aquella que se considera socialmente deseable. En condiciones de competencia perfecta, el mercado garantiza una solución óptima (en el sentido de Pareto), cualquiera que sea la distribución de ingresos y activos de partida en una sociedad dada. No obstante, la sociedad no es indiferente a la distribución de la renta y activos de la que se parte, y por ello el Estado debe tratar de corregir esa distribución mediante la regulación y la política de ingresos y gastos públicos.

El propósito de modificar en un sentido equitativo la distribución de la renta tiene que ver con consideraciones éticas relacionadas con principios de justicia social, aunque también con posibles criterios de eficacia económica. Existen estudios recientes donde se resalta la contribución funcional que puede hacer una distribución equitativa de la renta y de los activos al desarrollo de los países. Las vías a través de las cuales se puede afianzar esta relación son diversas. En concreto, una mayor equidad propicia: (i) un menor respaldo político a iniciativas orientadas a la aplicación de impuestos expropiatorios que penalicen la inversión y el crecimiento; (ii) un menor efecto de exclusión de los mercados de capital, lo cual redundaría en un aumento de la eficiencia agregada del sistema (aunque en este caso se alude a la equidad de activos más que de rentas); y (iii) una mayor estabilidad social e institucional, la cual reduciría los costos del delito y la inseguridad.

El grado de respaldo empírico con que cuenta cada una de estas vías de argumentación es dispar, pero en general la literatura disponible sugiere que la existencia de un cierto grado de equidad y de movilidad social ayuda a consolidar y legitimar las instituciones, a reducir el conflicto social y la inestabilidad política, así como a favorecer la inclusión del conjunto de los potenciales productivos de una sociedad.

Un primer requisito para la promoción de la cohesión social es que existan instituciones sólidas y creíbles que representen y canalicen los intereses de los diversos grupos sociales. La gobernabilidad democrática no pretende anular el conflicto social, sino más bien lograr que las tensiones se encaucen en forma tal que no socaven las posibilidades de progreso de la sociedad mediante su expresión violenta. Para que así suceda se requiere, en primer lugar, que tales instituciones sean legítimas, y segundo, que haya espacios de diálogo y participación donde los diversos intereses se expresen y puedan incidir, en forma institucionalizada, en las acciones de gobierno.

El mercado puede ser generador de desigualdad social. Esto ocurre o bien porque los agentes operan en un entorno de información imperfecta y asimétrica (mercados de capital, por ejemplo) que da lugar a mercados incompletos y procesos de exclusión, o bien porque activan importantes externalidades que pueden generar una dinámica de polarización económica (concentración espacial de la actividad, por ejemplo). La exclusión y falta de igualdad de oportunidades vulneran el funcionamiento y potencial crecimiento de los mercados, además de que complican la gobernabilidad de los países y hacen más difíciles la conducción política y la adopción de medidas correctivas. De ahí el papel que cumplen las instituciones públicas en lo que se refiere a

poner en marcha los mecanismos que impidan la consolidación de los procesos de exclusión y potencien la igualdad de oportunidades entre los agentes económicos.

Aun cuando existan instituciones dedicadas a combatir la exclusión, las personas pueden verse en situaciones de extrema vulnerabilidad como consecuencia de circunstancias imprevistas o de una acumulación de carencias que se refuerzan mutuamente (extrema pobreza). Si se quiere promover la cohesión social necesaria para fortalecer los mercados y la gobernabilidad democrática, es necesario disponer de instituciones que atiendan esas situaciones extremas.

En el primer caso, se debe combatir la adversidad imprevista a través de fórmulas de aseguramiento social que se ocupen de acontecimientos como la enfermedad, la vejez, la muerte, la invalidez o el desempleo. Las fórmulas para generar estos mecanismos de aseguramiento están sujetas a debate entre aquellas que optan por la capitalización y las que apelan al sistema de reparto, y entre las que sugieren una cobertura mínima universal complementada con el esfuerzo privado, y las que apoyan sistemas públicos de mayor cobertura. Es claro que las consecuencias en términos de equidad de las opciones aludidas no son similares, además de que existen otros aspectos relativos a la capacidad financiera del sector público, a la proyección de gasto de acuerdo con la evolución demográfica y a la eficiencia del conjunto del sistema que merecen ser tenidos en cuenta.

Adicionalmente, es necesario combatir las situaciones de pobreza extrema que resultan de la acumulación de carencias que se refuerzan mutuamente. En este caso se debe contar con instituciones que promuevan la cobertura de necesidades sociales básicas y con políticas específicas dirigidas a promover la lucha contra la marginación y la exclusión social.

El mercado tampoco garantiza una adecuada distribución de la actividad económica a lo largo del territorio. Es más, es posible que la fuerza de las externalidades conduzca a dinámicas acumulativas desde el punto de vista de la distribución regional de la renta. Si se quiere promover la cohesión social es necesario poner en marcha políticas regionales que corrijan esa tendencia polarizante. El recurso a estímulos dirigidos a los procesos de descentralización puede ser una vía, aunque insuficiente, para atender las desigualdades regionales. Es necesario entonces poner en marcha otros mecanismos que alienten la redistribución territorial de la renta, favorezcan un ordenamiento más equilibrado del territorio y estimulen las oportunidades de inversión en las áreas de menor nivel de desarrollo.

Por último, el gobierno cumple un papel clave en la promoción del consenso social guardando distancia con respecto a los intereses inmediatos y particulares de los diversos grupos sociales. La promoción del consenso social no sólo se traduce en la atención adecuada de las demandas de los diversos sectores, sino también en la integración de todas ellas en una lógica agregada de beneficios compartidos. De ahí la imperiosa necesidad de que el gobierno sepa sobreponerse a la presión de los grupos de interés y proponer un proyecto de desarrollo integrador. La credibilidad de las instituciones para poner en marcha ese proyecto colectivo depende, en gran medida, de su desempeño previo en las tareas de distribución de los frutos de la acción colectiva. De ahí que la credibilidad de las instituciones sufra significativamente en entornos de notable y crónica desigualdad.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. , S. Johnson y J.A. Robinson. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, Vol 91 (diciembre): 1369-401.
- Alonso, P. 2005. Multi-Polarity and Institutional Development: A Cross-National Analysis. Trabajo presentado en la Conferencia Anual de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA) 2005. París, 27-29 de octubre.
- Burki, S. J. *et al.* 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington D.C.: The World Bank.
- de la Cruz, R. 1998. La revolución federal de las finanzas públicas. En R. de la Cruz, editor. *Descentralización en perspectiva*. Caracas: IESA, pp. 43-46.
- Finnis, J. 1980. *Natural Law and Natural Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Fukasaku, K, y R. Hausmann, editores. 1999. *Democracia, descentralización y déficits presupuestarios en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
- Fuller, L. L. 1964. *The Morality of the Law*. New Haven: Yale University Press.
- Gramlich, C. 1987. Federalism and Fiscal Deficit. *National Tax Journal*. Vol. 40, pp. 299-313.
- Kaufmann, D. y A. Kraay. 2002. Growth without Governance. World Bank Institute. Working Papers on Governance <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf>
- La Porta, R., F. López de Silanes, A. Shleifer y R. W. Vishny. 1999. The Quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 15:1, pp. 222-79.
- Lipset, S. M. 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*. Vol. 53: 69-105, marzo.
- Landes, D.S. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations : Why Some are so Rich and Some so Poor*. New York: W.W. Norton.
- Marmor, A. 2003. The Rule of Law and Its Limits. *USC Law and Public Policy Research Paper* No. 03-16. <http://ssrn.com/abstract=424613>
- McLure, C. 1995. Comment on 'The dangers of decentralization' de Prud'homme. *The World Bank Research Observer*. Vol. 10, 2: 221-226.
- Musgrave, R. y P. Musgrave. 1980. *Public Finance in Theory and Practice*, New York: MacGraw Hill.

North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* Cambridge University Press, Cambridge.

Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Janovich, Inc.

_____. 1993. Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal* 46: 237-243.

Prud'homme, R. 1995. On the dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*. Vol. 10, 2: 201-220.

Przeworski, A. et al. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1960-1990*. New York, NY: Cambridge University Press.

Przeworski, A. y F. Limongi. 1993. Political Regimes and Economic Growth. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 7. No. 3 pp. 51-70.

Raz, J. 1979. *The Authority of Law*. Oxford: Oxford University Press.

Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2002. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in economic Development". IMF Working Paper 02/189, Washington, D.C., International Monetary Fund.

Roy, J., editor. 1995. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, Washington D.C.: The World Bank.

Sáinz Moreno, F. y J. C. da Silva Ochoa, coordinadores. 1989. *La calidad de las leyes*. Eusko-Legebiltzarra [Parlamento Vasco]. Colección Informes y Documentos. Vitoria-Gasteiz.

Sewell, D. 1996. The 'Dangers of Decentralization' According to Prud'homme: Some Further Aspects. *The World Bank Research Observer*. Vol. 11, 1:143-149.

Ter-Minassian, T. editora. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. Vol. 64: 416-24.

Treisman, D. 2000. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*. Vol. 76, No. 3 (junio de 2000), pp. 399-457.

Sistema Democrático

EVALUACIONES DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: MATRIZ METODOLÓGICA PARA PERÚ

Sistema Democrático			
Dimensiones	Componentes	Requerimientos institucionales	Indicadores
Gobierno basado en el consentimiento de los gobernados	Aceptación del modelo político y económico	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución es ampliamente aceptada • La economía de mercado es ampliamente aceptada 	<ul style="list-style-type: none"> • Organization and strength of radical groups (BRI) • Confidence in democracy (LOB) • Satisfaction with democracy (LOB) • Degree to which organized political groups (i.e., Parties) ideologies accept the market economy and its policies • Degree to which citizens accept market economy and its policies (LOB)

Sistema Democrático

Sistema Democrático			
Dimensiones	Componentes	Requerimientos institucionales	Indicadores
	Aceptación de las reglas del juego.	<ul style="list-style-type: none"> Behaviors to access power, express dissent and obtain “voice” conform to pre-established rules 	<ul style="list-style-type: none"> Political stability index (KKZ) Physical Integrity Index (CIRI) Armed conflict (EUI, BRI, PRS, WMO) Violent demonstrations (EUI, BRI) Political Assassinations (BRI, HUM) Torture, Disappearing (HUM) Terrorist threat (LOB)

Sistema Democrático

Inclusión e intensidad de la participación político	Apertura del proceso electoral (MR)		
	<p>• Derecho a votar libremente y sin coerción.</p> <p>• Facilidad para ejercer el derecho a votar (festivos?, localización de las urnas, voto no presencial).</p> <p>• Facilidad para registrarse para votar y fiabilidad del registro.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Freedom House, DPI • "Fraud and intimidation in voting process", Paxton, et al. • Competitiveness of participation (Polity IV) • Index of electoral competitiveness (DPI) • Voter turnout/eligible population; voter turnout/registered voters; also each of these as % of different groups (income, gender, ethnicity, region) • Freedom House political rights, EPIC project database • Legal obligation to vote (International IDEA? UNDP 2004); Degree of enforcement of legal obligation to vote. • Registered voters as % of voting age population; registration % across different groups (income, gender, ethnicity, region) 	

Sistema Democrático

<ul style="list-style-type: none"> • Capacity of citizens to participate: level of education, health (need to establish relation to MR, MRs, and or PP, use empirical evidence) • Number and strength of civil society organizations 	<ul style="list-style-type: none"> • Cualificaciones para inscribir y preservar los partidos políticos. • Ausencia de barreras injustificadas para ser candidato a cargos públicos. • Intensidad/alcance de la participación ciudadana en los partidos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • TYR, TYR15, LS, LP (Barro and Lee) ; Literacy level.
<ul style="list-style-type: none"> • Normas que promueven la conformación, transparencia y supervivencia de ONG. • Existencia de espacios institucionales(Congreso, consejos de desarrollo, etc.) para que las organizaciones de la sociedad civil puedan participar de manera efectiva en la formulación de políticas. 		

Sistema Democrático

	<ul style="list-style-type: none"> • Regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales (Justos) • Libertad de prensa (Libre) • Libertad de expresión y asociación (Libre) • Igualdad de acceso a la financiación de organizaciones políticas partidistas y de las campañas electorales (MRs, PP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad, independencia y autonomía presupuestal del organismo responsable de la gestión electoral. • Disposiciones legales/constitucionales que establecen tales derechos. • Medios independientes y plurales. • Disposiciones constitucionales/legales que establecen tales derechos. • Disponibilidad de financiación pública directa o indirecta; límite de gasto y tiempo para las campañas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Confidence in elections (LOB); Competitiveness of executive recruitment (Polity IV) • Freedom of the Press (WEF) • Freedom of the Press (FRH) • Violence against journalists (CPJ) • Government censorship (FRH, HUM, RSF) • Political rights/civil liberties (FRH) • Voice and Accountability (KKZ) • Democ (Polity IV) • Direct public financing, access to free TV (Pinto-Duschinsky (2002))
--	--	--	---

Sistema Democrático

Imparcialidad y efectividad de la representación ciudadana	
<ul style="list-style-type: none"> • Poder efectivo de los funcionarios elegidos. • Sistema electoral/sistema de partidos que favorezca la capacidad de los electores de pedir cuentas a legisladores y otros funcionarios elegidos. • El sistema de financiación política limita el tráfico de influencias y las distorsiones en la igualdad de representación (MR). 	<ul style="list-style-type: none"> • Control civil elegido sobre las instituciones militares y otras fuentes de poder de facto. • Naturaleza del sistema electoral (SMD, PR, listas abiertas/cerradas, tamaño de los distritos electorales, cohesión de los partidos). • Transparencia en las fuentes de financiación de las campañas; límites al gasto; disponibilidad de financiación pública; límites a donaciones, etc.
	<ul style="list-style-type: none"> • Degree of State Capture (EIU, BEEPS) • Power of church • Degree of dependency of other countries (BRI, PRS) • Organized crime • Presence of armed groups • Measure of extent to which electors know who their rep. Is/are? • Transparency/publicity of votes in congress • Misuse of legal political donations (WEF) • Favoritism in decisions of government officials (WEF) • Prevalence of illegal political donations (WEF) • Irregular payments in government policy-making (WEF) • Direct public financing • Access to free TV (Pinto-Duschinsky (2002))

Sistema Democrático

	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionalidad entre los votos obtenidos y los escaños electorales logrados por los partidos (MRs, PP). • Equidad en la representación por regiones geográficas (MRs, PP). • Equidad en la representación de género y grupos étnicos (MRs, PP). 	<ul style="list-style-type: none"> • Umbrales, fórmulas matemáticas. • Tipo de ley electoral (PR, pluralidad). • Tamaño de los distritos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Index of disproportionality of electoral system • Index of malapportionment, Samuels and Snyder, 2001 • IPU website (women, ethnic groups). Women's representation in national parliament (UNSTATS)
--	---	--	---

Capacidad de agregar las preferencias ciudadanas y buscar consensos	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión y fuerza del sistema de partidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de sistema disfuncional de partidos en función de la fragmentación/polarización. • Credibilidad de los partidos frente a la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Effective number of parties; polarization of party system (Coppedge) • Index of electoral volatility; Confidence in political parties; level of party identification; trust in politicians
--	--	---	---

Sistema Democrático

		<ul style="list-style-type: none"> Hasta qué punto los partidos representan ideologías y programas; hasta qué punto el sello partidista tienen significado para los votantes y refleja un determinado comportamiento legislativo. 	<ul style="list-style-type: none"> Frequency of party switching by legislators; extent of party discipline in votes on national policy issues Index of electoral volatility; Frequency of party switching by politicians, citizens; level of party identification; index of particularism
	<ul style="list-style-type: none"> Efectividad del Congreso como foro para debatir las políticas nacionales y tomar decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionalidad de los legisladores (¿tiempo completo?, permanencia, ambición de reelección). 	<ul style="list-style-type: none"> Effectiveness of law-making bodies (WEF) Efficacy, representativeness, quality of congress (GCS, PRS, WMO) Confidence in congress (LOB) Average tenure of legislators % reelected Salaries of legislators Number of commissions relative to size of legislative body; number of commissions per legislator Number of advisors; meritocracy in selection of advisors; salary of advisors
		<ul style="list-style-type: none"> Especialización de las comisiones legislativas. Cantidad/capacidad de asesores de las comisiones legislativas. 	

Sistema Democrático

<ul style="list-style-type: none"> • Valores de tolerancia, pragmatismo, cooperación y compromiso. • Número y fuerza de las organizaciones de la sociedad civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia/capacidad de agencias especializadas (oficinas de presupuesto). • Tradición de relaciones ordenadas y de cooperación entre las tres ramas del poder público. • Existencia de un marco legal/institucional adecuado e incentivos que promuevan la organización de la sociedad civil (a través de fundaciones, clubes, gremios profesionales, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Staff size, professionalism, budget resources of specialized agencies • Orderly and balanced interaction among the three branches of government (WMO) • Social capital (IRIS, FHT, GAL, LOB) • Degree of trust (GAL, LOB)
--	---	--

Sistema Democrático

Rendición de cuentas horizontal			<ul style="list-style-type: none"> • Political constraints index (Henisz); • Executive constraints index (Polity IV) • State accountability (PRS9) • Checks and balances (DPI)
	<ul style="list-style-type: none"> • El poder y discrecionalidad del Ejecutivo están controlados de manera efectiva por la otras dos ramas del poder. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad del Congreso como contraparte en la formulación de leyes y vigilancia del Ejecutivo. • Poderes del Ejecutivo vis a vis el Legislativo. • Independencia del Poder Judicial. • Independencia y capacidad de las autoridades máximas encargadas de ejercer una auditoría autónoma. • Independencia y capacidad de los organismos responsables por investigar y juzgar las faltas de conducta de los funcionarios del 	<ul style="list-style-type: none"> • Efficacy of congress (WEF) • Index of presidential power UNDP, 2004; Payne et al. 2003; executive budgetary powers • Judicial independence (WEF); • http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/pillars.pdf • Corruption perception index (TI, Kaufmann, et al., PRS, WEF)

Sistema Democrático

	<ul style="list-style-type: none">• Un servicio civil que implementa las políticas de manera neutral y competente.	<p>gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none">• Contratación y promoción por meritocracia.• Proporción baja de nombramientos de carácter político.	<ul style="list-style-type: none">• Meritocracy index (Longo)• Competency index (Longo)• Efficiency index (Longo)
--	--	--	---

A. Estado de Derecho			
Dimensiones	Componentes	Requerimientos institucionales	Indicadores
Gobierno mediante el Derecho	<ul style="list-style-type: none"> • Preeminencia del derecho como instrumento de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de propaganda estatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de Gobierno mediante derecho (BID)
		<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de uso coactivo del poder del estado 	<ul style="list-style-type: none"> • State media % of market share (TV, Radio, Press)
		<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de uso coactivo del poder del estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Political Assassinations (BRI, HUM) • Torture (HUM) • Disappearings • N° Exiles/Population • Acoso judicial, policial, impositivo, etc.
		<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de política patrimonial 	<ul style="list-style-type: none"> • Discretional expenditure/total expenditure

Atributos	Componentes	Requerimientos institucionales	Indicadores
Cualidades intrínsecas de la norma	<ul style="list-style-type: none"> • Generalidad • Irretroactividad • Claridad • Integridad • Viabilidad • Estabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislativos Efectivos • Facultades de Derecho Efectivas • Colegios de Abogados efectivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de tratos legales preferenciales a individuos o actos específicos. (Casuística por país) • Effectiveness of Law Making Bodies (WEF) 1.1.4 ED • Efficiency of Legal Framework (&.1.5. ED)

Atributos	Componentes	Requerimientos institucionales	Indicadores
Cualidades intrínsecas de la norma			<ul style="list-style-type: none"> • Índice de Captura (BEEPS) • Índice de Influencia (BEEPS) • Calidad de la enseñanza del derecho (Casuística por país) • Calidad de los colegios de abogados (Casuística por país) • Calidad de la enseñanza del derecho (Casuística por país) • Irretroactividad (Casuística por país) • Claridad (Casuística por país) • Integridad (Casuística por país) • Viabilidad (Casuística por país) • Índice de Inestabilidad de las Regulaciones (2.1.18 IM) • Estabilidad (Casuística por país)

Atributos	Componentes	Requerimientos institucionales	Indicadores
Cualidades intrínsecas de la norma	<ul style="list-style-type: none"> Publicidad 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de Boletín Legislativo (BL) Accesibilidad de la información jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia BL Frecuencia de Publicación Promedio de mora en la publicación (Casuística por país) Costo en % salario mínimo diario del BL Tirada Cobertura Boletín electrónico Capacidad del servidor Existencia de Compendios legislativos autorizados Grado de conocimiento promedio del derecho (Casuística por país)

Atributos	Componentes	Requerimientos institucionales	Indicadores
Aplicación congruente de la norma	<ul style="list-style-type: none"> El Ejecutivo interpreta y ejecuta las normas con respeto al principio de legalidad 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un servicio civil profesionalizado y protegido de las presiones políticas (ver gestión pública) 	<ul style="list-style-type: none"> Interpretación consistente de las regulaciones (WB-Business Environment) Nº de contenciosos administrativos perdidos por la administración Ratio querrelas/100.000 habitantes presentadas ante el Defensor del Pueblo

Gestión Pública

		<ul style="list-style-type: none"> Existencia de regulaciones que minimicen el poder monopolístico y rentista de los funcionarios públicos (corrupción administrativa, captura, influencia) (Ver instituciones de Mercado) Existencia de controles legales, administrativos y sociales adecuados. (Ver gestión Pública) 	<ul style="list-style-type: none"> Respeto a las normas por parte del Estado (CUD) Confianza en la Administración Pública (LOB) Red tape (Aduanas, impuestos, licencias, certificados) Percepción de pagos irregulares (WEF) Corrupción de funcionarios públicos (EIU, CUD, LOB, PRS, WMO, WBS) % de causas por 10.000 funcionarios por cohecho y prevaricación ante los tribunales de justicia Índice de Captura (BEEPS) Índice de Influencia (BEEPS) Transparencia fiscal/presp. (IMF, IBP) Impunidad de funcionarios públicos (EIU) Restrictions on Government (Polity IV)
<ul style="list-style-type: none"> El Poder Judicial/M° Público interpreta y ejecuta las normas con respeto al principio de legalidad 		<ul style="list-style-type: none"> Independencia del Poder Judicial/M° Público: <ul style="list-style-type: none"> Externa Interna De las partes 	<ul style="list-style-type: none"> Independencia judicial (HUM, PRS, WMO, WBS) Inmovilidad de los jueces? Casuística por país Autonomía administrativa? Casuística por país Autonomía financiera? Ppto judicial as % of Total budget, GDP,

Gestión Pública

	<ul style="list-style-type: none"> • El Poder Judicial/M^o Público actúan de manera eficaz • • 	<ul style="list-style-type: none"> • La justicia se dispensa de manera justa • La justicia se dispensa de manera rápida • La justicia es económica 	<p>etc.Casuística por país.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inmunidad en relación con sus funciones Casuística por país • Corrupción de los jueces/fiscales (confianza en el Poder Judicial –LOB • Índice comparados de comprensión salarial de los funcionarios del sistema de justicia. Casuística por país. • Sistema Legal Justo (WBES) • Los juicios son públicos • Todas las partes estén debidamente representadas y son debidamente escuchadas • % de sentencias apeladas • % de sentencias anuladas • Tasa de Demora Inicial o Índice de Congestionamiento Promedio (Tasa de Expedientes en trámite/expedientes ingresados en el año). La demora es uno de los componentes más importantes del costo Casuística por país. • Costo promedio en salarios mínimos de litigios expresados en valores nominales y relativos (i.e., %salario básico diario). Casuística por país. • Costos de tasas judiciales. Casuística por país.
--	---	---	---

Gestión Pública

<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • La justicia se dispensa de manera equitativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de abogados. Casuística por país. • Costos de días perdidos en juicio. Casuística por país. • Costo promedio de juicio ejecutivo para cobrar deuda expresado en % de la misma. Casuística por país. • Equidad de los procesos judiciales (EIU, WBES) • Probabilidad de que de los fallos en juicios por alimentos, tutela y abusos domésticos a vayan en contra de las mujeres. Casuística por país. • Disponibilidad de asistencia legal y defensa ante los tribunales de calidad. Casuística por país. • Índice de percepción de la Justicia (LOB) • Fiabilidad de la Justicia (WBES) • Existencia de sistema jurisprudencial donde se publican el texto íntegro y razonado de todas las sentencias. Casuística por país.
<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • La justicia es fiable 	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de barreras culturales, geográficas, climatológicas, y de comunicaciones. Casuística por país. • N° Jueces y fiscales por 100000 habitantes. Proveer total nacional y desagregar por niveles subnacionales. • % de poblaciones con órgano
<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • La justicia es geográfica y culturalmente accesible 	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de barreras culturales, geográficas, climatológicas, y de comunicaciones. Casuística por país. • N° Jueces y fiscales por 100000 habitantes. Proveer total nacional y desagregar por niveles subnacionales. • % de poblaciones con órgano

Gestión Pública

	<ul style="list-style-type: none"> • La Policía actúa con base al principio de legalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • La justicia es Ejecutiva • Cuerpo policial profesionalizado 	<p>jurisdiccional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carga judicial por órgano judicial y por distrito judicial, ponderado por el n° de habitantes. Casuística por país. • Tiempo/distancia promedio empleado en llegar a un juzgado • Jueces por 000' habitantes • Costo promedio en salarios mínimos de litigios • Inexistencia de barreras culturales y lingüísticas • El trato de los jueces y los auxiliares de justicia es cortés para con el ajusticiado. • Tiempo promedio desde publicación de la sentencia y ejecución de la misma, por tipo de juicio y jurisdicción. Casuística por país. • Índice de miedo al crimen • Confianza en la policía (LOB, WBS) • Corrupción policial • Represión Estatal (BRI) • Nivel de estudios promedio del profesional policía • Acceso al cuerpo por mérito • Varianza entre el número de hechos delictivos (encuesta de víctimas), atestados policiales o denuncias, detenciones, juicios y convicciones. • N° de torturas denunciadas (AI)
--	---	--	---

II. Gestión Pública			
Dimensiones	Componentes	Requerimientos institucionales	Indicadores
Bureaucratic quality (ICRG)			
III. Administración pública profesional	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de Servicio Civil 	<ul style="list-style-type: none"> Sanción legal del Servicio Civil Reclutamiento de los funcionarios públicos de conformidad a los principios de mérito, idoneidad, igualdad, y publicidad Protección frente a decisiones arbitrarias Protección en el empleo frente a remoción discrecional 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de una ley que cree y ampare el servicio civil Civil Service data Índice de mérito (DRP) Número de funcionarios seleccionados por mérito Número de cargos de designación política Competence of public officials WEF % de rotación de funcionarios entre gobiernos % de actos políticos no sujetos a control jurisdiccional
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un sistema adecuado de gestión de recursos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un sistema de Planificación de RR. HH 	<ul style="list-style-type: none"> Peso fiscal del empleo público (BM) Cifras de dotaciones de empleo público (BM) Índice de tecnificación (BM) Ratio profesional / auxiliar (BM) Indicadores de eficiencia y productividad (BM)

Gestión Pública

		<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un sistema de Organización del Trabajo • Existencia de Un sistema de Gestión de Empleo • Existencia de un sistema de gestión del rendimiento • Existencia de un sistema de gestión de la compensación • Existencia de un sistema de Gestión del desarrollo profesional • Existencia de un sistema de gestión de las relaciones Humanas y Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Remuneraciones • Índice de consistencia de los procesos (PL) • Consistencia directiva (PL) • Volatilidad de estructuras básicas • Competencia de funcionarios públicos (WEF) • % de puestos profesionales sobre el empleo total • Rotación anual de altos cargos • % de cargos contratados con recursos externos • Tasa de rotación anual de personal • Tasa de absentismo • Índice de compresión vertical y horizontal (BM) • Sueldo gubernamental promedio / PIB per cápita (BM) • Sueldo gubernamental promedio en relación con el sueldo promedio de otros sectores. • Metodología PL • Metodología PL
--	--	---	--

Gestión Pública

	<ul style="list-style-type: none"> • Existe capacidad de procesamiento integrado de la información 	<ul style="list-style-type: none"> • La administración cuenta con estructuras y capacidad tecnológica para gestionar la información 	<ul style="list-style-type: none"> • % de cobertura de las bases de datos corporativas • número de profesionales en Funciones centrales y sectoriales de gestión de información • Presupuesto dedicado a la gestión de información s/ presupuesto de funcionamiento • Gov. Prioritization of ICT WEF • Gov. On line presence WEF Índice de Gobierno electrónico (GTR)
IV. Eficacia de la gestión pública			
	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia en el mantenimiento de la estabilidad económica, crecimiento adecuado, altos niveles de empleo y baja inflación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Central independiente • Control sobre el déficit presupuestario, fiscal y de endeudamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Desviación estándar promedio de las tasas de interés, tipo de cambio e inflación de los últimos 15 años. • WBES – QUALITY OF CENTRAL BANK • Average annual growth of the money supply in the last five years minus average annual growth of real GDP in the last ten years • Déficit fiscal y presupuestario, • Ingresos y gastos del GG como % PIB • Desviación con respecto al presupuesto asignado en 2003 • Tasa de endeudamiento bruto y neto; servicio de deuda • Presión fiscal. • % de la inversión financiada con recursos no procedentes de la

Gestión Pública

	<ul style="list-style-type: none"> Eficacia en el mantenimiento de los equilibrios verticales y horizontales 	<ul style="list-style-type: none"> Las estructuras sectoriales están lo suficientemente agregadas para reducir costes de coordinación Autonomía financiera de los gobiernos subnacionales (Ver matriz de descentralización) Gasto público equilibrado geográficamente (Ver matriz de descentralización) 	<p>cooperación externa</p> <ul style="list-style-type: none"> % de ingresos derivados de tarifas o precios públicos Volumen y distribución del gasto por exenciones tributarias Necesidades estimadas de inversión en % de PIB y gasto total
			<ul style="list-style-type: none"> Índice de capacidad de coordinación de políticas Número de profesionales en funciones de coordinación Índice de progresividad tributaria % ingresos descentralizados / ingresos totales Tipo de tributos descentralizados Capacidad recaudadora real de los entes descentralizados Volatilidad de las transferencias Índices de pobreza rural y urbana Índices de necesidades básicas insatisfechas por regiones, provincias y municipios % Gasto público total por regiones, provincias y municipios (también ponderado por n° de habitantes) Hay mecanismos de coordinación que garantizan la coherencia y equidad en la ejecución de políticas
	2.2.1.1.GP	Eficaci	<ul style="list-style-type: none"> Ver matriz de “Estado y Mercado” y

Gestión Pública

	<p>a en la asignación (e.g., provisión/regulación) de los recursos, bienes y servicios</p>	<p>regulación del mercado, tierra y recursos naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adecuada regulación de la inversión • Provisión de un contexto propicio para el desarrollo económico 	<p>“Estado de Derecho”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de concentración empresarial • Elasticidad de los precios con respecto a la oferta y a la demanda, por sector. • WBES – Public service – quality of services • WBES – Quality and efficiency of public agencies • WBES – Regulation – intervention in firm decision making • Land Gini (Deiningger and Olinto) • Herfindahl index <p>Ver matriz de “Estado y Mercado” y “Estado de Derecho”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ver matriz de “Estado y Mercado • Índices de inversión en capital físico y humano; • Índices varios de infraestructura, transporte, comunicaciones, tecnología, etc. • WEF – Air transport infrastructure quality • WEF – Telephone infrastructure quality • WEF – Railroad infrastructure quality • WEF – Índice de tecnología • Índice de productividad y competitividad. • Productividad laboral total y por sector.
--	--	--	---

Gestión Pública

		<ul style="list-style-type: none"> • Índices de educación de la población = 2.9.1.1.SD • Illiteracy rate WDI 2003 • LB Quality of education • WDI 2004 FBKF • Ver matriz de “Descentralización”
	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuado sistema de descentralización del estado 	<ul style="list-style-type: none"> • LB Confianza en la adm pca. • IRIS Dataset – risk of repudiation of contracts, risk of expropriation, bureaucratic quality, ethnic tensions
	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia en el control de comportamientos “depredadores”, públicos o privados 	<ul style="list-style-type: none"> • Ver Estado de derecho

Eficiencia de la gestión pública (niveles nacional y subnacional)

<ul style="list-style-type: none"> • Asignación eficiente de los recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuada composición del gasto público (en términos de cantidad, calidad y flexibilidad) 	<ul style="list-style-type: none"> • % gastos corrientes sobre gasto total, PIB, comparado y evolución • Descomposición en % del gasto corriente por categorías • % del presupuesto no comprometido • % del presupuesto que está preasignado por imperativos legales • % del presupuesto ejecutado por los sectores • % el presupuesto discrecional en la Presidencia • % del presupuesto discrecional en los sectores • Ratio entre recursos a sectores por
--	--	--

Gestión Pública

		<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación del proceso presupuestario con planes • Disponibilidad de recursos suficientes por sector de política • Descentralización adecuada 	<p>habitante / indicadores de eficacia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consumo del gobierno como % consumo total (Economic Freedom) • Gov. Enterprises and investment as % total (Ec Freedom) • Transfer and subsidies as % GDP (Ec. Fr.) • Tax revenue data • Efficiency of the tax system • PBI global <ul style="list-style-type: none"> • % de coherencia entre planes y presupuestos ejecutados • Recursos por habitante por sectores comparados (presupuesto aprobado y ejecutado) • Government readiness sub index WEF • Government usage sub index WEF • Ver matriz de descentralización (e.g., distribución de competencias, adecuación de los mecanismos de financiación, existencia de problemas de agencia)
	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia de la gestión del empleo público 	<ul style="list-style-type: none"> • Coste del empleo público proporcional a los recursos disponibles • Dimensionamiento de acuerdo con necesidades sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de eficiencia (DRP) • % de gastos de personal s/ presupuesto comparado y evolución • Reparto de empleo por sectores comparado por países

Gestión Pública

	<ul style="list-style-type: none"> ● Incentivos para una gestión más eficiente ● ● ● ● ● 	<ul style="list-style-type: none"> ● Existencia de políticas y programas horizontales de mejora de gestión ● Las reglas presupuestarias incentivan el ahorro de los recursos ● Los directivos tienen incentivos para la mejora de los resultados de gestión ● La gestión de las unidades está sujeta a resultados de gestión ● Contratación externa de bienes y servicios que pueden ofrecerse más baratos por el mercado ● Existencia de un sistema de compras públicas basado en los principios de economía, eficiencia, publicidad, y concurso ● 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ahorros derivados de programas de mejora de la gestión (DRP) ● Public Institutions index WEF ● % de eficiencia que revierten a las unidades ● % de las retribuciones por resultados ● % de unidades que están sujetas a objetivos con indicadores de gestión ● % de contratación de servicios ● Reducción de costes por contratación externa de servicios
	<ul style="list-style-type: none"> ● Agilidad en el procesamiento de la información 	<ul style="list-style-type: none"> ● Procedimientos simplificados y accesibles ● Aprovechamiento de nuevas tecnologías de la información 	<ul style="list-style-type: none"> ● Número de días en tramitación de ciertos procedimientos, comparados con medias regionales ● Costo medio externo e interno de tramitación de procedimientos <ul style="list-style-type: none"> ● Índice de conectividad (GTR) ● Gov procurement of ICT

Gestión Pública

			<ul style="list-style-type: none"> Gov prioritization of ICT Número de servicios accesibles en línea Volumen de uso de los servicios en línea % ahorro de gastos de funcionamiento derivados de nuevas tecnologías The network readiness index WEF
	<ul style="list-style-type: none"> Las regulaciones tienen el mínimo coste posible para los afectados 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de procedimientos para evaluar el impacto de nuevas regulaciones 	

Rendición de cuentas por parte de la administración pública (niveles nacional y subnacional)			
	<ul style="list-style-type: none"> Transparencia en los procedimientos y decisiones administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> Procedimientos accesibles y derechos de información para los administrados 	<ul style="list-style-type: none"> Índice de transparencia en procedimientos WEF Número de trámites realizados DB
	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración y ejecución transparente del presupuesto público 	<ul style="list-style-type: none"> El presupuesto es elaborado y presentado con claridad y transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> Índice de transparencia presupuestaria (TranspPresup) Índice CFAA del BM –

Gestión Pública

		<ul style="list-style-type: none"> • Los órganos de control reciben información puntual y confiable sobre la ejecución presupuestaria • Los ciudadanos pueden conocer de forma puntual y confiable la ejecución presupuestaria 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas de los funcionarios públicos • 	<ul style="list-style-type: none"> • Las instancias de control horizontal realizan un seguimiento de la gestión pública • Existen instancias especializadas para realizar una evaluación de políticas y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de intervenciones de control parlamentario sobre la actuación administrativa • Número de evaluaciones realizadas

Descentralización			
Dimensiones	Componentes	Requerimientos institucionales	Indicadores
V. Organización territorial y política de los gobiernos subnacionales e incentivos para la rendición de cuentas	Número y niveles de gobiernos subnacionales consistente con ejercicio de rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> El número de circunscripciones de los gobiernos subnacionales permite un balance adecuado entre viabilidad fiscal basada en capacidad económica/densidad poblacional de cada circunscripción y el ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte de la población El número de niveles de gobierno facilita la clara división de funciones entre los mismos 	<ul style="list-style-type: none"> Número de circunscripciones gubernamentales regionales y municipales comparadas con número de las mismas en países de similar desarrollo relativo Promedio de habitantes por circunscripción gubernamental subnacional Número de niveles de gobierno comparados con número de los mismos en países de similar desarrollo relativo
	El número de gobiernos subnacionales y de circunscripciones es estable en el tiempo	<ul style="list-style-type: none"> La legislación y la práctica política limita el poder discrecional del Estado para la creación de nuevas circunscripciones 	<ul style="list-style-type: none"> La legislación atribuye al Parlamento Nacional la creación o extinción de circunscripciones regionales

Descentralización

			<p>o locales por mayoría calificada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando la creación de circunscripciones municipales es competencia de las regiones, estas requieren mayorías calificadas de sus respectivos cuerpos legislativos • Existen y se utilizan mecanismos de referéndum popular para la división o fusión de territorios regionales o municipales
	<p>Rendición de cuentas vertical</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernantes regionales y locales son electos y tienen poder de gestión efectivo • El sistema electoral facilita a los electores requerir cuentas de sus gobernantes tanto de la rama ejecutiva como legislativa • Adecuada representación geográfica y social de las circunscripciones regionales a nivel nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen elecciones populares para la gobernantes y legisladores regionales y locales. Número de elecciones subnacionales • La legislación atribuye a los gobernantes regionales y locales competencias relevantes para el ejercicio de gobierno a esos niveles. Se ejercen efectivamente esas competencias a través de la asunción de

Descentralización

		<ul style="list-style-type: none"> Existencia de mecanismos formales de control político y participación social en las decisiones de política 	<p>responsabilidad sobre servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> Los poderes legislativos regionales y municipales tienen autoridad para definir el marco regulatorio correspondiente a sus competencias. Se ejerce efectivamente esas competencias a través de la producción de instrumentos regulatorios de los servicios transferidos Las circunscripciones gubernamentales subnacionales corresponden a los circuitos electorales El sistema electoral favorece la elección directa de los ejecutivos regionales y municipales El sistema electoral toma en cuenta elementos uninominales y proporcionales en la elección de los cuerpos legislativos
--	--	--	--

Descentralización

			<p>regionales y municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe una Cámara parlamentaria nacional en la que las divisiones territoriales regionales están representadas en igualdad de condiciones (Senado) • Existe el mecanismo de referéndum para la remoción de autoridades • Existen mecanismos participativos en la asignación de parte del presupuesto público de inversión en las circunscripciones regionales y locales
	Rendición de cuentas horizontal	<ul style="list-style-type: none"> • Efectiva separación de poderes ejecutivo y legislativo subnacionales para estimular control interinstitucional • Poder judicial autónomo y eficaz en casos de importancia regional y local para mejorar la calidad y celeridad de la toma de decisiones en materias de importancia subnacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Los poderes ejecutivos regionales y locales tienen funciones de implementación de política y los legislativos de regulación y control • Las cámaras legislativas regionales y municipales son presididas por representantes

Descentralización

		<ul style="list-style-type: none"> • Función contralora efectiva y propia de regiones y municipios para mejorar el control sobre los poderes públicos subnacionales 	<p>electos de estas cámaras distintos a los ejecutivos regionales y a los alcaldes municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> • El poder judicial nacional tiene jurisdicción sobre materias nacionales, y existe un poder judicial regional y local con jurisdicción en materias de interés regional y local respectivamente • Las cámaras legislativas regionales y municipales tienen la capacidad de designar un contralor y lo hacen por mayoría calificada
Régimen fiscal intergubernamental, estabilidad macroeconómica y distribución de responsabilidades afines a los gobiernos subnacionales			
	Neutralidad fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Las transferencias financieras del Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales son equivalentes a las transferencias de responsabilidades de gasto en períodos plurianuales determinados 	<ul style="list-style-type: none"> • La evolución de las transferencias financieras y de gasto a los gobiernos subnacionales no afecta el déficit fiscal nacional medido en períodos plurianuales dados (3 a 5 años)
	Adecuada y clara	<ul style="list-style-type: none"> • Los principios de subsidiaridad y 	<ul style="list-style-type: none"> • El Gobierno nacional es

Descentralización

	<p>distribución de competencias de gasto entre cada nivel de gobierno</p>	<p>externalidades son usados para la asignación de competencias y servicios entre niveles de gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cada nivel de gobierno tiene asignadas competencias exclusivas diferenciadas y en el caso de las concurrentes se procura definir las responsabilidades específicas de cada servicio por nivel de gobierno • El mecanismo de transferencia de competencias incentiva un proceso ordenado y previsible de descentralización de responsabilidades del Gobierno Nacional a los subnacionales 	<p>responsable de gastos con alto nivel de externalidad y baja utilidad subsidiaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos regionales son responsables de gastos cuyas externalidades pueden ser absorbidas en el marco de su jurisdicción, y con utilidad subsidiaria media • Los gobiernos municipales son responsables de gastos cuyas externalidades pueden ser absorbidas en el marco de su jurisdicción, y con alta utilidad subsidiaria • Leyes y regulaciones respectivas diferencian los servicios por nivel de gobierno • Las transferencias se realizan por bloques de servicios y en tiempos previsibles
Asignación de financiamiento		<ul style="list-style-type: none"> • Las transferencias de ingresos no condicionados del Gobierno nacional a 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulaciones garantizan fórmulas de transferencia

Descentralización

	<p>consistente con las competencias y servicios descentralizados, así como con principios de responsabilidad fiscal</p>	<p>los subnacionales se realizan en forma transparente y por fórmula tanto para definir el origen de los fondos como la repartición territorial. Tienen carácter compensatorio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las transferencias condicionadas con fines de inversión se realizan con reglas claras, y el Gobierno nacional puede verificar los planes o proyectos de inversión de los gobiernos subnacionales en los cuales se invierten estos recursos • Los gobiernos regionales y municipales tienen competencias tributarias plenas sobre tributos de base inmóvil o de escasa movilidad • Los tributos asignados son consistentes con los respectivos potenciales económicos de los gobiernos subnacionales • Los gobiernos subnacionales tienen acceso al crédito bajo reglas fiscales que promueven una sana administración fiscal, y minimizan el riesgo moral y las posibilidades de cesar los pagos. Los ministerios de Economía y Finanzas mantienen sistemas de información para 	<p>transparentes y aceptadas por los diversos actores involucrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las transferencias se reparten en proporción a factores compensatorios como pobreza, % igual para cada territorio, servicios mínimos, etc. • Regulaciones garantizan fórmulas de transferencia transparentes y aceptadas por los diversos actores involucrados • El MEF o un organismo especializado puede hacer seguimiento a las inversiones subnacionales • Tipo de tributos bajo la responsabilidad de gobiernos subnacionales • Capacidad de fijar la base, tasa, recaudar y administrar los tributos
--	---	---	---

Descentralización

		<p>monitorear el cumplimiento de las reglas fiscales por parte de los gobiernos subnacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de agencias tributarias subnacionales • Existencia de acuerdos de administración de gobiernos subnacionales con agencias tributarias nacionales • % de recaudación sobre potencial tributario • Tipo de tributo por nivel de gobierno. Regla general: a menor espacio territorial deben corresponder tributos de base inmóvil, mientras que a mayor extensión territorial deben asignarse tributos de base móvil y con efectos redistributivos • La razón de tributos propios de los gobiernos subnacionales sobre transferencias nacionales crece proporcionalmente a la densidad de población urbana de las diversas circunscripciones
--	--	---	---

Descentralización

			<ul style="list-style-type: none"> • Los costos de los servicios públicos regionales y locales son recuperados con las tasas y tarifas aplicadas • El endeudamiento subnacional requiere aval de la Nación o está regulado por un instrumento legal que garantiza techos de endeudamiento razonables y es efectivo para obligar a los gobiernos subnacionales a cumplir la regulación • % del stock de deuda de las administraciones subnacionales sobre total de ingresos ordinarios • % del servicio de deuda en plazo de cinco años hacia atrás y hacia adelante sobre el gasto primario
<p>Capacidad de gestión del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales, redefinición de competencias y coordinación intergubernamental</p>			
	<p>Reforma y desarrollo institucional del Gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe o se ha producido un proceso de fortalecimiento de capacidades de 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen programas específicos en fase de

Descentralización

	<p>nacional para adaptarlo a la descentralización</p>	<p>agencias del Gobierno Nacional para generar y monitorear políticas públicas de carácter estratégico y sectorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Está en marcha o se ha producido una reforma de las agencias del Gobierno Nacional que se han descentralizado o están en proceso de descentralización, para reducir personal y eliminar procedimientos administrativos asociados a los servicios transferidos • Adaptación de los sistemas administrativos y gerenciales de las agencias nacionales a sus funciones centrales posteriores a la descentralización de sus servicios 	<p>implementación para el fortalecimiento, entrenamiento y/o implantación de capacidad de producción de estrategias y políticas en las agencias consideradas</p> <ul style="list-style-type: none"> • % del presupuesto asignado a tales programas • % de gasto de la agencia asignado a tareas de producción de estrategias sectoriales y políticas públicas • % de reducción de personal sobre total de personal de los ministerios y agencias del gobierno nacional medidos en períodos plurianuales de tres a cinco años desde el comienzo de su descentralización • % de reducción de procedimientos administrativos sobre total
--	---	---	---

Descentralización

			<p>de procedimientos y pertinencia de la misma medidos en periodos plurianuales de tres a cinco años desde el comienzo de su descentralización</p> <ul style="list-style-type: none">• % de reducción de gasto de la agencia dedicado a la administración de servicios transferidos medidos en periodos plurianuales de tres a cinco años desde el comienzo de su descentralización• Existen planes y programas de modernización administrativa en los ministerios y agencias del gobierno nacional sometidos a descentralización• % del presupuesto asignado a tales programas• % de gasto de la agencia dedicado a redimensionamiento de los servicios administrativos
--	--	--	---

Descentralización

	<p>Reforma y desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales consistente con responsabilidades transferidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos subnacionales son capaces de formular planes estratégicos de gestión de los servicios transferidos • Creación o adaptación de unidades administrativas responsables de la gerencia de servicios transferidos que capacite a los gobiernos regionales o locales para administrar dichos servicios • Los gobiernos subnacionales tienen la autoridad y capacidad para formar mancomunidades fiscales, de prestación de servicios u otras para neutralizar los efectos de las externalidades o mejorar la capacidad de gestión de servicios • Los gobiernos subnacionales crean o adecuan sus sistemas de gestión horizontales, incluyendo: recursos humanos; administración presupuestaria; fiscal y financiera; compras; control interno; análisis y gestión de inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes y programas subnacionales para la gestión de servicios transferidos • % del presupuesto asignado a tales programas • Planes y programas subnacionales para la creación o reforma de oficinas de gestión para los servicios transferidos • % del presupuesto asignado a tales programas • Leyes y regulaciones pertinentes • % de mancomunidades efectivamente formadas sobre el total de gobiernos regionales/locales • La legislación otorga competencia de gestión a los gobiernos subnacionales sobre sus empleados
--	--	---	---

Descentralización

		<ul style="list-style-type: none"> • Las normas de gestión de empleo público incluyen niveles de ingreso competitivo; desarrollo de carrera basado en méritos y experiencia; estabilidad matizada con causales de despido justificado; sistema de pensiones adecuado y sostenible • Empleados públicos sobre total de PEA regional/local • Reservas monetarias en fondos de retiro • % gasto en empleo público sobre gasto total en cada circunscripción territorial • % de correspondencia entre presupuestos aprobados y ejecutados • % de presupuesto dedicado a inversión y gasto corriente
--	--	---

Descentralización

			<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta por muestreo a proveedores sobre probidad y agilidad administrativa en compras del gobierno • % de casos procesados y resueltos por contraloría interna • existencia de sistema formal de análisis y gestión de inversiones
	<p>Coordinación de las relaciones intergubernamentales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una institución o reglas formales con capacidad efectiva de coordinar políticas e inversiones públicas y con la capacidad para regular la cantidad, características y ritmo de las transferencias, de acuerdo a reglas claras con la participación de los diversos niveles de gobierno • Capacidad de recolección y procesamiento de información fiscal y financiera subnacional por parte del Ministerio de Economía y/o Finanzas (MEF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de mecanismos o instituciones intergubernamentales con capacidad instalada para la producción de políticas y estrategias para el proceso de descentralización • Nivel jerárquico concedido al jefe de la institución o mecanismo de coordinación intergubernamental • Representación de los diversos niveles de gobierno en la institución o

Descentralización

			<p>mecanismo de consulta a los mismos establecido</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de parte de la institución o mecanismo coordinador para asignar transferencias • % de transferencias sobre el presupuesto nacional manejadas por la institución u organismo coordinador • Capacidad de la institución o mecanismo coordinador para analizar, procesar y hacer seguimiento a los proyectos de inversión • Existencia de un sistema de información financiera y fiscal en el MEF, con datos presupuestarios aprobados y ejecutados de las administraciones subnacionales; nivel de endeudamiento; perfil de servicio de deuda y datos reales de personal
--	--	--	--

Descentralización

			<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un programa de apoyo a los gobiernos subnacionales para desarrollar sus capacidades gerenciales en materia fiscal y financiera % del presupuesto del MEF asignado al programa de apoyo fiscal y financiero
--	--	--	---

Dimensiones	Componentes	Requerimientos institucionales	Indicadores
Seguridad y definición de los derechos económicos básicos	<ul style="list-style-type: none"> Institucionalidad de los derechos de propiedad. 	<ul style="list-style-type: none"> Marco normativo y de registro de la propiedad inmobiliaria. Marco normativo y de registro de la propiedad agrícola. Marco normativo y de registro de la propiedad industrial. Marco normativo y de 	<ul style="list-style-type: none"> Derechos de propiedad bien definidos y protegidos (World Economic Forum, WEF) Porcentaje de tierras sin título de propiedad Índice de defensa de la propiedad intelectual (WEF). Registro de propiedad (costo, duración y

Descentralización

		<p>registro de la propiedad intelectual.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marco normativo transparente para las transacciones de propiedades. • Sistemas de aseguramiento de las diversas formas de propiedad. • Procedimientos adecuados para el tratamiento de casos de quiebras. • Sistemas eficaces para la resolución de disputas comerciales (previas a su judicialización). • Garantías para la ejecución de contratos públicos. • Seguridad frente al hurto, robo y violencia. • Mecanismos de lucha contra la corrupción. 	trámites).
	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones para garantizar jurídicamente las transacciones económicas. 		<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de expropiación (ICRG). • Sistema judicial (WBICS). • Derechos de propiedad (WBICS). • Delincuencia (WBICS). • Cumplimiento de contratos

Descentralización

Promoción de la competencia (Corrección de las distorsiones de los mercados)			
	<ul style="list-style-type: none"> Regulación administrativa para el acceso a los mercados. 	<ul style="list-style-type: none"> Marcos normativos consolidados en los ámbitos mercantil, financiero y concursal. Marco normativo favorable a la puesta en marcha de iniciativas empresariales. 	<ul style="list-style-type: none"> Índice de libertad económica (Heritage Foundation). Comenzar un negocio tiempo o número de pasos empleado para iniciar un negocio (WEF). Calidad del clima de negocios (WEF)
	<ul style="list-style-type: none"> Suministro de información fiable y oportuna en defensa de la competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Normas y organizaciones para la protección de los consumidores. Información pública accesible y fiable sobre los mercados. Pluralidad en los medios de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> Índice de opacidad (PWC). Grado de libertad de prensa.
	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos reguladores para defender la competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Estabilidad, independencia y profesionalidad de las instituciones reguladoras de la competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Número de multas por competencia desleal o prácticas monopolistas Intensidad de la

Descentralización

		<ul style="list-style-type: none"> • Normas y organizaciones para la identificación y sanción de prácticas de poder del mercado o de competencia desleal. 	competencia local (WEF).
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías de competencia en los procesos de licitación pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de compras públicas basado en principios de economía, eficiencia, publicidad y concurso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos irregulares en contratos públicos (WEF). • Porcentaje de compras estatales a través de concurso público.
	<ul style="list-style-type: none"> • Mercados abiertos a la competencia internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación no discriminatoria de la inversión extranjera. • Barreras arancelarias y no arancelarias limitadas al comercio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de la inversión de la extranjera en la FBC. • Nivel de protección nominal de la economía (recaudación arancelaria sobre el PIB, por ejemplo).
	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia informativa sobre la situación y el gobierno corporativo de las empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas contables homologadas. • Publicidad de los resultados empresariales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las empresas emplean estándares internacionales de contabilidad (WBES).
Coordinación y fomento de los mercados (Corrección de las fallas de mercado relacionados			

Descentralización

con la coordinación)	<ul style="list-style-type: none"> Política industrial y de promoción de la inversión. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema impositivo que aliente la inversión. Sociedades públicas de capital riesgo. Participación pública en la promoción de la inversión.. Política de atención al sector informal. 	<ul style="list-style-type: none"> Calidad de la infraestructura (WEF). Peso relativo del sector informal en el valor agregado y el empleo.
	<ul style="list-style-type: none"> Marco normativo adecuado para el desarrollo de los mercados financieros (crédito y seguros). 	<ul style="list-style-type: none"> Marco normativo adecuado de regulación prudencial. Instituciones para el seguimiento y supervisión de las entidades financieras. 	<ul style="list-style-type: none"> Índice de registro de crédito público (Porcentaje de campesinos sin tierra) Porcentaje del ahorro bancarizable.
	<ul style="list-style-type: none"> Política para la promoción de la internacionalización. 	<ul style="list-style-type: none"> Marco normativo eficiente para la realización de transacciones internacionales. Sistema eficiente de promoción pública de las exportaciones y de la inversión en el exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> Grado de apertura de la economía. Trámites en aduanas (WBICS). Peso presupuestario de las actividades dedicadas a la promoción exportadora. Índice de crecimiento de la competitividad

Descentralización

	<ul style="list-style-type: none"> • Política de promoción de la innovación y difusión tecnológicas, y de formación de profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de apoyo al sistema educativo y a la formación de recursos humanos. • Instituciones y políticas de apoyo a las actividades científicas e innovadoras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peso del gasto educativo en el total del gasto público. • Porcentaje de gastos en investigación y desarrollo (I+D). • Índice de adelanto tecnológico (PNUD).
	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación ambiental para la gestión del patrimonio natural y cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para estimar el impacto ambiental de las decisiones públicas y privadas. • Capacidad para diseñar un ordenamiento territorial adecuado. • Espacios institucionales para la resolución de conflictos ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de las regulaciones ambientales (WCR). • Presupuesto de las agencias destinadas a la regulación ambiental. • Regulaciones ambientales como obstáculos para el desarrollo de los negocios (WBES). • Porcentaje de biodiversidad en riesgo. • Índice macroeconómico del medio ambiente (WEF)

Condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento			
	<ul style="list-style-type: none"> • Marco normativo estable, legítimo y eficaz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración pública eficiente en el ámbito económico. • Marco normativo estable y predecible. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia del gobierno (Indicadores agregados de gobernabilidad del Banco Mundial). • Control de la corrupción (Indicador de gobernabilidad del Banco Mundial). • Calidad de la regulación (Indicador de gobernabilidad del Banco Mundial). • Incertidumbre acerca de las políticas (WBIS). • Corrupción (WBICS). • Índice de percepción de corrupción (Transparency International).
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema fiscal eficiente, flexible y capaz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura tributaria adecuada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación y administración de impuestos (WBICS).

Descentralización

		<ul style="list-style-type: none"> • Administración tributaria eficiente. • Adecuada planificación presupuestaria y capacidad para su ejecución y control. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de recaudación (presión fiscal). • Índice de progresividad tributaria. • Endeudamiento público. • Déficit público como porcentaje del PIB.
	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones adecuadas para la promoción de la estabilidad macroeconómica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Banco central independiente. • Política monetaria prudente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inflación • Riesgo financiero (Índice de riesgo país). • Riesgo económico (Índice de riesgo país).
Cohesión social y manejo de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones creíbles para la representación y canalización de intereses. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos autónomos y representativos de intereses sociales (sindicatos y patronales). • Espacios para la participación y la concertación social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones entre trabajadores y empleadores (WCR). • Número de organizaciones gremiales en sectores claves. • Número de huelgas y

Descentralización

				medidas de fuerza sindicales.
	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos para garantizar la participación de los sectores excluidos en los mercados. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos para la redistribución de la renta. Mecanismos de acceso a los activos financieros. Mecanismos de acceso a la tierra. Mecanismos para promover la equidad en la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> Índice de Gini de la distribución de la renta. Porcentaje de acceso al crédito formal (porcentaje de crédito informal). Índice de distribución de la tierra. Deininger y Olinto, World Bank Working Paper 2375). Porcentaje de población no escolarizada. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Instituciones para la protección social frente a la adversidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos adecuados de seguridad social. Mecanismos eficaces de lucha contra la pobreza y la marginación. 	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de los gastos de seguridad social sobre el PIB. Porcentaje de gastos públicos en necesidades sociales básicas. Porcentaje de gastos para políticas de lucha contra la pobreza. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos para un desarrollo territorial equilibrado. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo para la corrección de las desigualdades regionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Desigualdad en la distribución regional de la renta. 	

Descentralización

		<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos para la corrección de las diferencias campo-ciudad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de gastos para política de equilibrio territorial.
	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad del Estado para defender los intereses colectivos y promover el consenso social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Amplio apoyo parlamentario al gobierno. • Espacios públicos para la participación social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de leyes aprobadas versus las presentadas por el gobierno. • Número de consejos asesores abiertos a la participación social. • Porcentaje de huelgas generales y manifestaciones contra el gobierno.

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

**EVALUACIONES DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA:
MATRIZ DE RECOMENDACIONES PARA PERÚ**

Sistema Democrático		
Dimensiones	Componentes	Recomendaciones
Gobierno basado en el consentimiento de los gobernados		

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

Sistema Democrático		
Dimensiones	Componentes	Requerimientos institucionales
	<p>Aceptación del modelo político y económico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar procesos de diálogo político como el Foro de Acuerdo Nacional y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, contribuyendo a divulgar sus propósitos, importancia para el futuro del país, el contenido de la discusión y sus logros. • Apoyar la organización de debates político entre los candidatos a cargos públicos (especialmente candidatos presidenciales) y entre representantes de los partidos políticos. • Invertir en educación democrática/cívica en las escuelas de primaria y secundaria. • Invertir en campañas de educación pública en que se diseminen los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como sobre las funciones y actividades de las instituciones democráticas.
		<p>Recomendaciones</p>

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

Sistema Democrático		
Dimensiones	Componentes	Requerimientos institucionales
	<p>Aceptación de las reglas del juego.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Behaviors to access power, express dissent and obtain “voice” conform to pre-established rules • Apoyo al proceso de descentralización (Véase Capítulo VI: Descentralización) <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar el fortalecimiento y modernización de los sistemas de justicia en las regiones, incluyendo a la Policía y el sistema de prisiones. • Garantizar la investigación y juzgamiento de los responsables por abusos contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas de policía, militares u otras agencias del Estado, así como por parte de actores no estatales.

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

Inclusión e intensidad de la participación político			
	Apertura del proceso electoral (MR)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a votar libremente y sin coerción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Clarificar las leyes relacionadas con la definición de responsabilidades asignadas a la ONPE y a la JNE de manera que se eliminen las contradicciones de la ley y la superposición de atribuciones, y que los esfuerzos encaminados a su fortalecimiento institucional en cada institución puedan ser canalizados de manera eficiente.

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

-
- Facilidad para ejercer el derecho a votar (festivos?, localización de las urnas, voto no presencial).
 - Trabajar a favor de reducir las distancias a los centros de votación para las personas que habitan en sitios remotos.
 - Aumentar la inversión en la educación de los votantes para asegurar que entienden el voto parlamentario y se reduzca el número de votos nulos y en blanco.
 - Facilidad para registrarse para votar y fiabilidad del registro.
 - Mejorar la cobertura del registro civil y el porcentaje de aquellos que tienen un Documento Nacional de Identificación actualizado cubriendo los costos administrativos con recursos del presupuesto general.
-

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

<ul style="list-style-type: none">• Cualificaciones para inscribir y preservar los partidos políticos.	<ul style="list-style-type: none">• Garantizar el cumplimiento independiente, creíble y efectivo de los requisitos de firma para conformar partidos políticos.
<ul style="list-style-type: none">• Ausencia de barreras injustificadas para ser candidato a cargos públicos.	<ul style="list-style-type: none">• Garantizar el cumplimiento pleno de las regulaciones de la Ley de Partidos Políticos que requieren que las colectividades acrediten comités de por lo menos 50 miembros en un amplio porcentaje de los departamentos y provincias del país.

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

- Intensidad/alcance de la participación ciudadana en los partidos políticos.
- Regular y hacer cumplir las disposiciones contenidas en la Ley de Partidos Políticos concernientes a la aplicación de los mecanismos democráticos permitidos para seleccionar dirigentes y candidatos.
- Avanzar en el perfeccionamiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Partidos Políticos sobre la realización de primeras vueltas abiertas o cerradas, y sobre la prohibición de que los dirigentes del partido seleccionen una proporción de los candidatos al Congreso y a los consejos regionales.
- Evaluar la posibilidad de eliminar el voto preferente una vez se cuente con mecanismos democráticos internos para seleccionar a los candidatos al Congreso.

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

-
- Capacity of citizens to participate: level of education, health (need to establish relation to MR, MRs, and or PP, use empirical evidence)
 - Number and strength of civil society organizations
 - Normas que promueven la conformación, transparencia y supervivencia de ONG.
 - Mejorar la calidad, accesibilidad y eficiencia de la educación primaria y secundaria.
 - Invertir en educación cívica en las escuelas.
 - Mejorar la disponibilidad de información al público sobre las finanzas electorales y de los partidos, operaciones del gubernamental, debates legislativos, compras públicas, etc.
-

Sistema Democrático

Recomendaciones

-
- Existencia de espacios institucionales(Congreso, consejos de desarrollo, etc.) para que las organizaciones de la sociedad civil puedan participar de manera efectiva en la formulación de políticas.
- Apoyar la preservación y expansión de los espacios de participación de la sociedad civil, como por ejemplo el Acuerdo Nacional, los Comités del Vaso de Leche, las rondas campesinas, los núcleos ejecutores de Foncodes, los Comités Locales de Administración Compartida de Salud (CLAS) y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) (de la Puente Mejía, 2004).
-

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

- Apoyar la institucionalización de espacios de participación para la sociedad civil en los ámbitos local y regional, como por ejemplo en los Consejos Consultivos Regionales, Consejos Consultivos Locales, Consejos de Coordinación Regional y en la elaboración de presupuestos participativos (Véase Capítulo VI: Descentralización)
- Mejorar el acceso de la sociedad civil a las comisiones legislativas y debates públicos del Congreso, así como en los consejos locales de desarrollo.

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

<ul style="list-style-type: none"> • Regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales (Justos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad, independencia y autonomía presupuestal del organismo responsable de la gestión electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la relación institucional entre la JNE y la ONPE y mejorar su capacidad de cumplir sus responsabilidades con respecto a la Ley de Partidos Políticos. Clarificar en la ley las responsabilidades de cada institución y ajustar las asignaciones presupuestales y capacidades institucionales según las responsabilidades asignadas.
<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de prensa (Libre) 	<ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones legales/constitucionales que establecen tales derechos. • Medios independientes y plurales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la capacitación de los periodistas en estándares profesionales.
		<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la investigación adecuada y juzgamiento de actos de intimidación y acoso contra los periodistas.

Sistema Democrático

Recomendaciones

<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de expresión y asociación (Libre) 	<ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones constitucionales/legales que establecen tales derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impartir capacitación a la Policía sobre respeto a los derechos civiles y métodos no violentos de control de multitudes.
<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de acceso a la financiación de organizaciones políticas partidistas y de las campañas electorales (MRs, PP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de financiación pública directa o indirecta; límite de gasto y tiempo para las campañas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regular y hacer cumplir las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos relativas a los límites a las donaciones privadas a las campañas políticas, a los requisitos con respecto a la notificación de fuentes de financiación de los gastos de partidos/candidatos. Avanzar en el perfeccionamiento de esas disposiciones para facilitar una difusión más competente y oportuna de la información sobre las finanzas partidistas.
		<ul style="list-style-type: none"> • Considerar la posibilidad de imponer límites a la publicidad

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

<p>política pagada, de modo que predomine el uso de los espacios libres de costo, y/o de acortar el período de campaña durante el cual se puede hacer uso de publicidad política pagada.</p> <ul style="list-style-type: none">• Fortalecer institucionalmente –en aspectos técnicos y de sus poderes formales— a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, de manera que pueda hacer cumplir de manera adecuada las disposiciones de la nueva Ley de Partidos Políticos con respecto a la vigilancia de las finanzas de las colectividades.		
<p>Imparcialidad y efectividad de la representación ciudadana</p>		

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

- Poder efectivo de los funcionarios elegidos.
- Control civil elegido sobre las instituciones militares y otras fuentes de poder de facto.
- Continuar los esfuerzos encaminados a consolidar el control civil sobre las Fuerzas Militares (en términos de presupuesto, gestión y limitación de rebellious activity)

Sistema Democrático

Recomendaciones

<ul style="list-style-type: none"> • Sistema electoral/sistema de partidos que favorezca la capacidad de los electores de pedir cuentas a legisladores y otros funcionarios elegidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza del sistema electoral (SMD, PR, listas abiertas/cerradas, blocked/not blocked/ tamaño de los distritos electorales, cohesión de los partidos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Opciones posibles, cada una con sus contraprestaciones. <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar las disposiciones contenidas en la Ley de Partidos Políticos que promueven la implantación de la democracia al interior de los partidos, dividir a Lima en cinco distritos más pequeños y evaluar la posibilidad de reducir el umbral electoral para la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Una vez se haya establecido esta democracia interna en las colectividades se puede considerar la posibilidad de eliminar el voto preferente.
--	---	---

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

-
- También se puede fortalecer la rendición de cuentas de cada legislador introduciendo cambios en el sistema electoral como por ejemplo un sistema personalizado PR como los de Bolivia y Venezuela, o uno mixto como en el caso de México.
 - Apoyar el desarrollo de la capacidad que tienen los partidos políticos de formular programas de política pública y desarrollar colectividades más fuertes.

Sistema Democrático

Recomendaciones

El sistema de financiación política limita el tráfico de influencias y las distorsiones en la igualdad de representación (MR).

Transparencia en las fuentes de financiación de las campañas; límites al gasto; disponibilidad de financiación pública; límites a donaciones, etc.

Regular y hacer cumplir las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos en lo que se refiere a límites para las contribuciones privadas a las campañas electorales, requisitos y capacidades de los partidos en cuanto a informar sobre la contabilidad del partido y los candidatos, especialmente en lo que se refiere a las fuentes de las donaciones y a los gastos de los partidos/candidatos. Avanzar en el fortalecimiento de tales disposiciones de manera que se logre difundir de manera oportuna la información sobre las finanzas del partido en época de elecciones.

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

-
- Fortalecer institucionalmente –en aspectos técnicos y de sus poderes formales— a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, de manera que pueda hacer cumplir de manera adecuada las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos con respecto a la vigilancia de las finanzas de las colectividades.

Sistema Democrático

Recomendaciones

- Proporcionalidad entre los votos obtenidos y los escaños electorales logrados por los partidos (MRs, PP).
- Umbrales, fórmulas matemáticas.
- Tipo de ley electoral (PR, pluralidad).
- Tamaño de los distritos.
- Subdividir el distrito de Lima con el fin de moderar el sistema de proporcionalidad e incrementar los vínculos de rendición de cuentas entre los representantes del Congreso y los votantes.
- Evaluar también la posibilidad de reducir el umbral para la primera vuelta de las elecciones presidenciales.
- Promover un proceso sólido y bien integrado de descentralización, con el fin de que haya un mayor número de asuntos que se deciden en el nivel en el cual afectan a los ciudadanos (Véase Capítulo VI: Descentralización).
- Equidad en la representación por regiones geográficas (MRs, PP).

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

-
- Hacer cumplir de manera efectiva aquellas disposiciones contenidas en la Ley de Partidos Políticos que requiere que las colectividades demuestren presencia organizacional en una buena parte del país como requisito para registrarse legalmente como partidos políticos.
 - Regular y hacer cumplir de manera efectiva las disposiciones de la nueva Ley de Partidos Políticos en cuanto a requerir mecanismos democráticos al interior de las colectividades. Avanzar hacia la selección de los dirigentes y candidatos de los partidos en primera vuelta.

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

- Equidad en la representación de género y grupos étnicos (MRs, PP).

Fortalecer las capacidades del INDEPA para llevar a cabo sus funciones relativas a formular políticas y acciones coordinadas con los gobiernos locales y regionales para promover el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos.

Capacidad de agregar las preferencias ciudadanas y buscar consensos

- Cohesión y fuerza del sistema de partidos.
- Ausencia de sistema disfuncional de partidos en función de la fragmentación/polarización.

- Buscar reducir la tendencia de los partidos políticos hacia la fragmentación considerando reformas electorales como por ejemplo subdividir el distrito de Lima y reducir el umbral para la primera vuelta de las elecciones presidenciales.
- Garantizar la regulación y cumplimiento y aplicación efectivos de las disposiciones de la

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

<p>nueva Ley de Partidos Políticos que requiere presencia organizacional de los partidos en el la mayor parte del territorio nacional para poderlos inscribir legalmente como tales.</p> <ul style="list-style-type: none">• Hacer cumplir los requisitos relacionados con la obligación de los partidos de establecer mecanismos democráticos para seleccionar a sus dirigentes y candidatos; asimismo, considerar la posibilidad de eliminar el voto preferente cuando tales mecanismos se hayan puesto en práctica.	<ul style="list-style-type: none">• Credibilidad de los partidos frente a la ciudadanía.• Regular, aplicar y posteriormente profundizar las disposiciones de la nueva Ley de Partidos Políticos relativas a la democracia interna de las colectividades.
--	---

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

<ul style="list-style-type: none"> • Regular y hacer cumplir las reformas contenidas en la nueva Ley de Partidos Políticos relativas a la financiación de la campaña electoral de los partidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar el voto preferente una vez se haya garantizado el cumplimiento de las disposiciones relativas a la democracia interna de los partidos.
<ul style="list-style-type: none"> • Hasta qué punto los partidos representan ideologías y programas; hasta qué punto el sello partidista tienen significado para los votantes y refleja un determinado comportamiento legislativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar las disposiciones sobre financiación de las actividades y organización de los partidos políticos.

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

<ul style="list-style-type: none">• Efectividad del Congreso como foro para debatir las políticas nacionales y tomar decisiones.	<ul style="list-style-type: none">• Profesionalidad de los legisladores (¿tiempo completo?, permanencia, ambición de reelección).	<ul style="list-style-type: none">• Aumentar la disponibilidad de un equipo profesional permanente de asesores para cada legislador.
	<ul style="list-style-type: none">• Invertir en servicios de investigación, biblioteca y banco de datos del Congreso de la República. Implantar y expandir el Centro de Investigación Parlamentaris (CIP).	
	<ul style="list-style-type: none">• Aumentar la disponibilidad de información oportuna sobre el presupuesto y sobre el funcionamiento del gobierno por parte de la rama ejecutiva.	
	<ul style="list-style-type: none">• Educar a la ciudadanía sobre la función del Congreso y lo que logra.	<ul style="list-style-type: none">• Suministrar información sobre sus actividades legislativas, presupuestales y de vigilancia.

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

<ul style="list-style-type: none"> • Especialización de las comisiones legislativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir el número de comisiones legislativas, aumentar la estabilidad de los legisladores y presidentes de la comisiones y promover la especialización.
<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad/capacidad de asesores de las comisiones legislativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignar personal profesional de largo plazo a las comisiones parlamentarias como tales y no a los presidentes de las mismas como individuos.
<ul style="list-style-type: none"> • Existencia/capacidad de agencias especializadas (oficinas de presupuesto). 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar procesos nacionales de diálogo político como el Foro de Acuerdo Nacional y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, mediante la difusión de sus propósitos, el contenido de sus discusiones y sus
<ul style="list-style-type: none"> • Valores de tolerancia, pragmatismo, cooperación y compromiso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tradición de relaciones ordenadas y de cooperación entre las tres ramas del poder público.

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

logros.	<ul style="list-style-type: none">• Número y fuerza de las organizaciones de la sociedad civil.• Existencia de un marco legal/institucional adecuado e incentivos que promuevan la organización de la sociedad civil (a través de fundaciones, clubes, gremios profesionales, etc.).• Fortalecer el papel intermediador del Congreso organizando foros legislativos y reuniones consultivas con grupos ciudadanos.
---------	--

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

<p>Rendición de cuentas horizontal</p>			<ul style="list-style-type: none"> • Índice de impedimentos políticos (Henisz); • Índice de impedimentos ejecutivos (Polity IV) • Rendición de cuentas del Estado (PRS9) • Controles y contrapesos (DPI)
	<ul style="list-style-type: none"> • El poder y discrecionalidad del Ejecutivo están controlados de manera efectiva por la otras dos ramas del poder. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad del Congreso como contraparte en la formulación de leyes y vigilancia del Ejecutivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Véanse todas las recomendaciones relativas a E.2
		<ul style="list-style-type: none"> • Poderes del Ejecutivo vis a vis el Legislativo. • Independencia del Poder Judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Véanse todas las recomendaciones relativas a E.2. • Véanse las recomendaciones del Capítulo IV: Estado de Derecho, relativos a la independencia judicial. • Implementar el plan de reformas formulado por CERIAJUS • Aumentar la transparencia en el proceso de nombramiento y reconfirmación de

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

-
- jueces y establecer un sistema transparente y efectiva para evaluar continuamente su desempeño.
 - Trabajar en el establecimiento de la carrera judicial y de fiscal.
 - Véanse las recomendaciones del Capítulo V: Gestión Pública.
 - Fortalecer el marco institucional que conecta la Contraloría con las actividades de vigilancia del Congreso.
 - Aumentar la financiación, fortalecer las capacidades de los recursos humanos y mejorar la gestión.
 - Mejorar la calidad, oportunidad y nivel de difusión de sus declaraciones sobre las cuentas públicas e informes investigativos.

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

<ul style="list-style-type: none"> • Independencia y capacidad de los organismos responsables por investigar y juzgar las faltas de conducta de los funcionarios del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la efectividad del Ministerio Público incrementando los recursos asignados; aumentar el número del personal encargado de las labores de fiscalía.
<ul style="list-style-type: none"> • Contratación y promoción por meritocracia. • Proporción baja de nombramientos de carácter político. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los incentivos salariales de modo que se pueda atraer a individuos cualificados y motivados al buen desempeño. Desarrollar la carrera de fiscal. Véase el Capítulo IV: Estado de Derecho.
<ul style="list-style-type: none"> • Un servicio civil que implementa las políticas de manera neutral y competente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Véanse las recomendaciones en la sección sobre Gestión Pública en esta matriz. • Trabajar hacia la reducción de la cantidad total de servidores civiles, al tiempo que se asegura que los nuevos nombramientos y promociones se deciden con base en el mérito. • Cambiar gradualmente la escala salarial con el fin de

**Sistema Democrático
Recomendaciones**

atraer individuos cualificados a las posiciones profesionales y de que existan incentivos al buen desempeño.

**Estado de Derecho
Recomendaciones**

A. Estado de Derecho			
Dimensiones	Componentes	Requerimientos institucionales	Recomendaciones
Gobierno mediante el Derecho	<ul style="list-style-type: none"> • Preeminencia del derecho como instrumento de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de propaganda estatal • Ausencia de uso coactivo del poder del estado • Ausencia de política patrimonial 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar las reformas estructurales de orden político y económico dirigidas a reducir las desigualdades sociales, económicas y políticas y promover la inclusión social. • El mantenimiento de una política económica conducente al crecimiento económico, • Mejorar la posición fiscal • Mejorar la composición del gasto público
Atributos	Componentes	Requerimientos institucionales	Indicadores
Cualidades intrínsecas de la norma	<ul style="list-style-type: none"> • Generalidad • Irretroactividad • Claridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislativos Efectivos • Facultades de Derecho Efectivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar la nueva Ley de Partidos • Crear de cuadros o cuerpos técnicos

**Estado de Derecho
Recomendaciones**

<ul style="list-style-type: none"> • Integridad • Viabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Colegios de Abogados efectivos 	<p>en el congreso</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de Boletín Legislativo (BL) • Accesibilidad de la información jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar los procesos legislativos y el reglamento de debates • Ordenar la iniciativa parlamentaria, • Aprobar manuales de técnica legislativa • Adquirir e implantar sistemas de obtención y análisis de la información necesaria para legislar. • Implantar la exigencia de justificar las leyes debidamente. • Ordenar la creación de Facultades de Derecho • Fomentar la institucionalidad y funcionalidad de los Colegios de Abogados y regular el proceso y calidad de colegiación. • Desarrollar e implementar una política específica y sistemática de información legal. • Compilar y sistematizar los textos legales de manera coherente, y estudiar la posibilidad de involucrar al sector privado • Aumentar, como medida de corto plazo, la capacidad de los servidores de “El Peruano” y su funcionalidad para mejorar su acceso “online.”

**Estado de Derecho
Recomendaciones**

<ul style="list-style-type: none">• Estabilidad	<ul style="list-style-type: none">• Legislativos Efectivos• Facultades de Derecho Efectivas• Colegios de Abogados efectivos	<ul style="list-style-type: none">• Implementar Nueva Ley de Partidos.• Fortalecer la función fiscalizadora de los Poderes Legislativo y Judicial
--	---	--

**Estado de Derecho
Recomendaciones**

Atributos	Componentes	Requerimientos institucionales	Indicadores
<p>Aplicación congruente de la norma</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Ejecutivo interpreta y ejecuta las normas con respeto al principio de legalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un servicio civil profesionalizado y protegido de las presiones políticas (ver gestión pública) • Existencia de regulaciones que minimicen el poder monopolístico y rentista de los funcionarios públicos (corrupción administrativa, captura, influencia) (Ver instituciones de Mercado) • Existencia de controles legales, administrativos y sociales adecuados. (Ver gestión Pública) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ver Capítulo Gestión Pública • Ver Capítulo Gestión Pública • Fortalecer facultad fiscalizadora del Congreso. • Fortalecer la Contraloría General de la República.
<ul style="list-style-type: none"> • El Poder Judicial/M° Público interpreta y ejecuta las normas con respeto al principio de legalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Independencia del Poder Judicial/M° Público: <ul style="list-style-type: none"> ○ Externa ○ Interna ○ De las partes 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Independencia externa</i>. Implementar plan CERIAJUS o similar y mejorar la rendición de cuentas del CNM. • <i>Independencia interna</i>. Modificación normativa relativa a la evaluación de desempeño de los jueces dirigidas a transparentar el proceso de ratificación de jueces y magistrados y 	

**Estado de Derecho
Recomendaciones**

<ul style="list-style-type: none"> • El Poder Judicial/M^o Público actúan de manera eficaz 	<ul style="list-style-type: none"> • La justicia se dispensa de manera justa • La justicia se dispensa de manera rápida • La justicia es económica • La justicia se dispensa de manera equitativa • La justicia es fiable • La justicia es geográfica y culturalmente accesible • La justicia es Ejecutiva 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Independencia de las partes.</i> Acelerar la eliminación de magistrados y jueces transitorios cubrir las plazas vacantes mediante concursos de méritos y crear la carrera judicial y fiscal. • Implementar Plan CERIAJUS o similar. • Potenciar Juez de Paz no letrado aumentando su competencia por cuantía y por materia. • Aumentar el número de Juzgados en zonas desabastecidas, previa estudio y aprobación de una ley de planta y demarcación.. • Mejorar los planes de estudios de las facultades de derecho. • Mejorar el funcionamiento de los colegios de abogados. • Profesionalizar el cuerpo de Policía
<ul style="list-style-type: none"> • La Policía actúa con base al principio de legalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuerpo policial profesionalizado 	

VI.			
VII. Gestión Pública			
Dimensiones	Componentes	Requerimientos institucionales	Propuestas de política
VIII. Administración pública profesional			
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de Servicio Civil 	<ul style="list-style-type: none"> Sanción legal del Servicio Civil Reclutamiento de los funcionarios públicos de conformidad a los principios de mérito, idoneidad, igualdad, y publicidad 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de Institucionalidad Rectora del Servicio Civil a partir de la (Ley Marco de Empleo Público No. 28175 Desarrollo de capacidades de aplicación de políticas y sanción de normas, consistente con restricciones fiscales y necesidad de competencias transversales y verticales
		<ul style="list-style-type: none"> Protección frente a decisiones arbitrarias Protección en el empleo frente a remoción discrecional 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de perfiles de competencias funcionales en función de los objetivos estratégicos del

- 37 -
Gestión Pública
Recomendaciones

<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un sistema adecuado de gestión de recursos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un sistema de Planificación de RR. HH 	<p>Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> Reclutamiento mas descentralizado y por competencias Diseños de puestos más polivalentes (horizontal y vertical)
<p>Existencia de un sistema de Organización del Trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Eliminación de barreras a la movilidad horizontal y promoción Posibilidad de traslados por interés organizativo 	<ul style="list-style-type: none"> Sustitución de la antigüedad por rendimiento en ascensos
<p>Existencia de alianzas con el sector privado, capacitación e intercambios</p>	<ul style="list-style-type: none"> Promoción de carreras profesionales horizontales 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de alianzas con el sector privado en reclutamiento, capacitación e intercambios
<p>Existencia de Un sistema de Gestión de Empleo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Uso de modalidades contractuales mas flexibles 	

Gestión Pública Recomendaciones

Existencia de un sistema de gestión del rendimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Externalización de actividades • Instrumentos de ajuste y ampliación de plantilla en función de objetivos a cumplir
Existencia de un sistema de gestión de la compensación	<ul style="list-style-type: none"> • Progresión salarial vinculada al aprendizaje y el rendimiento
Existencia de un sistema de Gestión del desarrollo profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciar la función directiva en el centro y la línea • Flexibilizar las prácticas de gestión • Buscar y desarrollar capacidades directivas • Uso intensivo de la formación gerencial, incluyendo alianzas con el Sector Privado
Existencia de un sistema de gestión de las relaciones Humanas y Sociales.	<ul style="list-style-type: none"> • Reorientación de las relaciones laborales, enriqueciendo diálogo con los sindicatos en cuestiones de formación y profesionalidad del servicio civil
Existe capacidad de procesamiento integrado de la información	<ul style="list-style-type: none"> • La administración cuenta con estructuras y capacidad tecnológica para gestionar la información presupuestaria (SIAF) con la planificación funcional del

Gestión Pública Recomendaciones

	servicio Civil.
<p>información</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de procesos de diálogo entre los subsistemas de información para altas y bajas de empleo • Consolidación del pago de salarios públicos en la planilla única, incorporando a la estructura básica del salario suplementos que hoy están fuera de la planilla. 	
<p>IX. Eficacia de la gestión pública</p> <p>Eficacia en el mantenimiento Banco Central independiente de la estabilidad económica crecimiento adecuado, altos niveles de empleo y baja inflación.</p> <p>Control sobre el déficit presupuestario, fiscal y de endeudamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar afianzando independencia del Banco Central y fortalecer capacidades de análisis prospectivo y formulación de metas de inflación. • Fortalecer la institucionalidad para la implementación de la Ley de Prudencia Fiscal y Transparencia. • Afianzar la modalidad del Presupuesto plurianual y vincularlo mas efectivamente con planes y programas anuales. • Fortalecer capacidades de análisis

	<p>de deuda del MEF</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la responsabilización fiscal en los Planes Estratégicos de Desarrollo formulados por las OPIS.
<p>Eficacia en el mantenimiento de los equilibrios verticales y horizontales</p> <p>Las estructuras sectoriales y están lo suficientemente agregadas para reducir costes de coordinación</p> <p>Autonomía financiera de los gobiernos subnacionales (Ver matriz de descentralización)</p> <p>Gasto público equilibrado geográficamente (Ver matriz de descentralización)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganizar progresivamente la estructura del Estado nacional en función de prioridades nacionales y de las nuevas demandas y responsabilidades a partir de las descentralización. • Adaptar la estructura orgánico, funcional y presupuestaria de las Direcciones Regionales a partir de la descentralización. <p>Ver Matriz de Descentralización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer capacidades fiscales de gobiernos locales <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar instrumentos de análisis del gasto por región y vincular este análisis a las decisiones sobre inversión.

<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la volatilidad en los desembolsos del gasto en programas de asistencia social y alimentaria. • Apoyar la constitución de OPIs en el plano local y proveer recursos de análisis para la formulación de Planes Estratégicos de Desarrollo. 	<p>Ver matriz de “Estado y Mercado” y “Estado de Derecho”</p> <p>Ver matriz de “Estado y Mercado” y “Estado de Derecho”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ver matriz de “Estado y Mercado • Ordenar institucionalmente la función de promoción económica • Fortalecer articulación de instituciones de promoción económica, ciencia y tecnología y sectores del sector privado. <p>(Ver capítulo de Descentralización)</p> <p>En materia de gestión Pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidades institucionales y técnicas en los
<p>Eficacia en la asignación (e.g., provisión/regulación) de los recursos, bienes y servicios</p>	<p>Adecuada regulación del mercado, tierra y recursos naturales</p> <p>Adecuada regulación de la inversión</p>
<p>Provisión de un contexto propicio para el desarrollo económico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ver matriz de “Estado y Mercado • Ordenar institucionalmente la función de promoción económica • Fortalecer articulación de instituciones de promoción económica, ciencia y tecnología y sectores del sector privado.
<p>Adecuado sistema de descentralización del estado</p>	<p>(Ver capítulo de Descentralización)</p> <p>En materia de gestión Pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidades institucionales y técnicas en los

	<p>Eficacia en el control de comportamientos “depredadores”, públicos o privados</p>	<p>Ver Estado de derecho</p> <p>gobiernos regionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certificación de competencias regionales que incluya programa de acreditación de capacidades en materia de generación de información fiscal, jerarquización de activos, costeo de competencias, regulación administrativa, manejo de la inversión pública y desarrollo de indicadores de gestión.
<p>Eficiencia de la gestión pública (niveles nacional y subnacional)</p>		
<p>Asignación eficiente de los recursos</p>	<p>Adecuada composición del gasto público (en términos de cantidad, calidad y flexibilidad)</p> <p>Vinculación del proceso presupuestario con planes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el componente de inversión en la distribución del presupuesto • Desarrollar pacto de rentas con los sindicatos estatales y volcar recursos hacia la inversión • Ordenar la institucionalidad en materia de análisis y monitoreo de la inversión pública

- 43 -
Gestión Pública
Recomendaciones

	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer competencias de diseño, monitoreo y evaluación de políticas en forma transversal a toda la administración central, en especial en los ministerios de línea. Fortalecer el proceso presupuestario mediante el desarrollo de indicadores de resultado de las políticas
<p>Disponibilidad de recursos suficientes por sector de política</p> <p>Descentralización adecuada</p>	<ul style="list-style-type: none"> Continuar con acciones de mejora de la productividad del gasto Social <p>Ver matriz de descentralización</p>
<p>Eficiencia de la gestión del empleo público</p> <p>Coste del empleo público proporcional a los recursos disponibles</p> <p>Dimensionamiento de acuerdo con necesidades sectoriales</p>	<ul style="list-style-type: none"> Promover una agenda enriquecida de diálogo con os sindicatos, incluyendo un espacio de concertación sobre las relaciones laborales en el Estado y las pensiones estatales <p>Ver Servicio Civil</p>
<p>Incentivos para una gestión más eficiente</p>	<p>Existencia de políticas y programas horizontales de mejora de gestión</p> <ul style="list-style-type: none"> Afianzar los esfuerzos en materia de Gestión por Resultados y generar

**Gestión Pública
Recomendaciones**

<p>Las reglas presupuestarias incentivan el ahorro de los recursos</p> <p>Los directivos tienen incentivos para la mejora de los resultados de gestión</p> <p>La gestión de las unidades está sujeta a resultados de gestión</p> <p>Contratación externa de bienes y servicios que pueden ofrecerse más baratos por el mercado</p> <p>Existencia de un sistema de compras públicas basado en los principios de economía, eficiencia, publicidad, y concurso</p>	<p>incentivos para la recuperación de ahorros eficiencia en el gasto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar al proceso presupuestario incentivos al ahorro y la reasignación de fondos en función de prioridades. <ul style="list-style-type: none"> • Definir una institucionalidad en materia de compras y contrataciones estatales, incluyendo • Potenciar la infraestructura para el desarrollo de operaciones en el Portal de compras estatales
<p>Agilidad en el procesamiento de la información</p> <p>Aprovechamiento de nuevas tecnologías de la información</p>	<p>Procedimientos simplificados y accesibles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar estrategia transversal de gestión de información y definir institucionalidad rectora • Potenciar el uso de tecnología de e-government en la prestación de servicios.
<p>Las regulaciones tienen el mínimo coste posible para los afectados</p>	<p>Existencia de procedimientos para evaluar el impacto de nuevas regulaciones</p> <p>Ver Instituciones de Mercado</p>

Rendición de cuentas por parte de la administración pública (niveles nacional y subnacional)	
<p>Transparencia en los procedimientos y decisiones administrativas</p>	<p>Procedimientos accesibles y derechos de información para los administrados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegurar capacidad de respuesta de los organismos públicos frente a los derechos de información definidos en la normativa vigente.
<p>Elaboración y ejecución transparente del presupuesto público</p>	<p>El presupuesto es elaborado y presentado con claridad y transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad de análisis del Congreso para dialogar con el Ejecutivo sobre el contenido del

- 46 -
Gestión Pública
Recomendaciones

<p>Los órganos de control reciben información puntual y confiable sobre la ejecución presupuestaria</p>	<p>presupuesto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la calidad del debate público en el Congreso • Desarrollar espacios de análisis de políticas y asesoramiento técnico de legisladores dentro del proceso legislativo, • Contribuir al proceso de formación de los líderes partidarios y a la generación en los medios de comunicación de instancias de amplificación de un debate sobre los costos y beneficios de las políticas (ver Capítulo sobre Sistema Democrático)
<p>Los ciudadanos pueden conocer de forma puntual y confiable la ejecución presupuestaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enriquecer la información disponible en el Portal de Transparencia del Estado Peruano. • Formular convenios de asociación con ONG con interés en diseñar productos de análisis presupuestario. • Promover el acceso de la sociedad civil a los debates presupuestarios

<p>en e Congreso y en los Consejos Locales.</p> <ul style="list-style-type: none">• Desarrollar programas de formación escolar primara y secundaria sobre presupuesto público e instancias de control e influencia ciudadana.• Desarrollar acciones para el control y la información ciudadana sobre los gastos de Defensa.• Promover acciones de formación del periodismo en cuestiones de transparencia presupuestaria.

**Gestión Pública
Recomendaciones**

Rendición de cuentas de los funcionarios públicos	Las instancias de control horizontal realizan un seguimiento de la gestión pública	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecer estructura de control horizontal, en especial la Contraloría General en materia de recursos humanos, presupuesto, planeamiento estratégico y capacidades de comunicación de informes.• Afianzar la independencia de la Contraloría mediante la estabilidad de sus autoridades y el desarrollo de una carrera.• Focalizar la misión de la Contraloría en control legal y dotar a las auditorías internas de capacidades de control de resultados• Diseñar un plan Estratégico de Auditoría Externa de acuerdo a criterios de escala y oportunidad.• Desarrollar mecanismos de información al Congreso de los resultados de las auditorías y al público.• Rediseñar estructura de Comisiones del Congreso por especialización funcional.
---	--	--

**Gestión Pública
Recomendaciones**

- Diseñar mecanismos no acusatorios de dialogo entre las comisiones y funcionarios del Ejecutivo en ocasión del debate presupuestario.

Existen instancias especializadas para realizar una evaluación de políticas y servicios

- Promover el diseño e implementación de módulos de responsabilización en las empresas de servicios públicos concesionados y en las organizaciones reguladoras

Descentralización			
Dimensiones	Componentes	Requerimientos institucionales	Recomendaciones
X. Organización territorial y política de los gobiernos subnacionales e incentivos para la rendición de cuentas	Número y niveles de gobiernos subnacionales consistente con ejercicio de rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> El número de circunscripciones de los gobiernos subnacionales permite un balance adecuado entre viabilidad fiscal basada en capacidad económica/densidad poblacional de cada circunscripción y el ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte de la población El número de niveles de gobierno facilita la clara división de funciones entre los mismos 	<ul style="list-style-type: none"> Fusionar los municipios distritales en los municipios provinciales, con lo cual se crearía un solo nivel de gobierno municipal. Las áreas metropolitanas deberían tener un régimen especial que permita la coexistencia de provincias y distritos. <ul style="list-style-type: none"> En caso de no poder fusionarse los dos niveles municipales, entonces procurar la más nítida división del trabajo posible y completa autonomía fiscal entre ambos niveles de gobierno.
	El número de gobiernos subnacionales y de	<ul style="list-style-type: none"> La legislación y la práctica política limita el poder discrecional del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> Reformar el mecanismo de creación de

**Gestión Pública
Recomendaciones**

	circunscripciones es estable en el tiempo	para la creación de nuevas circunscripciones	circunscripciones subnacionales para que se requiera mayoría calificada de dos tercios del Congreso para la aprobación de la ley respectiva.
Rendición de cuentas vertical	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernantes regionales y locales son electos y tienen poder de gestión efectivo • El sistema electoral facilita a los electores requerir cuentas de sus gobernantes tanto de la rama ejecutiva como legislativa • Adecuada representación geográfica y social de las circunscripciones regionales a nivel nacional • Existencia de mecanismos formales de control político y participación social en las decisiones de política 		<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la democracia interna de los partidos para la selección de los candidatos a cargos de elección popular. • Separar la elección de cargos ejecutivos y de las listas de consejeros y regidores. • Cambiar el sistema de listas por el de elecciones por distritos electorales (un distrito elige un cargo), con corrección proporcional para evitar los posibles excesos del sistema mayoritario. • Obligatoriedad de los candidatos a elecciones departamentales de residencia en las provincias representadas • Residencia de los

**Gestión Pública
Recomendaciones**

	Rendición de cuentas horizontal	<ul style="list-style-type: none"> ● Efectiva separación de poderes ejecutivo y legislativo subnacionales para estimular control interinstitucional ● Poder judicial autónomo y eficaz en casos de importancia regional y local para mejorar la calidad y celeridad de la toma de decisiones en materias de importancia subnacional ● Función contralora efectiva y propia de regiones y municipios para mejorar el control sobre los poderes públicos subnacionales 	<p>candidatos en el distrito representado en caso de elecciones provinciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Crear una Cámara territorial nacional (Senado) que garantice igualdad de representación de las circunscripciones regionales en el proceso legislativo –esta reforma conllevaría la adopción de un Congreso bicameral. ● Separar los presidentes regionales y los alcaldes de sus respectivos cargos en los consejos regionales y provinciales para garantizar equilibrio, chequeos mutuos e independencia entre poderes subnacionales ● Crear una jurisdicción judicial regional y/o local para descongestionar de casos menores al poder judicial y mejorar la calidad y celeridad en la tramitación de estos asuntos. ● Crear contralorías
--	---------------------------------	---	---

**Gestión Pública
Recomendaciones**

			<p>departamentales y municipales dependientes de los consejos respectivos, y se dejar a la Contraloría General una función fiscalizadora aleatoria y complementaria de la que ejercerían las contralorías subnacionales. Debido a las mayorías garantizadas para las listas ganadoras en los consejos regionales y municipales, es muy importante para preservar su independencia que la posible elección de contralores a estos niveles en el futuro sea por medio de mayorías calificadas de los consejos -dos tercios podría ser adecuado.</p>
<p>XI. Régimen fiscal intergubernamental, estabilidad macroeconómica y distribución de responsabilidades afines a los gobiernos subnacionales</p>			
	<p>Neutralidad fiscal</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las transferencias financieras del Gobierno Nacional a los gobiernos 	<ul style="list-style-type: none"> Recomendaciones relativas a garantizar el

Gestión Pública Recomendaciones

		<p>subnacionales son equivalentes a las transferencias de responsabilidades de gasto en periodos plurianuales determinados</p>	<p>cumplimiento de este principio se han incluido en las otras secciones relevantes de esta matriz.</p>
<p>Adecuada y clara distribución de competencias de gasto entre cada nivel de gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los principios de subsidiaridad y externalidades son usados para la asignación de competencias y servicios entre niveles de gobierno • Cada nivel de gobierno tiene asignadas competencias exclusivas diferenciadas y en el caso de las concurrentes se procura definir las responsabilidades específicas de cada servicio por nivel de gobierno • El mecanismo de transferencia de competencias incentiva un proceso ordenado y previsible de descentralización de responsabilidades del Gobierno Nacional a los subnacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Delimitar y separar legalmente en forma más nítida las competencias respectivas de los diversos niveles de gobierno. • Reducir significativamente las competencias de las municipalidades distritales (excepto en las áreas metropolitanas) y asignarlas a las provincias –una versión más definitiva podría ser la eliminación de los distritos excepto en las áreas metropolitanas. • Fortalecer los programas de desarrollo institucional de los gobiernos subnacionales para apoyar su acreditación para recibir transferencias de servicios. • Adoptar la política de no transferir nóminas sin 	

**Gestión Pública
Recomendaciones**

	Asignación de financiamiento consistente con las competencias y servicios descentralizados, así como con principios de responsabilidad fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Las transferencias de ingresos no condicionados del Gobierno nacional a los subnacionales se realizan en forma transparente y por fórmula tanto para definir el origen de los fondos como la repartición territorial. Tienen carácter compensatorio • Las transferencias condicionadas con fines de inversión se realizan con reglas claras, y el Gobierno nacional puede verificar los planes o proyectos de inversión de los gobiernos subnacionales en los cuales se invierten estos recursos • Los gobiernos regionales y municipales tienen competencias tributarias plenas sobre tributos de base inmóvil o de escasa movilidad • Los tributos asignados son consistentes con los respectivos potenciales económicos de los gobiernos subnacionales 	transferencia real de responsabilidad sobre determinados servicios a los gobiernos subnacionales.
			<ul style="list-style-type: none"> • Acentuar las características redistributivas de las transferencias, especialmente de FONCOR, FONCOMUN y del Cánon. • Financiar progresivamente el FIDE, en coordinación con el volumen de transferencias de competencias, y consolidar las transferencias condicionadas en este fondo. • Transferir competencias tributarias para los gobiernos regionales efectiva en un futuro al transferirseles responsabilidades de gasto correspondientes de parte del Gobierno Nacional. • Transferir el impuesto

**Gestión Pública
Recomendaciones**

		<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos subnacionales tienen acceso al crédito bajo reglas fiscales que promueven una sana administración fiscal, y minimizan el riesgo moral y las posibilidades de cesar los pagos. Los ministerios de Economía y Finanzas mantienen sistemas de información para monitorear el cumplimiento de las reglas fiscales por parte de los gobiernos subnacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • predial a las provincias – excepto en áreas metropolitanas- y de los vehículos a los distritos – en caso de mantenerse los distritos como gobiernos autónomos. <ul style="list-style-type: none"> • Entregar la responsabilidad por la fijación de las bases y las tasas de los impuestos subnacionales a los respectivos gobiernos – puede ser dentro de un rango razonable fijado por ley. • Fortalecer los sistemas de seguimiento de finanzas intergubernamentales y de endeudamiento subnacional del Ministerio de Economía y Finanzas, y los sistemas de información intergubernamental del CND.
--	--	--	---

**Gestión Pública
Recomendaciones**

<p>XII. Capacidad de gestión del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales, redefinición de competencias y coordinación intergubernamental</p>		<p>Reforma y desarrollo institucional del Gobierno nacional para adaptarlo a la descentralización</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Existe o se ha producido un proceso de fortalecimiento de capacidades de agencias del Gobierno Nacional para generar y monitorear políticas públicas de carácter estratégico y sectorial <ul style="list-style-type: none"> ● Está en marcha o se ha producido una reforma de las agencias del Gobierno Nacional que se han descentralizado o están en proceso de descentralización, para reducir personal y eliminar procedimientos administrativos asociados a los servicios transferidos ● Adaptación de los sistemas administrativos y gerenciales de las agencias nacionales a sus funciones centrales posteriores a la descentralización de sus servicios 	<ul style="list-style-type: none"> ● Diseñar e implementar en cada ministerio que va a ser descentralizado programas de reformas institucionales que incluyan: <ul style="list-style-type: none"> ○ Redimensionamiento y rediseño de sus estructuras organizativas y administrativas. ○ Reentrenamiento de personal para adaptarlo a funciones de carácter estratégico y de producción de políticas sectoriales. ○ Evaluación de los
---	--	---	--	---

**Gestión Pública
Recomendaciones**

				<p>movimientos de personal y plan de acción para redimensionar progresivamente el empleo público nacional, incluyendo jubilaciones anticipadas, transferencias de personal a las regiones, relocalización intra e interministerial, incentivos para retiros voluntarios, y en extremo reducción de nómina suficientemente justificada.</p> <ul style="list-style-type: none">○ Estimación confiable y documentada de las
--	--	--	--	--

**Gestión Pública
Recomendaciones**

			<p>implicaciones que la descentralización va a tener sobre los pasivos laborales y plan de acción para administrar estos pasivos. Para lograr este objetivo se requiere información</p>
<p>Reforma y desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales consistente con responsabilidades transferidas</p>	<p>Reforma y desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales consistente con responsabilidades transferidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos subnacionales son capaces de formular planes estratégicos de gestión de los servicios transferidos • Creación o adaptación de unidades administrativas responsables de la gerencia de servicios transferidos que capacite a los gobiernos regionales o locales para administrar dichos servicios • Los gobiernos subnacionales tienen la autoridad y capacidad para formar mancomunidades fiscales, de prestación de servicios u otras para neutralizar los efectos de las externalidades o mejorar la capacidad de gestión de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos subnacionales requieren preparar y ejecutar progresivamente programas de reestructuración y fortalecimiento institucional que les facilite la absorción de importantes contingentes de personal, servicios y presupuesto.

**Gestión Pública
Recomendaciones**

		<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos subnacionales crean o adecuan sus sistemas de gestión horizontales, incluyendo: recursos humanos; administración presupuestaria; fiscal y financiera; compras; control interno; análisis y gestión de inversiones 	
	<p>Coordinación de las relaciones intergubernamentales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una institución o reglas formales con capacidad efectiva de coordinar políticas e inversiones públicas y con la capacidad para regular la cantidad, características y ritmo de las transferencias, de acuerdo a reglas claras con la participación de los diversos niveles de gobierno • Capacidad de recolección y procesamiento de información fiscal y financiera subnacional por parte del Ministerio de Economía y/o Finanzas (MEF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar el nivel político de los representantes de la PCM y del MEF ante el directorio del CND. • Crear un cuerpo consultivo de un grupo representativo y pluralista de alcaldes provinciales y distritales para mejorar la efectividad y rendición de cuentas de los representantes de estos niveles de gobierno en el directorio del CND.

Lista de Entrevistados

ORGANIZACION	NOMBRE	CARGO
Acción Popular	Valentín Paniagua	Presidente del Partido Acción popular
Acuerdo Nacional	Rafael Roncagliolo	Sec. Genera del Acuerdo Nacional
ADEX	Vega Monteferri	
Agencia France Fresse	Ricardo Uztarroz	Corresponsal
Alcalde de Ate Vitarte	Oscar Benavides	
Alcalde de Lima Metropolitana	Luis Castañeda L.	
América Tv.	Rosa María Palacios	Periodista
Amnistía Internacional	Sergio Meza	Ex-Presidente
ANSA	Alberto Ku King	Corresponsal
APOYO Consultoría	Pierina Pollarolo	
	Gianfranco Castagnola Z.	Director Gerente
APRA	Jorge del Castillo	Sec. General del Partido
Asociación Civil Transparencia	Pepi Patrón Costa	Presidente
	Alberto Giesecke Matto	Vice-Presidente
	Percy Medina	Secretario General
	Teresa Quiroz Velasco	Coordinadora
Asociación de Jueces para la Democracia	Sergio Salas	Presidente
	Dra. Janet Tello	Directora Ejecutiva
Cámara de Comercio de Lima	Graciela Fernández-Baca de Valdez	Presidente
Canal N	Santiago Pedraglio	
Ciudadanos al Día	Beatriz Boza	Presidenta
CN Descentralización	Luis Thais	Presidente
Colegio de Abogados de Lima	José Vásquez Ríos	Vice Decano
COMEX	Mulder	
Comisión Andina de Juristas	Enrique Bernaldes Ballesteros	Director Ejecutivo
	Rodolfo Albán	Coordinador del Área de Democracia y Participación Ciudadana
	Antonio Ruiz	Investigador Coord. del Área de Modernización el Estado Democracia
Comisión de Comisión de	Dr. Aurelio Pastor	Presidente, Comisión de

ORGANIZACION	NOMBRE	CARGO
Constitución		Constitución
Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la gestión Estado	Jaime Velásquez Rodríguez	Presidente
Comisión de Gobiernos Locales	Rosa Florián Cedron	Presidente
Comisión Nacional de Lucha Contra la Corrupción y Promoción de la Transparencia	Juan Paz Espinoza	Secretario Técnico
CONFIEP	Leopoldo Schelje	
Congreso de la República	Natale Amprimo	Vice-Presidente
	Luis González-Norris	Director del CIP
	Fernando Paredes	Investigador Principal
	Javier Velásquez Quesquén	Presidente
	Alcides Chamorro	Comisión de Fiscalización y Comisión de Justicia
	Ernesto Herrera Becerra	Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización del Estado
	Walter Alejos Calderón	Ex-Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización del Estado
Congreso Partido Aprista	Cesar Zumaeta	
Consejo Ejecutivo del Poder Judicial	Hugo Sivinia	
Consejo Nacional de la Magistratura	Daniel Caballero Cisneros	Presidente
CONSUCODE	Ricardo Salazar Chávez	Presidente
Contraloría General de la República	Genaro Matute	ContralorGeneral
	Rosa Urbina	Vice controladora
	Samuel Torres	SEC. GENERAL DE LA CONTRALORIA
Correo	Juan Carlos Tafur	
Corte Superior de Lima	Víctor Raúl Mansilla Novela	
Defensoría del Pueblo	Samuel Abad	
El Comercio	Juan Paredes	

ORGANIZACION	NOMBRE	CARGO
Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN)	José Ventura	Coordinador de la Maestría en Gerencia Pública
	Braulio Vargas	Coordinador del Programa de Gestión Municipal
Estudio Avendaño	Dr. Jorge Avendaño	
Estudio De Belaunde	Javier de Belaunde	Abogado
Estudio Ferrero	Raúl Ferrero	
Estudio Luis Echeopar García SRLTDA	Marco Alarcón Piana	Abogado Asociado
Estudio Muñiz Forsyth Ramírez Pérez-Taiman & Luna Victoria Abogados	Guillermo Alceu Auler	Abogado Asociado
Expansión de México	Sara Beatriz Guardia	
FONAFE-MEF (Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado)	Hilda Sandoval Cornejo	Directora Ejecutiva
GOVERNA	Mayén Ugarte Vásquez Solís	Gerente General
GRADE	Miguel Jaramillo	Investigador Principal
IDEA	Rafael Roncagliolo	Director del Programa
	Kirsten Sample	
ILD - Instituto de Libertad y Democracia	Enrique Díaz	Sr. Economist
INDECOPI - Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual	Santiago Roca	Presidente
	Fernando Arrunátegui	Gerente General
INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática	Francisco Costa Aponte	Sub Jefe de Estadística
INIA - Instituto Nacional de Investigación Agraria	Pablo Huerta Fernández	Jefe
Instituto Apoyo	Gabriel Ortiz de Zevallos	Director Ejecutivo
Instituto de Defensa Legal	Gustavo Gorriti	
Instituto de Estudios Peruanos	Fernando Rospigliosi	
Instituto Nacional de Defensa Legal	Carlos Basombrío	
	Gino Costa Santolaya	
	Ernesto de La Jara	
	David Lobatón	
	Ricardo Soberón	

ORGANIZACION	NOMBRE	CARGO
Jurado Nacional de Elecciones	Manuel Sánchez Palacios Paiva	Presidente
	José Pérez Duarte	Asesor de la Presidencia
	José Luis Echevarría	Gerente de Fiscalización
	Roxana Villaroel	
KPMG	Oscar Caipo Guerrero	
Macroconsult	Pablo Bustamante	
MAXIMIXE Consult S.A.	Jorge Chávez Álvares	Presidente Ejecutivo
Miami Herald y Christian Science Monitor	Lucien Chauvin	Corresponsal
Ministerio de Economía y Finanzas	Bruno Barletti	SIAF
	Nelson Shack	PRESUPUESTO
	Fernando Zavala	Vice Ministro Economía
	Nelson Shack	Director General del Presupuesto Público
	Bruno Barletti	Coordinador General del SIAF
Ministerio de Justicia	Gianna Macchiavello	Viceministro
	Raúl Callirgos Velarde	Director Nacional de Justicia
OEA	Emb. Ronalth Ochaeta	
ONPE	Fernando Tuesta Soldevilla	Presidente
	Carlos Reyna Izaguirre	Gerente Supervisión de Fondos Partidarios
Partido Popular Cristiano	Javier Bedoya de Vivanco	Vicepresidente
PCM	Álvaro Castañón Seoane	Secretario de Gestión Pública
	Jorge Danós	Asesor del Ministro
	Carlos Salazar Couto	Programa de Modernización y Descentralización del Estado
	María Carola Amézaga	Coordinadora de Unidad Co-Ejecutora de PCM
	Rafael Parra	Jefe de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática
	Fernando Villarán	Presidente de la Comisión de Alto Nivel del Centro de Planeamiento Estratégico
Perú Posible	Luis Solari	Representante del Partido Perú Posible
PETT - Proyecto Especial de Titulación de Tierras y	Domingo Jaime Portuguez Arias	Director Ejecutivo

ORGANIZACION	NOMBRE	CARGO
Catastro Rural		
Pontificia Universidad Católica del Perú	Cesar Landa	Coord. Maestría en Derecho Constitucional
	Carlos Blancas	Prof. Principal de Derecho Constitucional
	Cesar Valega	Prof. Asociado de Derecho Constitucional
Portal Brown Asociados	Víctor Hugo Portal Vega	
Presidencia del Consejo de Ministros	Álvaro Castagnon	Director de Gestión Pública de PCM
Presidente de la Región Callao	Rogelio Canchis	
Presidente de la Región Lima	Miguel Angel Mufarech	
PROINVERSION	Jorge León Ballén	Director Adjunto
PROMPERU - Comisión de Promoción del Perú	Gonzalo Valdez	Gerente de Planeamiento, Presupuesto y Desarrollo Estratégico
PROMPEX - Comisión para la Promoción de Exportaciones	José A. González García	Presidente
	Ricardo Guadalupe	Asesor de la dirección ejecutiva
	Juan Carlos Mandujano	Funcionario de la oficina de Inteligencia de Mercado
PROMPYME - Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa	Iván Mifflin Bresciani	Director Ejecutivo
Reforma de México	Jacqueline Fowks	
Reuters	Judy Weber	
Rodolfo Retamozo y Asociados	Rodolfo Retamozo	
Santistevan de Noriega y Gutiérrez Abogados Consultores	Jorge Santistevan de Noriega	Socio Principal
SBN - Superintendencia de Bienes Nacionales	Aída Amézaga Menéndez	Superintendente
SENASA - Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú	Oscar Domingo	Director de Sanidad Animal
SIN	George Schofield	
SUNAT - Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	Nahil Hirsh Carrillo	Superintendente Nacional
The Miami Herald	Tyler Bridges	Secretario General

ORGANIZACION	NOMBRE	CARGO
Transparencia	Percy Medina	
Universidad Nacional Mayor de San Marcos	Manuel Burga	Rector
Universidad Pacífico	Cynthia Sanborn	
	Eduardo Morón	
USAID	Kim Delaney	Jefe de la Oficina de Iniciativas Democráticas