



Apuntes 96, 37-65
ISSN: 0252-1865
eISSN: 2223-1757
doi: 10.21678/apuntes.96.1913

© Creative Commons Attribution 3.0
Artículo enviado el 8 de agosto de 2022
Artículo aceptado para publicación el 27 de junio de 2023

El necesario y urgente «golpe de timón» de la gestión pública en el Perú

MARÍA AMPARO CRUZ SACO
Connecticut College y Universidad del Pacífico
macru@conncoll.edu

ARMANDO MORALES
Escuela de Gestión Pública, Universidad del Pacífico
moralero00@gmail.com

RAFAEL CORTEZ
Centro de investigación, Universidad del Pacífico
cortez_ra@up.edu.pe

Resumen. En este artículo, se lleva a cabo un análisis de los factores que obstaculizan la efectiva y eficiente administración de los recursos del Estado, y se realiza una propuesta de un nuevo paradigma para la gestión pública. Múltiples obstáculos impiden alcanzar el bienestar de la ciudadanía con atención a su diversidad; eliminarlos; y redefinir la gestión pública con un cambio de prioridades de las políticas públicas que permitirá alcanzar crecimiento con inclusión. El vector de inclusión requiere inversiones importantes en capital humano –educación, salud y tecnología– para elevar el bienestar y la calidad de vida, y en infraestructura física, para alcanzar mayor productividad y absorción del progreso tecnológico. Las prioridades son: empleo registrado (formal) y productivo, reforma del sector salud, educación e inversiones con criterio de integración social. Estas prioridades son comprendidas por siete lecciones de la política macroeconómica que pueden adaptarse a la nueva gestión pública.

Palabras clave. Gestión pública; inclusión social; inversión social; política macroeconómica; política social; rol del Estado; Perú.

The Necessary and Urgent 'Change of Course' in Public Management in Peru

Abstract: This article conducts an analysis of the factors hindering the effective and efficient administration of state resources and proposes a new paradigm for public management. Multiple obstacles prevent achieving

the well-being of the diverse citizenry, necessitating their elimination and a redefinition of public management with a shift in policy priorities to promote inclusive growth. The inclusion vector requires significant investments in human capital, including education, health, and technology, to enhance well-being and quality of life, as well as in physical infrastructure to boost productivity and absorb technological progress. Priorities include formal and productive employment, healthcare sector reform, education, and socially integrated investments. Seven lessons from macroeconomic policy are outlined as applicable to the new public management.

Keywords: Public management, social inclusion, social investment, macroeconomic policy, social policy, role of the State, Peru.

Introducción

El presente artículo propone una nueva estrategia, «golpe de timón», para reorientar la gestión pública, que definimos como la administración de los recursos del Estado para alcanzar determinadas metas de bienestar colectivo. Esta nueva estrategia prioriza los derechos fundamentales de las personas y se apoya en el manejo macroeconómico prudente que asegure un clima de estabilidad económico-financiera requerido para el crecimiento con inclusión. La necesidad de un drástico viraje en la conducción de la gestión pública se basa en su limitada efectividad para traducir las políticas públicas en mayor bienestar para los ciudadanos¹, en un ambiente de mayores tensiones sociales y la agudización de la corrupción experimentada en las últimas décadas. Como señalan Morón y Sanborn (2007), existen trabas de largo plazo, como la dinámica de cambio de reglas y los volátiles horizontes temporales de los hacedores de políticas, que dificultan, con excepciones honrosas, la consistente implementación de políticas públicas. Estas trabas han generado una frágil institucionalidad que afecta la efectividad de la gestión pública (Franco & Scartascini, 2014; Medellín, 2004; Scartascini *et al.*, 2010). En consecuencia, el «golpe de timón» habrá de ir acompañado de un desarrollo importante en el ámbito político y social y del fortalecimiento de la institucionalidad.

Un ejemplo visible de la pobreza de políticas públicas fue la incapacidad en mitigar el impacto de la pandemia –que resultó en 220 000 peruanos fallecidos (Ministerio de Salud [Minsa], 2023)–. La precaria infraestructura sanitaria y las múltiples deficiencias en la implementación de prevención, contención, mitigación y respuesta resultaron en una dolorosa crisis para la mayor parte de la población peruana. A pesar de la rápida provisión de liquidez por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y la voluntad de usar el espacio fiscal acumulado durante los años de estabilidad, la falta de alternativas para la movilización de la población durante este período de dilaciones iniciales en el despliegue de las vacunas, y hasta la baja penetración de internet, contribuyeron a sucesivos traspiés, que generaron un clima de desesperanza generalizada. Por otro lado, la desaceleración del crecimiento económico desde el año 2013 sugería la necesidad de reformas para asegurar un crecimiento con un número cada vez mayor de empleos con mayor productividad (Ortiz & Winkelried, 2022).

1 La evidencia de la ineffectividad de la gestión pública se refleja en distintos indicadores de eficiencia y eficacia, resumidos en el diagnóstico contenido en el documento Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (PNMGP), y su precedente Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, preparados por la oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Perú no es un caso único en América Latina. La mayoría de los países en la región han postergado reformas que contribuyan a la inclusión y a una elevación significativa de la productividad. Según Lahera (2006a, p. 2), «existe consenso en los gobiernos de la región en cuanto a que la excesiva confianza en la efectividad “automática” de las señales macroeconómicas ha contribuido a que se subestime la debilidad de las instituciones, las fallas de los mercados (que pueden ser imperfectos, segmentados o incompletos) y la importancia de las externalidades. Ello ha llevado a depender en exceso de la capacidad de la política macroeconómica para desencadenar por sí sola la dinámica del crecimiento, a veces bajo el supuesto de que la equidad le seguirá». Los retos que enfrentamos, como las emergencias planetarias asociadas al medio ambiente, la economía y nuestros sistemas sociales y políticos, no podrán ser enfrentados con los instrumentos utilizados en las últimas décadas (OCDE, 2020). En consecuencia, es necesario repensar las políticas públicas, definidas en sentido amplio como instrumentos para intervenciones gubernamentales, que promueven crecimiento económico con objetivos sociales (Lahera, 2006b). Este proceso, según Olavarría (2007), es dinámico y podría ser convergente si se asegura retroalimentación entre la base social y los responsables de las políticas públicas.

El país enfrenta la situación de gobernabilidad más delicada desde la década de 1980, cuando el Perú sufrió el impacto de dos flagelos simultáneos: hiperinflación y terrorismo. Es más, el contexto económico se ha complicado con las protestas políticas y los recientes choques climatológicos, que han desatado episodios de violencia y han revelado falta de planificación por parte del Estado a todo nivel. La misma inestabilidad política, que se viene haciendo crónica en los últimos años, ha dificultado la introducción de políticas públicas adecuadas. Existe una parálisis en la toma de decisiones, especialmente en relación con los proyectos de gran envergadura. Se han multiplicado los obstáculos en la búsqueda de consensos sobre políticas y estrategias y, más bien, se ha propiciado una rotación frecuente de funcionarios y hasta de equipos enteros dedicados a la implementación de programas. Así, el propio régimen democrático se debilita cuando los gobiernos no satisfacen aspiraciones populares debido a su limitada capacidad de gestión (Mainwaring & Scully, 2008), mientras que, a su vez, la demora en alcanzar consensos para enfrentar la crisis actual podría rezagar mejoras en el ingreso y el bienestar (Seminario, 2016; Seminario *et al.*, 2020). La gravedad de la situación se ilustra en la apreciación de los riesgos que enfrenta nuestro país según el World Economic Forum (WEF, 2022). De acuerdo con el WEF, el intenso conflicto político y social en el Perú podría generar el colapso del Estado debido al profundo déficit de políticas públicas. Por lo tanto, el

desafío actual es urgente y amerita un «golpe de timón» que introduzca un nuevo paradigma que guíe la gestión pública.

1. La paradoja de crecimiento sin cierre de brechas sociales

En décadas recientes, el Perú ha logrado mejoras innegables en el área macroeconómica. Ello ha sido resultado de la liberalización económica, un clima sostenido de estabilidad y macroprudencia, y la autonomía de instituciones claves tales como el BCRP y entes reguladores. El número de personas bajo la línea de pobreza monetaria se redujo del 50% hacia finales de la década de 1990, al 20,2% el año 2019 (INEI, 2022a; Cruz Saco, 2021). Sin embargo, es evidente que los hogares más pobres enfrentan aún un problema de falta de oportunidades, insuficiente disponibilidad de puestos de trabajo adecuado, falta de acceso y calidad de los servicios de salud y educación, deficientes servicios públicos de infraestructura e inadecuada seguridad. La extendida precariedad y exclusión, y el alto grado de corrupción en los altos niveles del Estado y en la clase empresarial, han agudizado el conflicto político. Si el progreso de una sociedad se mide por las libertades instrumentales disfrutadas por sus miembros (Sen, 1999), la sociedad peruana enfrenta retos sustanciales para mantenerse en una senda de progreso y desarrollo.

¿Por qué el cierre de brechas sociales no ha acompañado a los logros macroeconómicos? Como respuesta a décadas de políticas estatistas, el paradigma iniciado con las reformas estructurales de la década de 1990 concedió oportunidades a la iniciativa privada. El sector público se ha concentrado en sus roles de regulador y de proveedor de servicios sociales básicos. Desde la década de 1990, el paradigma de gestión pública se caracteriza por lo siguiente:

- Las carencias en la implementación de políticas públicas se resuelven de manera incremental condicionado por la ley fiscal.
- El sector privado contribuiría a cerrar las brechas de salud y educación y a gestionar otros servicios como comunicaciones, ahorros previsionales (pensiones), transporte, vivienda y otros.
- Una mayor formalización canalizaría el empuje empresarial del sector informal hacia la creación de empleo registrado y productivo.
- El mayor crecimiento se traduciría automáticamente en mejoras continuas en el bienestar.
- La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) coordina las políticas públicas.

En la práctica, el Estado reaccionó tímidamente a la ausencia de alternativas privadas en áreas clave (hospitales, penetración bancaria, internet). La

baja productividad del sector informal lo acercó a actividades ilegales y hasta criminales en vez de hacia la formalización. La consecuente insatisfacción se ha exacerbado en los últimos años debido tanto a la pandemia como a la agitación social, con decenas de fallecimientos por la violencia reciente y los reiterados desastres naturales. La naturaleza política de la función de la PCM ha llevado a un distanciamiento y a una débil coordinación con las agencias ejecutoras. Estas han enfrentado sus propios desafíos de manera dispersa y con limitada rendición de cuentas. Así, la prolongada falta de respuesta gubernamental ha retroalimentado un desbalance entre la macro- y la microeconomía, entendida esta última como la dinámica a pequeña escala que enfrenta la población en el desempeño de sus actividades económicas.

Por lo tanto, no sorprende encontrar insuficiente progreso en áreas como la calidad y protección financiera de la atención a la salud, prevención y control de enfermedades transmisibles, la nutrición infantil, las habilidades educativas, así como el acceso a las comunicaciones y a la conectividad (PNUD, 2021). Los recursos asignados a áreas clave han sido insuficientes: según la Cepal, el gasto en educación, salud y protección social alcanza el 78, el 68 y el 54% del promedio latinoamericano respectivamente (Cepal, 2021). El problema de recursos limitados se agrava al no eliminarse a tiempo programas de baja efectividad, dejando menos recursos disponibles para programas más apropiados. Por su parte, ante crecientes dificultades de coordinación multisectorial, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha ejercido un rol de apoyo y coordinación en la implementación de políticas sociales. El apoyo brindado es parcial puesto que va más allá de su función primaria. La ausencia de liderazgo central, acompañada por una limitada capacidad de gestión en el uso de recursos, ha conspirado contra la formulación de una acción estratégica del Estado para atender necesidades fundamentales.

En el caso de las regiones, es claro que la descentralización ha fallado en asegurar una provisión satisfactoria de servicios públicos y en garantizar una inversión sostenida a nivel local. Cabe recordar que la transferencia de responsabilidades en materia de salud y educación a los gobiernos regionales culminó el año 2008. En la práctica, esta transferencia es una tarea inconclusa. En salud, por ejemplo, los hospitales y centros de salud de las redes de Lima siguen siendo administrados por el Minsa. Avances para empoderar a padres de familia y usuarios en educación y salud no recibieron la atención debida a pesar de la evidencia de sus logros en cuanto a la calidad de los servicios. Un caso notorio fue el de los centros locales de administración compartida de centros de salud desarrollados en la década de 1990 (Cortez & Phumpiu, 1998). En la primera década del siglo XXI, estos centros dejaron de ser promovidos por el Estado a pesar de que mostraban mejor calidad de

servicios comparados con sus pares centralizados. Por otra parte, la ausencia de control y supervisión del accionar de las autoridades regionales generaron incentivos para el favorecimiento de demandas clientelistas por grupos de interés, con imperfecta rendición de cuentas y extendida corrupción. Ante la falta de soluciones aparentes, la población de las regiones percibe que no se canalizan recursos suficientes para satisfacer sus necesidades prioritarias, mientras que el gobierno central responsabiliza a las autoridades regionales del mal uso local de los recursos, principalmente en las regiones beneficiarias del canon por explotación de recursos naturales. En consecuencia, se ha enturbiado cada vez más la relación social, política y económica entre las regiones y Lima.

¿Es el Estado ineficiente el responsable principal del desbalance entre los logros macroeconómicos y las amplias brechas sociales?, ¿o es la ciudad capital indolente ante los problemas del resto del Perú? La respuesta no es unívoca. Parafraseando a nuestro escritor *Ciro Alegría* (1941), la responsabilidad es ancha pero no ajena. La sociedad debería delimitar las funciones del Estado, y este debería asegurar que sus políticas estén en línea con las expectativas ciudadanas de mejoras en su calidad de vida. Por otro lado, las políticas macroeconómicas deben asegurar la estabilidad, pero también promover inversiones sociales y en infraestructura que aseguren un creciente empleo adecuado, mayor productividad y remuneraciones dignas². Al mismo tiempo, la política social debe favorecer activamente la inclusión. Cuando esta dinámica no es sostenida, el exiguo impacto de las políticas sobre la calidad de vida de la mayoría de la población tiene como resultado una prolongada frustración a pesar de progresos parciales, con el consiguiente riesgo de elevación de los conflictos sociales y apoyo a iniciativas populistas.

El problema descrito no es ajeno al problema del empleo informal en el Perú, uno de los más elevados en América Latina (*Tomaselli*, 2021). Ante la insuficiente capacidad del sector privado para generar empleo adecuado, la población ha tratado de resolver sus problemas inmediatos movilizándose hacia las ciudades y refugiándose en el autoempleo o en la pequeña empresa (*Chávez et al*, 2022). De esta manera, amplios sectores de la población renuncian a la protección jurídica de sus (escasos) bienes y riqueza a cambio de retener la mayor parte de sus ingresos (*Chong & Gradstein*, 2004).

2 Las políticas macroeconómicas incluyen, en su acepción restringida, a la política fiscal, monetaria, financiera, de comercio y laboral. Se evalúan mediante el uso de indicadores macroeconómicos. Una definición más expansiva incluye la efectividad de políticas que requieren recursos fiscales, tales como políticas sanitarias, educativas, tecnológicas, y de atención a la población vulnerable, entre otras, y la consideración de políticas de largo plazo en su diseño, tales como las políticas demográfica y ambiental.

Como resultado, la creciente informalidad acompañada de migración hacia las ciudades ha integrado amplios colectivos de trabajadores y emprendedores al circuito económico de valor. Sin embargo, los elevados niveles de informalidad y centralismo han complicado la capacidad del Estado para organizar tareas a gran escala en distintas áreas. Además, la informalidad como «*modus operandi*» para facilitar transacciones en ausencia de contratos ejecutables ha generado una proliferación de arreglos de corto plazo, al punto que estos han devenido en dominantes en las transacciones económicas, conspirando contra el desarrollo de mercados eficientes.

2. Los retos de la gestión pública

El Perú muestra síntomas de pasar por una etapa de transición sin indicios de convergencia hacia un corredor estrecho de empoderamiento paralelo de la sociedad y de las capacidades del Estado como lo definen Acemoglu y Robinson (2019). ¿Cómo hacer de la crisis actual una oportunidad para iniciar transformaciones? Es claro que se requieren liderazgos idóneos a nivel político, empresarial, institucional y regional, pero en el marco de una estrategia que esté a la altura de las urgencias. Como lo saben los balseros lambayecanos desde los tiempos del Naylamp³, ante determinadas circunstancias, se requiere de un «golpe de timón»: más que la fortaleza de la nave, importa mantener una mano firme y decidida para cambiar de rumbo. Este «golpe de timón» debe conducir a mejorar la eficiencia y la efectividad de la gestión pública apoyada en la política macroeconómica, permitiendo potenciar la confianza en las relaciones económicas, entre empresas y personas, y personas e instituciones, en el marco de un nuevo paradigma.

En su acepción más amplia, la gestión pública –administración de los recursos del Estado para alcanzar el bienestar colectivo– incluye la adecuada conducción de la política macroeconómica. Cabe recordar que la política fiscal, parte integral y sustantiva de la política macroeconómica, posee funciones que van mucho más allá de su rol de estabilización del ciclo económico. En línea con las funciones del gobierno, tal como las caracteriza Musgrave (1959), son objetivos de la política fiscal una adecuada asignación de recursos presupuestales en línea con las prioridades del gobierno y una distribución más equitativa. Bajo este criterio, la política fiscal ha sido efectiva en alcanzar las metas de déficit fiscal y del endeudamiento público como instrumentos para estabilizar el ciclo. Sin embargo, la política fiscal

3 El cronista Miguel Cabello de Balboa reporta la leyenda de Naylamp, que narra la llegada a la costa norte peruana de un misterioso rey, quien dirigía una gran flota de balsas de totora, para fundar el reino Sicán o Lambayeque en el siglo IX d. C.

no ha sido suficiente para fortalecer la gestión pública en áreas tales como procurar servicios públicos, infraestructura y atención social efectiva y de calidad. En consecuencia, los resultados de la gestión pública no han ido en línea con las expectativas para un país de ingreso medio.

A pesar de los problemas señalados, la gestión pública muestra algunos logros, especialmente a través de iniciativas del Ministerio de Desarrollo e Integración Social (Midis). Ejemplos de iniciativas con algún grado de éxito incluyen:

- Juntos: es un programa de transferencias a población gestante, niñas, niños y adolescentes pobres que promueve acceso a servicios de salud preventiva y materno-infantil, y escolaridad sin deserción.
- Qali Warma: es un programa de alimentación escolar (niño/a vigoroso/a) que cubre 4 millones de niños a nivel inicial y primaria (secundaria en la Amazonía).
- Haku Wiñay (Vamos a Crecer): beneficia a 307 000 hogares (más de un millón de personas) a través del desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos para acceder a mercados locales.
- Pensión 65: es un programa de pensiones sociales para 570 000 personas adultas mayores de 65 años de edad y más, en situación de pobreza extrema, quienes representan una cuarta parte de esta población.

A pesar de estas iniciativas, las deficiencias estructurales que enfrenta la gestión pública han alcanzado niveles que no solo obstaculizan el desarrollo humano de la población, sino que amenazan la propia sostenibilidad macroeconómica ante la magnitud de las demandas. Los retos para la gestión pública son diversos –económicos, institucionales y administrativos–. Algunos ejemplos son los siguientes:

- El empleo registrado (formal, que contribuye a la seguridad social y pensiones) se elevó muy poco; la proporción de empleos formales en el total de empleos se ha estancado en un 23,9% en 2022 (INEI, 2022b).
- La brecha de infraestructura para mejorar las comunicaciones y la conectividad a nivel nacional está muy por encima de la de países comparables. En 2022, el acceso a internet de los hogares peruanos fue de un 58,4%, inferior a países con ingreso similar en la región (INEI, 2023).
- A diciembre del año 2020, solo el 42,3% de los adultos tenía alguna cuenta de depósito en el sistema financiero, con una brecha importante de género desfavorable para las mujeres (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

- La cobertura de atención primaria de salud no ha mejorado sustancialmente. Por su parte, la protección financiera en salud es todavía un reto; en promedio, el pago de bolsillo de los hogares representó el 28% del gasto total en salud en el año 2019 (Banco Mundial, 2023; Organización Mundial de la Salud & Banco Mundial, 2021). Una proporción importante de niños carece de una adecuada nutrición, con una prevalencia de la anemia del 40,1% en el año 2020 (INEI, 2020a).
- Las enfermedades emergentes avanzan con rapidez, en especial las no transmisibles que requieren prevención. En los últimos 15 años, mediante un adecuado control, prevención de enfermedades no transmisibles y tratamiento de enfermedades mentales, más de 183 000 muertes pudieron haber sido prevenidas (Organización Panamericana de la Salud, 2021).
- En 2021, la tasa de deserción en educación secundaria para el quintil más rico fue del 11,4%, mientras para el del quintil más pobre fue del 22,6%. El atraso escolar de la población de 11 a 16 años que asiste a educación secundaria es del 26,4%, y más alto (32,5%) en aquellos con idioma materno quechua, aimara y otras lenguas amazónicas (INEI, 2022c). La tasa de matrícula en educación superior de la población de 17 a 24 años en 2021 fue del 12,7% para el quintil más pobre y del 46,3% para el quintil más rico. El 25,4% del total de la población de entre 15 y 29 años ni estudia ni trabaja (INEI, 2022c).
- Solo en ocho regiones se tiene una cobertura de acceso a agua por red pública superior al 80%. Existen demasiadas viviendas precarias y sin energía eléctrica; el 5,9% de los hogares no tienen acceso a energía eléctrica a nivel nacional y el 17,4% en zonas rurales (INEI, 2022d).
- Más del 50% de las personas adultas mayores participan en el mercado laboral, principalmente como trabajadores independientes en servicios menores, debido a la ausencia de una política previsional. La mayor parte está aquejada por dolencias de salud crónica (INEI, 2022e).
- La inequidad de género se manifiesta en la violencia impune contra mujeres, en la brecha de ingresos por trabajo entre jóvenes, adultos y personas mayores, en la feminización del cuidado en el hogar y de ocupaciones de baja productividad, y en barreras institucionales por el régimen de género imperante (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2023; Beltrán & Lavado, 2014; Vaccaro *et al.*, 2022; Cruz Saco *et al.*, 2018).

La apuesta por la estabilidad macroeconómica para favorecer un crecimiento basado en el dinamismo del mercado ha favorecido cierta convergencia de ingresos, en especial en los últimos años (Ramírez-Rondán, Terrones, & Winkelried, 2020). Aun así, es claro que el crecimiento económico «por sí mismo» no reduce de manera automática y significativa las brechas sociales. Ello ha resultado en una falta de articulación en importantes áreas como el mercado laboral, el centralismo, y la división política:

- **Desarticulación y mercado laboral:** el mercado laboral segmentado según su registro o formalización es una manifestación de la heterogeneidad estructural o dualidad de las actividades económicas de alta y de baja productividad. Un segmento importante del empleo agrícola y en servicios opera dentro de la informalidad con baja productividad. El progreso en formalizar estas actividades en años recientes ha sido limitado al no surgir un número suficiente de empleos apropiados a pesar del mayor crecimiento económico (Cruz Saco *et al.*, 2018). En ausencia de intervenciones adecuadas a través de una política agrícola, laboral y de inversión pública, acompañada por una respuesta significativa en inversión privada, es de esperar que la realidad del mercado laboral continuará en la misma senda de bifurcación entre empleos de alta y baja productividad, con un mayor uso de tecnologías por parte de las empresas más productivas, que en gran medida sustituyen mano de obra menos calificada (Novella, Rosas-Shady, & Alvarado, 2019). En 2019, la producción del sector informal representó el 18,9% del PBI y el 72,7% de los trabajadores de la PEA ocupada se desempeñó en un empleo informal (INEI, 2020b).
- **Desarticulación y centralismo:** la participación en la vida nacional de distintas poblaciones distribuidas a lo largo y ancho del país, en zonas rurales y en las áreas urbano-marginales de los grandes centros poblados, fue largamente desplazada por la concentración del poder económico y financiero en Lima y Callao. En sus estudios sobre la distribución de la actividad económica y de la población, Seminario (2016) ha documentado cómo la sierra sur perdió vigencia a favor de la costa norte –Lima y la sierra central alrededor de la capital–. La nueva distribución regional subordinó el crecimiento y el desarrollo de la sierra sur y norte con la sola excepción de los poblados cercanos a centros mineros extractivos. Los pequeños pueblos andinos, hogar de comunidades y familias íntimamente ligadas a la agricultura, muchas veces de subsistencia, no fueron parte de políticas transformativas de fomento e inversión en infraestructura. En consecuencia, su falta de incorporación a las cadenas de valor local y regional impidió que

eleven su competitividad y crecimiento. Una característica singular de la peruanidad es la correlación de la estructura tecnológica dual con su diversidad étnica y multicultural. Basadre (1931) argumentó que esta diversidad era simultáneamente un problema para la construcción de la nación y también una posibilidad, siempre y cuando implementemos una estrategia de integración social y cohesión transversal.

- **Desarticulación y división política:** el problema de la división política se hizo evidente con el retorno a la democracia el año 2000. Un ambiente externo favorable y la apuesta por la descentralización dieron la impresión de que las divisiones se podían resolver sin reformas adicionales. Sin embargo, la expresión de la voluntad popular en las elecciones del 2021, aunque también explicada por el trauma de la pandemia, refleja que el problema de exclusión y el fracaso de la gobernanza han alcanzado niveles preocupantes. Esta tensión involucra a los «los *insiders*», quienes representan el poder económico y financiero e interactúan con actores que se integran al sistema con distintos grados de informalidad, desde los llamados «empreendedores» hasta los que lucran con actividades ilegales, como el narcotráfico y la minería ilegal. Esta tensión afecta negativamente a una parte importante de la ciudadanía empobrecida, con escasos activos, con empleos extremadamente precarios, sin capacidad de integración, y con mayor número de deudos que sucumbieron a la COVID-19. El bajo compromiso en asegurar la provisión de servicios públicos de calidad, propio de países muy pobres o muy desiguales, es parte de este problema fundamental (Banco Mundial, 2017). Como señala el Banco Mundial, la justicia y la legitimidad son importantes para generar oportunidades económicas. Si el cumplimiento de la ley es creíble y consistente, se asegura un piso más parejo y mayores oportunidades que fomentan una mayor cooperación (Banco Mundial, 2017).

Un liderazgo político y efectivo, capaz de ejecutar respuestas a los retos descritos, requiere la creación de consensos. El primer paso en esta dirección es identificar, de manera urgente, los criterios que guíen un nuevo enfoque con metas prioritarias de la gestión pública. Esto se desarrolla en la siguiente sección.

3. Los criterios y metas del «golpe de timón» en la gestión pública

Los criterios para el nuevo enfoque de la gestión pública deben apuntar a las siguientes metas: en primer lugar, eliminar los obstáculos para implementar políticas que coadyuven a la cobertura universal de los servicios públicos.

En segundo lugar, mejorar sustancialmente la dotación de capital humano. Por último, integrar a la población a los circuitos económicos a fin de promover eslabonamientos productivos entre las actividades a pequeña escala y actividades modernas y dinámicas.

El desafío expresado durante la instalación del Acuerdo Nacional de 2002 sigue vigente: «Bienes, servicios y regulaciones no responden a las expectativas, necesidades de las personas y a la creación del valor público» (Decreto Supremo N.º 103-2022-PCM, 2022). Para revertir esta situación, el «golpe de timón» debe considerar:

- Introducir nuevas maneras de definir objetivos y mejorar los instrumentos y estrategias para alcanzarlos, incluyendo elementos de cambio sustancial en procesos clave para una mayor eficacia del Estado.
- Aplicar reformas políticas e institucionales para alcanzar la necesaria articulación socioeconómica hacia objetivos comunes.
- Mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud y educación a poblaciones más vulnerables en regiones desfavorecidas. Ello elevará la inversión pública directa en proyectos que favorezcan a las actividades más rezagadas e involucran alianzas público-privadas en la entrega de servicios. Las inversiones en educación, salud, protección social y conectividad, por ejemplo, fomentarán el uso de tecnología y la empleabilidad.
- Avanzar hacia la equidad en el acceso a los servicios públicos, asegurar equidad de género, erradicar los feminicidios mediante sanciones ejemplares y la adecuación del sistema educativo. Mediante el apoyo legislativo e institucional a las mujeres y madres, en el interior de la familia y en el mercado laboral, asegurar su participación laboral en empleos adecuados, registrados y con seguridad social, así como mediante el pago de remuneraciones que respondan a la productividad sin discriminación de género, edad o etnia y la expansión de protección social remedial (Beltrán, Cruz Saco, & Pérez, 2021).
- Integrar procesos que apoyen el desarrollo de comunidades con reconocimiento y respeto de sus historias, identidades, legados y memorias colectivas.

En agosto del 2022, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (Decreto Supremo N.º 103-2022-PCM, 2022), segundo plan que trata de ordenar los esfuerzos de gestión pública. El plan enfatiza un gobierno abierto y mantiene una intención de mejora en la aplicación de mecanismos. Debido a la actual coyuntura de inestabilidad, no es realista esperar que el programa proponga algo diferente al usual enfo-

que incremental. El plan correctamente enfatiza la gestión pública centrada en las personas como principio guía de la gestión pública. En particular, propone abandonar un enfoque de oferta de servicios del Estado y adoptar un enfoque centrado en la demanda de la ciudadanía.

Aunque es claro que un cambio más sustantivo requerirá un acuerdo mínimo entre actores clave en una coyuntura que favorezca una mayor estabilidad, es difícil pensar que pueda haber un progreso sustancial sin un «golpe de timón». Es cierto que se pueden presentar «ventanas de oportunidad» en áreas particulares, en que confluyen la urgencia de un problema específico con una propuesta de solución con viabilidad política, como en el caso de la reforma del servicio civil en un inicio (Esparch, 2012). Pero mientras se mantenga un enfoque incremental, será difícil introducir un enfoque a nivel de todo el gobierno (OCDE, 2018).

El «golpe de timón» propuesto en la gestión pública necesariamente requerirá una redefinición de las políticas públicas. El diagnóstico del PNMGP identifica que el diseño inadecuado de las políticas públicas es un determinante en la baja calidad de la provisión de bienes y servicios por parte del estado. En particular, considera que los siguientes problemas impiden alcanzar los objetivos:

- la definición de los problemas no se basa en evidencias;
- ausencia de criterios de priorización de políticas;
- incorrecta identificación de objetivos, indicadores y lineamientos; y
- formulación de políticas sin sustento en el análisis del impacto regulatorio.

Se debe tener presente que las políticas públicas requieren niveles de información, movilización, cooperación y coordinación de naturaleza muy distinta a la del sector privado (Mueller, 2020). Los argumentos que propugnan «sacar al Estado del camino» esperando que el mercado y el sector privado llenen el vacío, ignoran la necesidad de potenciar el capital humano, asegurar mejoras en la calidad de vida y alinear la inversión pública a las carencias sociales que complementan el funcionamiento de los mercados (Rodrik, 2011; Mazzucato, 2013, 2020). Asimismo, las prioridades deben ser claramente definidas para que las políticas públicas generen un cambio fundamental y efectivo en la gestión pública –como el propuesto–. Nuestra propuesta enfatiza cuatro prioridades:

1. **Promoción del empleo formal (v. g., empleo registrado con seguridad social).** Reorientar la inversión pública para la promoción de empleo productivo como paso fundamental para una reducción progresiva e irreversible de la pobreza. El Perú tiene un

alto contingente de mano de obra poco calificada cuya demanda es cada vez menos dinámica. Aunque, de acuerdo con la OCDE (2018), la población con educación secundaria completa no está muy por debajo del promedio de sus países miembros (34 vs. 40%), su absorción por el sector moderno de la economía ha sido exigua. El llamado «autoempleo», uno de los más elevados en la región, disfraza el problema de falta de empleo adecuado (Jaramillo & Campos, 2021). Además de la capacitación y entrenamiento de jóvenes para que participen productivamente en el mercado laboral durante su vida activa, es importante evaluar intervenciones de corto plazo: apoyo fiscal temporal para programas de empleo, integración de la agricultura para el sector interno (con una participación del empleo informal de más del 90%), y apoyo a cadenas de valor en los mercados locales y regionales.

- 2. Reformar la organización y financiamiento del sector salud para el logro de metas sanitarias acompañadas de protección financiera.** En el corto plazo, el Sistema Integrado de Salud (SIS) y EsSalud –los dos fondos públicos más grandes– deberían constituirse en unidades de compras de servicios de salud en el marco de un plan común de beneficios, con mecanismos de pagos por resultados e incentivos para establecimientos y redes de salud alineados con las metas sectoriales. El rol del Estado debe fortalecerse a través del Ministerio de Salud (Minsa) y de la Superintendencia Nacional de Salud (Susalud) como ente rector y ente supervisor de la calidad de servicios y del desempeño de las entidades financiadoras de salud respectivamente. El sector privado participará en la provisión de servicios en alianza con el sector público con miras a mejorar el acceso y la calidad de estos. La asignación eficiente y transparente de los recursos requiere la separación de los roles de provisión y de compra de servicios, como está contemplado en la legislación cuya implementación sigue pendiente (Decreto Supremo N.º 010-2016-SA, 2016). La meta central de una reforma en salud es generar un sistema de salud competitivo y regulado en cuanto a sus estándares de servicios, con más financiamiento público y una gestión de los recursos que permita entregar servicios de calidad y protección financiera a la población ante riesgos asociados a la salud.
- 3. Promover el desarrollo de habilidades para nuestro desarrollo fortaleciendo la educación primaria y secundaria, y la educación técnica y superior.** Si bien el Perú ha empezado a mejorar sus resultados en el Programa para la Evaluación Internacional de

Alumnos (PISA), todavía se registran brechas importantes con relación a los países miembros de la OCDE e incluso con otros países de América Latina. Más allá de PISA, el mercado laboral demanda «empleabilidad» y la sociedad demanda «buenos empleos»: se debe apuntar a un ecosistema de habilidades que establezca mecanismos para certificarlas y desarrollar las habilidades a través de colegios, universidades, institutos técnicos, con adecuada acreditación. En segundo lugar, definir mecanismos para asegurar el acceso a oportunidades para el desarrollo profesional y la actualización de habilidades técnicas que permitan crear una cultura de evaluación y un enfoque por resultados en el sector.

4. **Ejecutar inversiones específicas con criterios de integración social.** Las inversiones en infraestructura –carreteras, caminos rurales, puertos, aeropuertos, medios masivos de transporte en ciudades, y mayor conectividad digital, entre otras– con acciones complementarias del Estado podrán optimizar el crecimiento de la productividad. Planes con participación del gobierno central aseguran el acercamiento del gobierno a las regiones, complejo desafío desde los tiempos de la achirana del inca Pachacútec⁴. Asimismo, la inversión para la prevención y mitigación de riesgos ambientales brinda una oportunidad para incorporar políticas regionales que apunten a un objetivo común. En el caso de los centros mineros, es imprescindible ampliar los acuerdos y las colaboraciones entre las empresas mineras y las comunidades. Además, se deben incorporar interlocutores interesados, tales como los constructores de viviendas y actividades agrícolas circundantes que permitan, por ejemplo, apoyar la construcción de vivienda social y el uso de tecnologías adecuadas. El uso de los recursos del canon podría permitir un flujo estable y sostenido de recursos en inversiones que prioricen la educación, salud, protección social y el desarrollo de las comunidades vecinas.

La reorientación de las políticas públicas con el sugerido «golpe de timón» podrá sostener la preparación de agendas específicas y la implementación de planes de acción. Para ello, se deberá contar con el necesario apoyo de

4 Cual versión moderna de la historia romántica narrada por nuestro insigne tradicionalista Ricardo Palma, *La achirana del Inca*. Esta historia cuenta cómo Pachacútec reacciona al amor no correspondido de una doncella con la construcción del primer canal de riego en el desierto iqueño (Palma, 1875). «Achirana» es una expresión quechua que quiere decir «lo que corre limpiamente hacia lo que es hermoso».

los distintos actores sociales, que requerirá una permanente evaluación de resultados en función del cierre de las brechas existentes.

4. El nuevo paradigma de la gestión pública

El PNMGP enmarca su enfoque en el paradigma de la nueva gobernanza pública. Las personas deben adquirir un rol central en la coproducción de políticas y provisión de bienes, servicios y regulaciones. Enfatiza la creación de valor público a través de intervenciones efectivas y útiles para las personas, en un marco de un vínculo colaborativo sustentado en valores de eficacia, eficiencia y, sobre todo, democracia. Se aleja de la idea de un «paradigma global» que guíe la gestión pública, como la adopción generalizada de prácticas asociadas a «la globalización» (Osborne & Gaebler, 1992, citado por Hood, 1995). Más que la transferencia pasiva de prácticas internacionales, el PNMGP afirma principios centrados en personas, incluyendo derechos humanos, orientación a resultados, resiliencia, eficiencia, territorialidad, continuidad, flexibilidad, agilidad y sostenibilidad ambiental.

El nuevo paradigma en la gestión pública que proponemos implica ir un paso más allá. Es una apuesta por el liderazgo de un Estado cuya adecuada funcionalidad se extienda más allá de los gobiernos de turno. Solo se logrará con cambios que modifiquen significativamente los términos de la interacción y el diálogo entre el Estado (gobierno central y los gobiernos regionales), la empresa privada (grande, mediana, pequeña y micro-) y la sociedad (actores sociales, asociaciones, instituciones culturales y educativas, medios de comunicación, organizaciones/comunidades de base, etc.). Como responsable de las políticas de desarrollo y de la política social, el cambio debe ser iniciado por el Estado, redefiniendo los términos de la gestión pública de manera que rompa la inercia que ha limitado sus capacidades y el empoderamiento social. Solo así, contribuirá al fortalecimiento de la sociedad civil y propiciará el mayor dinamismo de un diverso sector empresarial que expandirá el empleo productivo. Para ello, se deben definir objetivos concretos en el proceso de revertir el círculo vicioso de desconfianza, informalidad y cortoplacismo. En este esfuerzo, el gobierno central debe guiar a los gobiernos regionales con apoyo a su gestión en áreas claramente definidas, exigiendo transparencia y rendición de cuentas. De esta manera, se podrán sentar las bases de un nuevo contrato social de crecimiento con transparencia e inclusión social.

Para acometer esta ambiciosa y difícil tarea, se debe tener en cuenta que, a diferencia de la política macroeconómica, la gestión pública enfrenta desafíos complejos cuyos resultados nunca son finales. El impacto de la aplicación de políticas de gestión pública enfrenta distintos horizontes temporales y debe

ser evaluado desde distintos puntos de vista (Dye, 2004). Sin embargo, los logros de la política macroeconómica en las últimas décadas pueden servir de referente para guiar la reformulación de la gestión pública. El manejo macroeconómico en el Perú ha logrado trascender a la política y a las deficiencias institucionales de tal manera que ha llamado la atención de organismos multilaterales y observadores internacionales. Esto se explica tanto por la adhesión a políticas prudentes comprobadas internacionalmente como por el apoyo por una gran parte de la sociedad a su continuidad. El trauma de la hiperinflación, el temor al avance del terrorismo, la continua mejora en las condiciones de vida promedio —especialmente en los 15 años previos a la pandemia, durante los cuales el crecimiento del PBI per cápita fue del 70%, mientras que la pobreza se redujo de casi el 50 al 22% de la población— explican que el costo/beneficio político para cada gobierno se haya inclinado a favor de continuar manteniendo los lineamientos de política económica.

¿Qué lecciones positivas de la política macroeconómica son adaptables para un cambio de paradigma en la gestión pública en el Perú? Estas lecciones pueden clasificarse de la siguiente manera:

1. identificación de liderazgos que ayuden a romper la inercia perpetuada por la dispersión de esfuerzos;
2. reformas institucionales y políticas que apoyen el proceso para integrar esfuerzos desde el ejecutivo, el legislativo y la administración pública;
3. «*shock*» de mejoras en la eficacia y eficiencia de la acción estatal, que, a la manera del *shock* antihiperinflacionario de la década de 1990, permita a la población visualizar con claridad el alcance del compromiso de reforma;
4. metas objetivas y claras, que apunten a una sustancial mejora de la articulación social;
5. selección de políticas públicas de probado éxito, con adaptación a situaciones idiosincráticas manteniendo sus principios, y la ruptura con políticas y prácticas de probado fracaso;
6. monitoreo de resultados para reformular políticas y hacer ajustes necesarios para asegurar continuidad del progreso hacia alcanzar metas sociales; y
7. desarrollo de capacidades de administración y técnico-profesional para la gestión pública.

De manera más detallada, estas lecciones implican lo siguiente:

- **Identificación y puesta en práctica de liderazgos:** el cambio de paradigma de la política macroeconómica fue acompañado por la

delegación de facultades de liderazgo *de facto* al MEF en la priorización de políticas sectoriales. Esta responsabilidad fue gradualmente absorbida por la oficina de la PCM. En la práctica, la multiplicidad de agencias a cargo de distintas tareas ha derivado en un problema de coordinación y en una deficiente rendición de cuentas. A su vez, la inestabilidad política y la falta de continuidad de los funcionarios designados para la coordinación y el seguimiento han propiciado un desbalance de incentivos entre dicha oficina y las agencias encargadas de las distintas tareas de gestión pública. Este resultado sugiere la necesidad de identificar funciones de liderazgo más allá de los ministros de turno para asegurar la continuidad de las políticas y una mejor coordinación entre distintos agentes, a nivel nacional y regional. Como mínimo, la PCM debería designar una autoridad responsable al más alto rango (podría ser la actual Secretaría de Gestión Pública, investida de un mayor rango), por un período determinado, que reporte periódicamente al Congreso sobre los resultados y las limitaciones en la implementación de la agenda de cambios.

- **Reformas políticas e institucionales:** la inestabilidad política no solo ha constituido una distracción para las autoridades en el desempeño de sus funciones fundamentales, sino que, especialmente en tiempos recientes, ha contribuido a deslegitimar la democracia, las virtudes de los mercados y a tener al aparato público a la defensiva, afectando el ejercicio de sus funciones. Esto se hace más complicado aún por la creciente judicialización de la política. Lo urgente es asegurar consensos básicos entre los partidos políticos sobre la rendición de cuentas, la transparencia en el ejercicio de los poderes del Estado y una mejor representatividad política de la población. Las reformas institucionales deben apuntar a que el Estado garantice los derechos consagrados en la Constitución. Es necesario, y hasta urgente, empezar una discusión seria y despolitizada de las reformas estructurales de distinta naturaleza en áreas como marcos de participación política, seguridad y justicia, e incluso registros públicos, propiedad intelectual y contratos digitales. Complementariamente, otras reformas importantes deben apuntar a un mejor cumplimiento de la ley (*rule of law*), y proveer mejores condiciones para asegurar un empleo digno. Estas reformas serán necesariamente de largo aliento y requerirán un gran esfuerzo en alinear voluntades políticas, lo que por el momento parece difícil, pero que no por ello debe dejar de mantenerse en la agenda legislativa. Sin embargo, los cambios fundamentales en la gestión pública no pueden esperar

la materialización de estas reformas, aunque pueden contribuir a edificar un ambiente favorable para su adopción.

- **Shock de eficacia y eficiencia:** de la misma manera que el llamado ajuste de *shock* de la década de 1990 fue inevitable, por el nivel alcanzado de inestabilidad económica, hoy es urgente identificar áreas en las que se deben tomar acciones inmediatas para iniciar un proceso de reformas fundamentales en la gestión pública. La inestabilidad político-social y la sensación generalizada de ausencia del Estado han llevado a una situación de emergencia comparable al período de hiperinflación. El costo de la inacción es más alto que el de emprender pronto una agenda ambiciosa, con la ventaja de que el impacto en la calidad de vida de la población puede ser positivo desde un inicio, a diferencia del drástico ajuste en los ingresos que sufrió la población en la década de 1990. Esta agenda básica podría estar compuesta como mínimo por medidas que eleven sustancialmente la eficacia y eficiencia de la acción del Estado. Un área muy importante para asegurar una mejora de calidad, un mejor uso de recursos y la contención de las posibilidades de corrupción es la de la reforma del esquema de compras estatales. Esta reforma no solo tendrá un impacto directo sobre la gobernanza, sino que conlleva implicancias para otras esferas, tales como una efectiva descentralización, mejores sistemas de información y adecuada provisión de servicios públicos. En segundo lugar, el marco para las asociaciones público-privadas debe reformularse tomando en cuenta los casos de éxito y los arreglos institucionales más adecuados, para revertir su desprestigio actual debido a malas prácticas y corrupción. Este impacto ha generado demoras en la ejecución de proyectos, disputas legales por desacuerdos reales o aparentes, paralización en distintas instancias en el proceso de toma de decisiones, y reticencia de inversionistas de primer nivel para participar en proyectos clave. Para complementar estas reformas, se debe iniciar un esfuerzo paralelo para afinar el control gubernamental durante el proceso de preparación y ejecución. La óptima utilización de los recursos fiscales con los que cuenta el gobierno para financiar sus intervenciones públicas depende también de la efectividad de las funciones de control.
- **Metas objetivas y claras:** para la evaluación de las brechas y del impacto de la gestión pública en reducirlas será necesario identificar indicadores de articulación social que permitan medir resultados de manera objetiva. De esta manera, se podrá conducir desde una plataforma común el análisis de impacto, cambios en comportamiento de población objetivo, decisiones sobre las escalas apropiadas en la

fase de intervención y, en general, la evaluación permanente de las intervenciones para asegurar una efectiva retroalimentación de las experiencias para perfeccionamientos posteriores. El uso de indicadores debe basarse en brechas, más que en el número de proyectos normativos o metas presupuestales, como sucede en la actualidad, incluso en el PNMGP. El análisis de impacto regulatorio debe centrarse en la implementación de políticas en las que se espera mayor resistencia por determinados grupos, en lugar de una aplicación pasiva que considere solamente los costos presupuestales.

- **Selección de políticas de probado éxito:** las políticas sociales deben ser parte integral de las políticas públicas con carácter prioritario, asegurando valor por dinero y evitando clientelismo político. Serán parte de una política de Estado clara y transparente que conduzcan a la igualdad de oportunidades y de empoderamiento. En los últimos años, existen muchos ejemplos en la experiencia internacional que han sido estudiados a un nivel de detalle que permiten su rápida adaptación a la realidad nacional. Un ejemplo son las plataformas MAC (mejor atención al ciudadano), que centralizan diversos servicios en puntos accesibles para la población. Una evaluación realista de alternativas a programas deficientes debe recoger información directa de la población para justificar ajustes. Eso va en línea con una mayor relevancia del enfoque de gobierno abierto.
- **Monitoreo de resultados con implicancias en redefinición de políticas y prácticas:** la definición de prioridades, estrategias, agendas, y los términos de la participación en el diseño y ejecución de la política social por las instituciones pertinentes deben considerar metodologías experimentales. Ello requiere la colaboración de distintos agentes con funciones precisas, desde aquellos encargados del diseño de intervenciones y reformas, hasta profesionales encargados de tareas de monitoreo a nivel granular, con metodologías adaptadas a problemáticas específicas. La introducción de presupuestos por resultados fue un paso positivo para facilitar la evaluación de la implementación de políticas, con algunos logros positivos, como la reducción de la desnutrición crónica infantil del 28% en 2007 al 12,9% en 2018. En otros casos, hay problemas que van desde la inapropiada definición de causas del problema identificado hasta falta de información reciente para diagnósticos y pobres indicadores de desempeño (Benavente, 2016).
- **Desarrollo de capacidades de gestión y conocimiento para la gestión pública:** los funcionarios públicos para los puestos enco-

mendados y estratégicos deben seguir estándares de calificación como parte de una línea de carrera pública con meritocracia estricta. Todos los logros anteriormente señalados solo serán posibles si el Estado logra articular un esquema claro y simple. Este plan asegurará que los puestos de mando más importantes en cuanto a decisiones sobre el presupuesto estén en manos de personal profesional, altamente calificado, seleccionado por concurso público internacional, con aprobación de la PCM. A nivel del personal intermedio, se requiere cada vez más de funcionarios con mayor entrenamiento y conocimiento de herramientas tecnológicas (uso de *e*-gobernanza, por ejemplo) para enfrentar las necesidades y retos de los ciudadanos en un contexto de una sociedad con información creciente (Van Jaarsveldt, 2008).

Las deficiencias de la gestión pública constituyen, al fin y al cabo, un problema económico. Los costos de transacción de la economía son mayores a mayor incertidumbre, imprevisibilidad, desconfianza, limitada acumulación de capital humano y estancamiento de la productividad. Por tanto, su reducción tendrá un impacto en el largo plazo sobre la viabilidad de actividades económicas, la rentabilidad de las inversiones, el multiplicador del gasto fiscal y el crecimiento del mercado interno. Es claro, entonces, que superar las deficiencias de la gestión pública debe ser también parte de la política macroeconómica de manera más integral que lo que ha sido hasta la fecha. Esto se discute en la siguiente sección.

5. Política macroeconómica y gestión pública

Es innegable que el crecimiento sostenido será, en última instancia, el que asegure una mejora en el promedio de la calidad de vida en el largo plazo. Sin embargo, la experiencia de las últimas décadas muestra que severos problemas pueden acumularse detrás de los promedios. Por ejemplo, la insuficiencia de la inversión privada no minera está detrás del excesivo autoempleo de muy baja productividad. Por otro lado, mientras la política macroeconómica puede asegurar condiciones favorables para el crecimiento al mantener la estabilidad, el nivel de crecimiento dependerá de la dinámica de la inversión, de la competitividad externa y del crecimiento del mercado interno. Estas dinámicas, en la actualidad, dependen en gran medida de factores externos, tales como las perspectivas de la economía de China, los Estados Unidos de América y la Unión Europea; los cambios en tendencias del comercio internacional, incluyendo la nueva tendencia al «*friendshoring*» (o abastecimiento de insumos desde lugares que aseguren una relación estable de largo plazo entre países); el realineamiento de la demanda de minerales en función de los requerimientos de inversiones en nuevas fuentes de energía;

y choques externos por motivos climáticos o geopolíticos (*v. g.*, la guerra en Ucrania). Mientras tanto, el deterioro en la calidad de los servicios públicos y el impacto en el capital humano tendrá cada vez más serias consecuencias. Como dijo Paul Krugman (2021) «las políticas de gobierno rara vez tienen efectos mayores en la tasa de crecimiento de la economía, pero pueden tener grandes efectos en la calidad de la vida de la gente».

La realidad es que no es necesario abandonar la disciplina ni la prudencia en el manejo macroeconómico para replantear la estrategia de la gestión pública. Los recursos presupuestales siempre estarán restringidos y, por lo tanto, es aún más necesario asegurar su uso eficiente ante un cambio de estrategia, lo cual abonará a favor de la sostenibilidad fiscal. Si bien es cierto que las políticas públicas funcionan mejor cuando hay estabilidad macroeconómica, romper con la inercia en la gestión pública contribuirá a un uso de recursos más cercano al óptimo, lo cual también es un elemento importante de la disciplina fiscal. De cualquier manera, la política fiscal debe incorporar un esfuerzo por ampliar el espacio presupuestal para ejecutar las políticas requeridas y evitar fricciones en su implementación. Por ello, es necesario replantear una estrategia tributaria que incluya ampliar la base tributaria, acortar brechas de recaudación del impuesto general a las ventas (IGV) y el impuesto a la renta, revisar las exoneraciones en función de su impacto y evaluar la introducción de impuestos en función de las necesidades fiscales para una mejora sostenida de la gestión pública. Una evaluación costo/beneficio de distintas opciones tomando en cuenta consideraciones de eficiencia y progresividad deberá ser parte del análisis periódico del desempeño de la recaudación tributaria. En cuanto a la política de endeudamiento, su carácter intertemporal debe tener en cuenta casos en que los beneficiarios de inversiones para una mayor articulación socioeconómica son las futuras generaciones, quienes podrán hacer mejor uso de las mayores oportunidades, que, a su vez, contribuirán al dinamismo de la economía.

La aspiración frecuentemente olvidada en el camino hacia una economía de mercado incluye «igualar el piso», lo que también implica erradicar la discriminación, la intolerancia y el acceso desigual a bienes y servicios públicos, en particular los de salud, educación, agua potable, electricidad y desagüe. Nuestro análisis ha puesto en evidencia fallas de gobernanza que, a menudo, derivan en fallas institucionales. Otro ejemplo actual es la dificultad para reformar la seguridad social por haberse postergado largamente su reconsideración oportuna. Una falla de gobernanza se ha traducido así en una excesiva exposición de trabajadores a contingencias de corto y de largo plazo que no están adecuadamente cubiertas, con lo que se elevan la vulnerabilidad y los costos de los riesgos sociales. Sumando los problemas

de evasión y elusión de contribuciones a la seguridad social por las bajas remuneraciones y altos costos de contratación, más la fragmentación y competencia entre los sistemas de pensiones privado y público, los costos administrativos y la migración de trabajadores entre puestos de trabajo registrados y no registrados, se ha llegado a una situación en la que la cobertura es menor de la cuarta parte de la PEA, con una acentuada brecha de género en contra de las mujeres. Esto es una llamada de alerta en favor de políticas proactivas.

Otra área que requiere mayor atención es la política sectorial. Una política agropecuaria de apoyo a la producción local permitirá expandir la producción, incrementar la infraestructura productiva en zonas rurales, mejorar el acceso a los mercados de mayor escala y, así, posibilitar un mayor ingreso para los productores rurales. Además, mejoras en la infraestructura, que benefician a la comunidad local, podrían potencialmente impulsar el turismo extranjero y nacional (aeropuertos, vías terrestres, hoteles y *resorts*, restaurantes, agencias de viaje), para un mejor aprovechamiento de la oferta de atracciones históricas, belleza del paisaje, arte culinario y otras ventajas comparativas. Con el tiempo, esta dinámica permitirá que sectores intensivos en mano de obra en agricultura y servicios en zonas descentralizadas se beneficien de la expansión del mercado doméstico.

Reflexiones finales: la urgencia del «golpe de timón»

El argumento principal de nuestro análisis es la necesidad de una redefinición de la gestión pública en el marco de un nuevo paradigma, con el consiguiente cambio de prioridades en las políticas públicas. Progresivamente, consolidar la estabilidad política y fortalecer las instituciones permitirá que los beneficios económicos en términos de desarrollo humano se basen en la sostenibilidad del crecimiento con equidad e inclusión. Este vector de inclusión es requerido para complementar y potenciar el impacto de políticas macroeconómicas prudentes. Ello hace necesarias inversiones importantes en capital humano –educación, salud y tecnología– para mejorar el bienestar y la calidad de vida, y en infraestructura física, para permitir alcanzar mayor productividad y absorción del progreso tecnológico. Una inversión sostenida en el fortalecimiento de la formación de capital humano (reformas en salud, educación y programas sociales), liderada por la inversión pública con alianzas público-privadas, generará efectos expansivos que reforzarán el crecimiento a medida que crezca el mercado doméstico. Ello favorecerá una amplia oferta de bienes y servicios de la que el íntegro de su población podrá ser partícipe con genuina libertad, sentando las bases de una economía de mercado con oportunidades para todos.

Reformular la estrategia de la gestión pública requerirá plantear objetivos ambiciosos, dar pasos decisivos en paralelo a la gradual introducción de las reformas institucionales fundamentales, enfocar las políticas públicas en metas relacionadas con el bienestar y la calidad de vida, y dar prioridad al mejor uso de los recursos para alcanzar dichas metas. Por ello, el objetivo paralelo es el fortalecimiento de la institucionalidad. En el largo plazo, el necesario cambio en la gestión pública ayudará a revertir el clima de desconfianza, informalidad y cortoplacismo del que se nutren las actividades ilícitas y la corrupción en la interacción entre los agentes privados y el Estado. Eliminar los incentivos a las actividades ilícitas y la corrupción es urgente porque perpetúan la precariedad de instituciones y el abuso de la ley, que facilita el indebido aprovechamiento del poder por actores públicos y privados. La pandemia ha hecho más evidente que el Estado debe iniciar un proceso de cambio en la gestión pública que tome lecciones de su propia historia. La atención a los deficientes servicios de salud y educación, la lucha contra la corrupción, la falta de empleo y la inseguridad son clamores ciudadanos (Ipsos, 2021) que no se podrán abordar sin una gestión pública sostenible que garantice urgentemente un salto cualitativo en términos de eficacia, eficiencia e integridad. Solo así el contrato social para un Perú mejor será sostenible, con derechos ciudadanos plenos y con expectativas de un crecimiento ordenado del bienestar con equidad.

Referencias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2019). *The narrow corridor, States, societies and the fate of liberty*. Nueva York: Penguin Books.
- Alegría, C. (1941). *El mundo es ancho y ajeno*. Santiago: Editorial Ercilla.
- Arias, L. A. (2022). La fortaleza fiscal de la economía peruana. *Gestión*, 5 de diciembre de 2022.
- Banco Mundial. (2017). *World development report 2017. Governance and the law*. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>
- Banco Mundial. (2023). <https://databank.worldbank.org>. (*out-of-pocket expenditures*).
- Basadre, J. (1931). *Perú: problema y posibilidad*. Lima: Librería Francesa Científica y Casa Editorial Rosay.
- Beltrán, A., Cruz Saco, M. A., & Pérez, L. (2021). Hacia la equidad económica de género entre las adultas mayores. En A. Beltrán, C. A. Sanborn & G. Yamada (Eds.). *En búsqueda de un desarrollo integral: 20 ensayos en torno al Perú del Bicentenario* (pp. 441-482). Universidad del Pacífico. <https://hdl.handle.net/11354/3118>
- Beltrán, A., & Lavado P. (2014). *El impacto del uso del tiempo de las mujeres en el Perú: un recurso escaso y poco valorado en la economía nacional*. Lima: Manuela Ramos, Cisepa (PUCP), Universidad del Pacífico.
- Benavente, I. (2016). *Análisis del diseño del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos, para el período 2015*. Facultad de Gestión y Alta Dirección, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chávez, C., Gonzalo, S., & Zamora, Y. (2022). *Closing Peru's ethnic gaps amidst sustained economic growth*. IMF Working Paper. International Monetary Fund.
- Chong, A., & Gradstein, G. (2004). *Inequality, institutions and informality*. Working Paper. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2021). *Panorama social de América Latina, 2020*.
- Cortez, R., & Phumpiu, P. (1998). *La entrega de servicios de salud en los centros de administración compartida (CLAS): el caso del Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional.
- Cruz Saco, M. A., Seminario, B., Leiva, F., Moreno, C., & Zegarra, M. A. (2018). *El porvenir de la vejez: demografía, empleo y ahorro*. Lima: Fondo Editorial Universidad del Pacífico.
- Cruz Saco, M. A. (2021). El fin del ciclo «1992-2020»: logros, desafíos y COVID-19. En E. Toche M. (Ed.). *Más desiguales que nunca* (pp. 79-116). Perú Hoy n.º 38. Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1380/03_Cruz_Saco_Phd20.pdf
- Decreto Supremo N.º 010-2016-SA. (27 de febrero de 2016). Disposiciones para las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud públicas. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/disposiciones-para-las-instituciones-administradoras-de-fond-decreto-supremo-n-010-2016-sa-1350195-1>
- Decreto Supremo N.º 103-2022-PCM. (21 de agosto de 2022). Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-de-moderniz-decreto-supremo-n-103-2022-pcm-2097747-1/>

- Dye, T. (2004). *Understanding public policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall PTR.
- Esparch, N. (2012). *Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del servicio civil*. Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Franco, M., & Scartascini, C. (2014). *La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13797/la-politica-de-las-politicas-publicas-re-examinando-la-calidad-de-las-politicas>
- Hood, C. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm. *Public Policy and Administration*, 10(2), 104-117. <https://doi.org/10.1177/095207679501000208>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2020a). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2019*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Endes2019/
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI. (2020b). *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2019*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3426711/Produccion%20Informal%20en%20el%20Per%C3%BA%2C%20Cuenta%20Sat%C3%A9lite%20de%20la%20Econom%C3%ADa%20Informal%202007-2020.pdf?v=1658177210>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI. (2022a). *Evolución de la pobreza monetaria 2010-2021*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2021/Pobreza2021.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI. (2022b). *Comportamiento de los indicadores de mercado a nivel nacional*. Informe técnico: julio-agosto-septiembre 2022. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/04-informe-tecnico-empleo-nacional-jul-ago-set-2022.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI. (2022c). *Indicadores de educación, según departamento, 2011-2021*. Lima. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3839416/Per%C3%BA%3A%20Indicadores%20de%20Educaci%C3%B3n%20seg%C3%BAn%20Departamentos.pdf?v=1668544569>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI. (2022d). *Acceso a los servicios básicos en el Perú 2021*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3725246/Acceso%20a%20los%20Servicios%20B%C3%A1sicos%20en%20el%20Per%C3%BA%2C%202021.pdf?v=1664982194>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI. (2022e). *Situación de la población adulta mayor: enero – febrero – marzo 2022*. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3183835-situacion-de-la-poblacion-adulta-mayor-enero-febrero-marzo-2022>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI. (2023). *Estadísticas de las tecnologías de la información y comunicación en hogares. Informe técnico: octubre, noviembre, diciembre 2022*. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-tic-iv-trimestre-2022.pdf>
- Jaramillo, M., & Campos, D. (2021). *La dinámica del mercado laboral peruano: creación y destrucción de empleos y flujos de trabajadores*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).

- Ipsos. (2021). *What worries the world*, marzo de 2021. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-03/what_worries_the_world_marzo_2021.pdf
- Krugman, P. (2021). The radical modesty of Biden's budget. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2021/05/31/opinion/biden-budget-proposal.html>
- Lahera, E. (2006a). Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (35), 1-10.
- Lahera, E. (2006b). Encuentros y desencuentros entre políticas y políticas públicas. En R. Franco & J. Lanzaro (Coords.). *Política y políticas públicas en los procesos de reformas de América Latina* (pp. 75-99). Naciones Unidas, Cepal, Flasco México, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia. Miño y Dávila Editores. <https://hdl.handle.net/11362/1918>
- Mainwaring, S., & Scully, T. (2008). Latin America: Eight lessons for governance. *Journal of Democracy*, 19(3), 113-127. doi:10.1353/jod.0.0001
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Public Affairs.
- Mazzucato, M. (2020). *The value of everything. Making & taking the global economy*. Public Affairs.
- Medellín, T. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6082>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2023). *Perú ¿y cómo vamos? Informe mensual del empleo formal privado, noviembre 2022*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4156591/IMEFP%20N%C2%B0%2053.pdf?v=1677011330>
- Ministerio de Salud (Minsa). (2023). *Sala COVID-19: resumen de la situación actual del país*. Centro Nacional de Epidemiología y Control de Enfermedades. <https://www.dge.gob.pe/covid19.html>
- Morón, E., & Sanborn, C. (2007). *Desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Documento de Trabajo 77. Universidad del Pacífico. <https://core.ac.uk/download/pdf/51208841.pdf>
- Mueller, B. (2020). Why public policies fail? Policymaking under uncertainty. *Economía*, 21(2), 311-323. <https://doi.org/10.1016/j.econ.2019.11.002>
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Novella, R., Rosas-Shady, D., & Alvarado, A. (2019). *Are we nearly there yet? New technology adoption and labor demand in Peru*. IDB Working Paper 01013. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE. (2018). *Programa País OCDE-Perú. Resúmenes ejecutivos y principales recomendaciones*. https://www.oecd.org/latin-america/countries/peru/Compilation_Executive_Summaries_CP_Peru_WEB_version_with_covers_ESP.pdf
- OCDE. (2020). *Beyond growth: Towards a new economic approach. New approaches to economic challenges*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/33a25ba3-en>
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) & Banco Mundial. (2021). *Global monitoring report on financial protection in health 2021*.

- Organización Panamericana de la Salud. (2021). *Prevención y control de las enfermedades no transmisibles y los trastornos mentales: El caso a favor de la inversión*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/54306>
- Ortiz, M., & Winkelried, D. (2022). *Hitos de la reforma macroeconómica en el Perú 1990-2020: la recompensa de los tamíes*. Lima: Universidad del Pacífico. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/3347>
- Palma, R. (1875). La achirana del Inca. En B. Gil (Ed.). *Tradiciones peruanas*, tercera serie.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021). *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. Informe regional de desarrollo humano 2021*. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>
- Ramírez-Rondán, N. R., Terrones, M., & Winkelried, D. (2020). *Equalizing growth: The case of Perú*. MPRA Paper 104691. Múnich: University of Munich.
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. Nueva York y Londres: W. W. Norton.
- Scartascini, C., Spiller, P. T., Stein, E., & Tommasi, M. (2010). ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En C. Scartascini, P. T. Spiller, E. Stein & M. Tommasi (Eds.). *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo. https://www.academia.edu/16407230/EL_Juego_Pol%C3%ADtico_C%C3%B3mo_se_deciden_las_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas
- Seminario, B. (2016). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna: precios, población, demanda y producción desde 1700*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Seminario, B., Palomino, L., Pastor, G., Berrocal, V., & Montenegro, K. (2020). Impacto de la pandemia sobre la economía mundial y el modelo económico peruano – Una aproximación. *Foco Económico: Un Blog Latinoamericano de Economía y Política*. <https://dev.focoeconomico.org/2020/11/13/impacto-de-la-pandemia-sobre-la-economia-mundial-y-el-modelo-economico-peruano-una-aproximacion/>
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Nueva York: Anchor Books.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2020). *Perú: reporte de indicadores de inclusión financiera de los sistemas financiero, de seguros y de pensiones. Diciembre 2020*. <https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2020/Diciembre/CIIF-0001-di2020.PDF>
- Tomaselli, A. (2021). *Determinantes departamentales y estimación del riesgo distrital del trabajo informal en el Perú*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Vaccaro, G., Basurto M. P., Beltrán A., & Montoya M. (2022). The gender wage gap in Peru: Drivers, evolution, and heterogeneities. *Social Inclusion*, 10(1).
- Van Jaarsveldt, L. (2008). The need for public administration education to improve service delivery in the information society. *Journal of Public Administration*, 43(2.1), 226-237. <http://hdl.handle.net/10500/10530>
- World Economic Forum. (2022). *The global risks report 2022*. 17.^a ed. https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf