

REPRESENTACIÓN POLÍTICA, EFICIENCIA PÚBLICA, GOVERNABILIDAD Y DESARROLLO EN EL PERÚ

Enver Figueroa Bazán*

El presente artículo sostiene la tesis de que la restricción fundamental al desarrollo del Perú es la baja calidad de sus instituciones democráticas, principalmente de las instancias descentralizadas de gobierno, ya que si estas fallan en su rol de proveer eficazmente los bienes y servicios que se requieren para generar oportunidades de creación de riqueza y mejora de calidad de vida, el desarrollo no llega. En tal sentido, la relación entre la calidad de la representación política regional y la efectividad en la gestión pública al mismo nivel se analizó tomando como indicadores al porcentaje de votos válidos con que ganó la elección el presidente regional en los comicios de 2002 y 2006, y al porcentaje de ejecución de inversiones presupuestadas, respectivamente. La relación encontrada entre ambos mediante técnicas estadísticas es positiva, es decir, que mientras menor es la calidad de la representación política regional, menor es también la efectividad en la gestión pública regional.

“Cuando se pregunta uno: ¿por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres? La idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten”.

M. Olson

Revista de Economía y Derecho, vol. 7, nro. 27 (invierno de 2010). Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC. Todos los derechos reservados.

* Economista de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Especialista en gestión del desarrollo regional y local, y en elaboración de proyectos de inversión pública. Egresado del Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y George Washington University, recientemente obtuvo la beca Hubert H. Humphrey de la Comisión Fulbright. La primera versión de este ensayo se elaboró el 19 de octubre de 2009.

“Los gobiernos pueden ser inteligentes, autoritarios y no tener más intereses que los de la comunidad, pero es excepcional encontrar reunidas estas tres características de un buen gobierno”.

W. Arthur Lewis

1 Las instituciones y su relación con el sistema económico

Las instituciones son un conjunto de normas formales e informales que orientan el comportamiento individual en la búsqueda de su bienestar y reducen la incertidumbre en la consecución de ese objetivo, básicamente favoreciendo el funcionamiento de los mecanismos que permiten el intercambio y reduciendo la incertidumbre en la toma de decisiones de los agentes.

El Estado, las ideologías, las leyes, los derechos de propiedad, los incentivos y recompensas al esfuerzo, así como otras instituciones, funcionan como mecanismos de restricción del comportamiento oportunista, pues convence a los individuos de no percibir beneficios de las acciones de otros sin hacer nada a cambio. Así, las instituciones permiten prever que la voluntad de una persona con dominio de ciertos recursos frente a otras en posesión de recursos diferentes será la de involucrarse en el intercambio, disminuyendo así la incertidumbre en el sistema económico.

Así, si existe credibilidad en las instituciones de una sociedad, estas evitarán la compra masiva de información, las verificaciones de los medios de pago una y otra vez, los registros repetidos de transacciones, las certificaciones notariales y otros mecanismos similares, manteniendo en niveles bajos los costes de transacción.

Dado que en las economías capitalistas el intercambio mercantil es el medio a través de cual se realiza la riqueza, aquellas economías con más bajo costes de transacción tendrán mayores volúmenes de intercambio y, por ende, podrán lograr mayores niveles de acumulación y se beneficiarán con mayor intensidad de los efectos *spillover* del comercio internacional, pudiendo alcanzar un mayor desarrollo tecnológico y, finalmente, mayores y más rápidas tasas de crecimiento.

Siguiendo a D. North¹, las instituciones son, en general, de dos clases: las formales, como las Constituciones, las leyes y los reglamentos; y las informales, como son los códigos de conducta, los princi-

pios morales, los convencionalismos sociales, la actitud hacia el trabajo y el ahorro, entre otras.

En el conjunto de instituciones formales de una sociedad están las estructuras que favorecen la gobernabilidad, las cuales actúan en los planos mencionados proveyendo bienes y servicios públicos como la ley y las sanciones, además de la infraestructura y las condiciones para acceder a sus flujos de servicios.

El esfuerzo de una sociedad que pretenda mejorar sus rendimientos económicos tendrá, según el institucionalismo, que abocarse a mejorar la calidad de sus instituciones, lo que implica la mejora de la calidad de sus estructuras de gobernabilidad. Esta misma idea es sostenida por M. Olson, para quien la calidad de las políticas públicas y de las instituciones es el factor decisivo en el crecimiento económico².

Las buenas instituciones permitirían que –aun en escasez de recursos naturales, de capital financiero o humano– los agentes encuentren los incentivos en los intercambios para aprovisionarse de estos factores y generen riqueza individual y bienestar social. Como señala W. A. Lewis³, la característica más importante de las instituciones, desde el punto de vista económico, es el grado de libertad de acción que otorgan a los agentes para aprovechar las oportunidades que surjan en el sistema, provengan estas de descubrimientos científicos, nuevas tecnologías de producción o nuevas fuentes de recursos naturales.

Este aspecto ha sido tomado por la escuela neoclásica para indicar que en el desempeño del sistema económico es crítico que los precios se determinen en mercados libres. Las instituciones que interesan bajo este enfoque son los mecanismos de resguardo de los derechos de propiedad y de los compromisos contractuales, y se considera que este conjunto se modificará en función de que permita el funcionamiento eficiente de los mercados. En consecuencia, el rol de las instituciones en los resultados del sistema es implícito. Sin embargo, esta conclusión implica que los agentes no necesitan más mecanismo de coordinación y negociación que el mercado, que no existen bienes públicos a ser provistos, ni fallas de mercado a ser reguladas, todo lo cual es inconsistente con la evidencia empírica.

Por lo tanto, es necesario considerar a las instituciones explícitamente e identificar su relación con los resultados del sistema económico, lo cual lleva a considerar esta relación en su dimensión dinámica, es decir, la relación del cambio institucional con el cambio en los resultados económicos.

2 El cambio institucional

Como señala J. Knight, en tanto que las instituciones son un producto de la interacción de los agentes sociales, algunos con mayor poder relativo, mayores capacidades cognitivas u organizativas y con más información, tendrán margen para influir en su diseño, instrumentación y cumplimiento⁴. En efecto, bajo el enfoque contractualista de la escuela del Public Choice, las instituciones son creadas deliberada y concertadamente por los agentes a través de procesos políticos, por lo que es posible que sean influenciadas y hasta manipuladas por los agentes con mayor poder relativo en cada contexto social.

Entonces, las instituciones pueden ir cambiando en función de los intereses de alguna clase dominante, y el problema entonces radica en las motivaciones de esta clase. W. A. Lewis apunta que en sociedades atrasadas el desempeño económico podría favorecerse más bajo un esquema autoritario que bajo uno democrático, siempre y cuando el dictador tenga esa vocación y esta sea su prioridad de lejos⁵.

Pero el cambio institucional no es radical, en el sentido de que no se reemplaza un conjunto de instituciones por otro muy diferente, sino que las reglas informales permanecen en lo que algunos llaman “memoria histórica” para seguir generando incentivos y guiando la conducta de los agentes.

Según Lewis, el cambio institucional se inicia en algún punto entre el tejido de creencias y las relaciones sociales, en una dinámica recíproca que hace difícil determinar el origen del cambio y en formas desequilibradas e incompletas que difieren entre las sociedades. Esta sería la razón por la que los países capitalistas difieren tanto en sus niveles de desarrollo.

Asimismo, Lewis señala que a las sociedades donde el crecimiento acelerado es un fenómeno reciente, a los agentes les cuesta mucho ajustarse a la dinámica de lo que él llama economía monetaria: necesitan nuevas pautas morales, cuya creación puede tomar mucho tiempo, porque han dejado de vivir en un contexto donde las obligaciones y las recompensas se basan en relaciones de tipo familiar, religioso o político, para pasar a otro donde estas se fundan en relaciones mercantiles con personas con las que no tienen ningún tipo de vínculo de parentesco ni de otro tipo.

Para ilustrar los extremos sociales a los que puede llevar el cambio institucional estimulado por el crecimiento rápido, Lewis considera que una sociedad que acostumbraba a tomar decisiones sobre sus recursos a base de estrictos patrones éticos puede volverse altamente deshonesto en la medida en que no ha cuajado la costumbre de rendir respeto y honrar los compromisos con personas que ostentan posiciones de autoridad y mando a base de contratos⁶.

Pero el cambio institucional es incontrolable una vez que ha iniciado el proceso de crecimiento, por lo que la única forma de evitarlo es evitando el crecimiento. Pero esto supone la asunción de enormes costos sociales que eventualmente se volverían insostenibles y terminan por romper el statu quo, como ocurrió en la antigua Unión Soviética y seguramente ocurrirá en Cuba.

Cuando el crecimiento es fomentado por corporaciones o gobiernos extranjeros que manifiesten desprecio por las viejas dirigencias políticas, empresariales o religiosas, afectará los códigos morales preexistentes de manera más intensa que si lo estimula cualquiera de estas. En Japón –apunta Lewis– el cambio institucional ocurrió de esta manera.

También en China está pasando así. Fueron los jefes del Partido Comunista Chino quienes abrieron la economía a las inversiones occidentales y han investido de autoridad a los empresarios extranjeros. Es más, todas las empresas que funcionan en territorio chino pertenecen al Estado, que entrega parte del accionariado a los inversionistas. Así, el chino promedio ha desarrollado la costumbre de guardar respeto al jefe, con quien lo une solo una relación mercantil, ya que esta se emparenta con la autoridad de tipo político.

A diferencia de estos países asiáticos, en los de África el crecimiento fue traído por empresas y gobiernos foráneos que actuaron con desprecio y en oposición a las costumbres, creencias y modos de vida imperantes, cuando estos entraban en conflicto con sus intereses. El resultado –según Lewis– fue una mayor desintegración y la postergación del crecimiento⁷.

La peruana es un buen ejemplo de sociedad donde el cambio institucional ha sido lento y de las incongruencias producidas por el desajuste entre las instituciones capitalistas que aparecen con el crecimiento económico y que orientan las decisiones en función de los intereses y los contratos, y las viejas instituciones precapitalistas que guían las decisiones a base de relaciones de parentesco familiar o afinidad religiosa o política.

La sociedad peruana estuvo gobernada por un conjunto pesado de reglas informales que han prevalecido sobre las nuevas, que fueron apareciendo y estableciéndose formalmente en diversas etapas de la historia. Así, la soberanía popular y la participación aún no caracterizan a los gobiernos 189 años después de la declaración de nuestra independencia y del establecimiento de la República. No se abandonaron las prácticas de organización feudal en el campo a pesar de la Reforma Agraria, ni se pudo evitar el surgimiento de los mercados informales en la década de 1980, a pesar de los controles de precios y las políticas redistributivas de corte colectivista. Pero tampoco se han abrazado los sistemas de registro de derechos de propiedad que sobrevivieron en la década de 1990, sino que se sigue la práctica de la ocupación y del usufructo. La actitud hacia el esfuerzo y la responsabilidad no ha mejorado notablemente porque de alguna manera se sigue esperando la acción paternalista del Estado.

Desde esta perspectiva, hay una institución que genera inmensas ineficiencias en la acción del Estado y como efecto rebote, en el funcionamiento del sistema económico, la cual es una tara heredada de la Colonia. El hecho de que en esa época las autoridades políticas y administrativas importantes fueran designadas desde España y se instalan con ese cariz de infalibilidad y supremacía propia del absolutismo generó la actitud de someterse a la autoridad sin exigirle requisitos previos de idoneidad ni evidencia de una buena gestión, porque estos atributos ya venían de algún modo predeterminados. La imagen de la autoridad deviene así en la de un soberano.

Esta actitud es todavía mayoritaria en las zonas periféricas a los grandes centros urbanos de la costa peruana. Y si juntamos esta institución informal con bajos niveles educativos y poco acceso a la información, se tiene un resultado bastante diferente del esperado en sociedades libres: concentración de poder, capacidad de quien detenta el poder para torcer las reglas formales a su favor y, finalmente, ineficiencia en la asignación de recursos. La otra cara de la medalla de las dictaduras de W. A. Lewis en sociedades atrasadas.

Sin embargo, la presencia de esa institución, a la que denominaré “principio distorsionado de autoridad”, no es patrimonio de las zonas más atrasadas del país. Según las encuestas realizadas por Ipsos Apoyo S. A. y publicadas los domingos de las últimas semanas por el diario *El Comercio*, uno de cada tres limeños votaría por Álex Kouri, a pesar de su imagen de corrupto y antidemócrata, en tanto que uno de cada diez

votaría por alguien con similar perfil en las 17 principales ciudades del Perú. Esto prueba la existencia de esta regla, que se expresa de manera popular en la frase “no importa que robe pero que haga obras”.

En consecuencia, si a las autoridades se les elige a base de esta regla informal, la calidad de estas será mala y se perjudicará la eficiencia del sistema y, por ende, se debilitará el sistema de derechos. En este sentido, North advierte sobre la imperiosa necesidad de fortalecer la gestión institucional del Estado, para hacerlo capaz de cumplir su misión de establecer y aplicar normas económicas eficientes, lo que requiere de la consolidación de regímenes democráticos que disminuyan el poder discrecional de los gobernantes y sectores económicos.

3 Los costos de transacción y los costos de vigilancia

Los neoinstitucionalistas, desde R. Coase, han insistido en desarrollar tres tópicos teóricos fundamentales: 1) La identificación y cálculo de los costes de transacción que influyen sobre la eficiencia del sistema económico. 2) El análisis de los derechos de propiedad, como una de las instituciones ejes de la evolución histórica, ya que su asignación, reconocimiento y defensa han provocado el paso de un sistema de producción a otro, y de una forma de organización social a otra. 3) La teoría de los mercados imperfectos para rescatar la existencia de asimetrías de información, posiciones de dominio, reglas de fuente no económica que inducen comportamientos no eficientes, entre otras.

Los costes de transacción constituyen, para la escuela insitucionalista, el esfuerzo económico que los agentes deben hacer para intervenir en el sistema de transacciones de un mercado específico. Estos costes se pueden subdividir en tres grupos: 1) Los costes de información. 2) Los costes de negociación y decisión. 3) Los costes de vigilancia y ejecución, o garantías indispensables para asegurar el cumplimiento de los contratos.

Siguiendo el argumento de D. North en *The Rise of de Western World: A New Economic History*, los costes de definir y aplicar la vigilancia son tan altos que solo el Estado puede asumirlos. Pero entonces tenemos una situación circular: los funcionarios del Estado ejecutan y son ellos mismos los que se vigilan. Por eso resulta tan inefectiva la acción del Sistema Nacional de Control en el Perú. La reducción de estos costos debe pasar por transparentar los resultados de actividades

claves del proceso de vigilancia a la ciudadanía, haciendo uso de la tecnología de la información y de internet⁸.

Entonces, cuando las entidades del Estado fallan en facilitar la negociación para la provisión de bienes y servicios que no se transan (o no deberían transarse) a través del mercado, como son las leyes y reglamentos, la seguridad interna, la garantía de los derechos de propiedad, las sentencias judiciales, entre otros, los costos de transacción se elevan en toda la sociedad.

La falla en la provisión de estos bienes públicos puede deberse a que el Estado ha sido copado por una clase social o un grupo de interés y, por ende, pierde la capacidad de representar a la mayoría, evaporándose su capacidad de negociación en las disputas sociales por el uso de recursos que no se transan a través de los mercados. En este caso, los costos de negociación son muy elevados y también los serán los costos de vigilancia, ya que habrá dudas acerca de si se ejercerá la provisión de bienes públicos con equidad. Similarmente, estos costos serán elevados si la gestión de las entidades públicas es deficiente debido a que su personal no tenga las suficientes calificaciones, a la falta de instrumentos o a ambos.

4 Debilidad institucional en el Perú y *rent seeking*: los limitantes de nuestro desarrollo

A base de los conceptos presentados en los acápites anteriores, a manera de una apretada exposición de los elementos más importantes de la teoría económica institucional, la tesis que sostengo es que la restricción fundamental al desarrollo del Perú es la baja calidad de sus instituciones democráticas, particularmente de la representación política.

Con esto quiero decir que, aunque haya flujos importantes de capital financiero, de conocimientos y tecnología –todo lo cual viene atado normalmente a la inversión extranjera directa (IED) en grandes proyectos como los mineros–, el Perú no será capaz de alcanzar el desarrollo en tanto no mejore la calidad de sus instituciones democráticas o, en todo caso, en tanto no sean remplazadas por otras que permitan una acción eficiente del Estado que haga posible la gobernabilidad.

La historia de los últimos 18 años le otorga validez a esta tesis, ya en ese periodo se introdujeron y ganaron fuerza y complejidad las ins-

tituciones que hacen posible el funcionamiento del mercado –cese de la actividad empresarial del Estado en la mayoría de sectores, desregulación de los precios relativos, autonomía del Banco Central y eliminación de su rol de financista del déficit fiscal, creación de los organismos reguladores de los mercados en concurrencia limitada o con empresas con posición de dominio, la reducción de restricciones al comercial internacional, etcétera–, lo que ha permitido en gran medida la expansión sostenida del PBI.

No obstante, grandes segmentos poblacionales, principalmente habitantes de zonas rurales andinas, están excluidos de los beneficios del crecimiento, sin acceso a mejores empleos, mayores ingresos y más oportunidades de ejercer sus libertades individuales y realizar sus planes de vida personales. ¿Por qué la economía crece y a la vez persisten las brechas sociales, particularmente la iniquidad social y regional?

En la década de 1990, el economista chileno Vittorio Corbo señaló que la estabilidad macroeconómica no bastaba para lograr el crecimiento sostenido, sino que además hacían falta reformas en el sistema económico y en el funcionamiento del Estado, para lograr un adecuado balance entre la eficiencia en la asignación de recursos que se gana con el mercado y el rol de compensación de las desigualdades resultantes por parte del sector público. Con el tiempo y el debate académico, se ha entendido mejor el rol que le toca desempeñar al Estado, que no es solo de redistribución, sino también –como afirma el Premio Nobel de Economía 1998, Amartya Sen– de igualación de capacidades para aprovechar las oportunidades del mercado.

La búsqueda de mecanismos para desempeñar este papel ha llevado a varios países a emprender procesos de descentralización de la administración pública, creación de programas de transferencias condicionadas, programas de mejora de la cobertura y la calidad de la educación y de la salud, así como a incrementar la inversión en saneamiento, electrificación, carreteras y telecomunicaciones.

La efectividad que ha tenido el Perú implementando y administrando estas reformas ha sido baja. La provisión de los bienes y servicios públicos mencionados es, casi dos décadas después de iniciadas las reformas, aún muy deficiente en términos de cobertura y calidad, a pesar de que se ha usado gran cantidad de recursos financieros que han provenído tanto del endeudamiento externo como de la recaudación tributaria.

La falla del Estado peruano en sus tres niveles –nacional, regional y local– en el desempeño de su rol de nivelador de oportunidades y compensador de brechas trae como consecuencia el agravamiento de los conflictos sociales, lo cual vulnera la gobernabilidad, la cual debe entenderse como la capacidad que tienen los órganos de gobierno para mantener la estabilidad social y la credibilidad en las instituciones. Para ello deben anticiparse a la escalada de los conflictos sociales, primero identificando las necesidades y los intereses de los grupos de interés involucrados, y luego asignando los recursos públicos para atenderlos.

La gobernabilidad entonces es función de la eficacia y la eficiencia del Estado en la provisión de los bienes y servicios públicos, lo que depende a la vez de su capacidad para identificar, procesar y atender de manera racional y equitativa las demandas e intereses de los diferentes grupos sociales.

Sin embargo, existe un bien público de naturaleza institucional que ha estado ausente en los programas de reforma del Estado emprendidos en el Perú. Ese bien público es la representación política. Como todo bien, tiene una dimensión de calidad y de ella depende el desa-

TABLA I
**Indicadores de representación política a nivel
de gobiernos regionales**

	2002	2006
Promedio de agrupaciones políticas por departamento	9	9
Total de agrupaciones políticas en competencia	66	100
Total de partidos políticos nacionales	14	21
Total de movimientos regionales	52	79
Promedio de porcentaje de votos válidos con que fue elegido un presidente regional	27	31
Representatividad media de los presidentes regionales respecto a los derrotados	1/3	3/7
Departamentos en los que el presidente regional fue de movimiento regional	7	18
Departamentos en los que no hubo movimientos regionales	4	0

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Elaboración propia.

rollo de esa triple capacidad que deben tener los órganos de gobierno para mejorar la efectividad en el desempeño de sus roles.

La tabla 1 presenta algunos indicadores que muestran qué tan buena (o mala) es la calidad de la representación a nivel de gobiernos regionales. En primer lugar, se observa que, aunque el promedio de agrupaciones políticas que compitieron en las elecciones de 2006 es el mismo que de 2002, el total de agrupaciones en competencia pasó de 66 a 100, incrementándose en 7 el número de partidos políticos nacionales con listas a los gobiernos regionales y en 27 el número de movimientos regionales con el mismo objetivo.

Las cifras anteriores reflejan una elevada atomización de la representación, no por razones de ideología política, económica o de otra índole, sino principalmente por la existencia de grupos de interés que se disputan el copiamiento de las entidades públicas con el propósito de capturar las rentas que se generan desde el poder.

El *rent seeking* estimuló sin duda la movilización de los grupos de interés departamentales, hecho que se refleja en que en la elección de 2006 no hubiera departamento sin movimiento propio, y en que fueran electos 18 presidentes regionales provenientes de movimientos, en comparación con los 7 de la elección de 2002. Desde luego, esto también revela que los grupos de intereses regionales o locales prefieren manejar sus propias agendas antes que someterse a las de las cúpulas de los partidos nacionales asentados en Lima.

La emergencia desordenada y desorientada de grupos de poder regionales complica el panorama de la representación, siendo que, en promedio, los candidatos que perdieron la elección a presidente regional obtuvieron el triple de votos válidos que el vencedor en 2002 y el más del doble en 2006. Otra manera de ver lo mismo es decir que, en promedio, un presidente regional en 2002 representaba a 1, mientras que sus opositores a 3; y en 2006 representaba a 3, mientras que sus opositores a 7.

En mi opinión, la mala calidad de la representación política en el Perú induce un círculo vicioso: baja efectividad de la acción pública, escasa gobernabilidad, alta conflictividad social, hostilidad hacia la inversión privada, pobre desempeño económico y escasos recursos para cierre de brechas y promoción de oportunidades, lo que lleva nuevamente al inicio del círculo.

La mala calidad de la representación perjudica, a su vez, la calidad de los órganos de gobierno, que son las principales instituciones de

la democracia representativa, introduciendo incentivos perversos en el desempeño de diversas funciones que son críticas para el cumplimiento de los roles del sector público, desde el planeamiento hasta la ejecución de las obras públicas.

Veamos cómo opera esto en el ámbito municipal. Al obtener el alcalde electo la mayoría automática del concejo, pues la ley electoral municipal así lo dispone, nace un fuerte desincentivo –un incentivo perverso– a desestimar las necesidades e intereses de los que perdieron, que –teniendo en cuenta los resultados de nuestras elecciones– son en realidad la mayoría dividida. Al no tener un contrapeso de poder que le impida inclinar la asignación de recursos hacia el grupo o los grupos de interés que le permitieron acceder al cargo, se genera también un fuerte desincentivo en los funcionarios para realizar evaluaciones técnicas que establezcan prioridades en la acción pública y, más bien, surge el incentivo perverso para ganar los favores del poder justificando las decisiones políticas. Esto genera un clima servil a quien ejerce el poder, que es a la vez adverso al ciudadano y contribuyente, lo que se refleja en la actitud desacomodada del burócrata promedio, pero también en el retraso de las obras y en la corrupción.

5 Modelo propuesto de gobernabilidad y desarrollo

En esta sección propongo un modelo para mejorar la gobernabilidad y así favorecer el desarrollo armónico del país. A base de esta posición está la relación positiva, que postulo existe, entre la calidad de la representación política y la efectividad en la gestión pública.

Para demostrar la existencia de esta relación, se ha tomado la distribución de votos válidos en las elecciones regionales de 2002 y de 2006, y se la ha comparado con el porcentaje de ejecución de inversiones de los gobiernos regionales en el segundo año de gestión de las nuevas autoridades. La razón de tomar el segundo año es que en el primero el presupuesto de inversión vino definido por la administración anterior.

Esta relación se aprecia mejor en la tabla 2, donde se ha colocado en orden descendente el porcentaje de votos válidos en las elecciones regionales de 2002 y de 2006, y al costado de dichas columnas, los porcentajes de ejecución de los presupuestos de inversión de los correspondientes gobiernos regionales para los años 2004 y 2008. En los departamentos donde los presidentes regionales fueron elegidos con

TABLA 2
**Votos válidos en la elección de presidentes regionales
 y ejecución de inversiones**

Regiones	Porcentaje de votos válidos 2002	Porcentaje de ejecución de inversiones 2004	Regiones	Porcentaje de votos válidos 2006	Porcentaje de ejecución de inversiones 2008
La Libertad	50,9	83,2	Callao	49,6	71,4
Loreto	36,5	82,3	La Libertad	48,0	73,5
Lima	36,2	35,1	San Martín	44,5	88,2
Madre de Dios	34,6	99,6	Loreto	41,0	43,4
Ica	32,2	82,6	Lambayeque	39,6	92,3
Lambayeque	32,1	87,4	Arequipa	34,9	69,4
Pasco	31,9	105,0	Ucayali	34,1	39,7
Arequipa	31,1	80,9	Madre de Dios	33,5	49,1
Ucayali	30,2	61,9	Tumbes	32,8	54,6
Tacna	29,1	71,8	Tacna	32,7	25,4
Piura	28,3	82,8	Cuzco	32,6	53,4
Áncash	27,5	60,6	Ica	32,1	51,2
Apurímac	27,2	88,9	Cajamarca	29,2	26,6
Callao	27,0	18,3	Áncash	28,3	15,5
Puno	26,5	81,0	Apurímac	27,0	73,7
Huánuco	26,0	99,6	Huánuco	27,0	84,3
Cajamarca	23,7	62,0	Moquegua	26,9	29,0
Moquegua	23,5	79,1	Amazonas	26,8	69,2
Junín	23,0	65,9	Huancavelica	26,6	63,7
Ayacucho	23,0	74,6	Junín	25,8	51,7
San Martín	22,8	79,8	Pasco	25,5	30,0
Huancavelica	20,3	65,0	Ayacucho	25,2	76,2
Amazonas	20,1	90,5	Piura	24,7	66,5
Cuzco	19,9	90,7	Lima	20,3	39,4
Tumbes	19,3	39,0	Puno	18,8	44,3

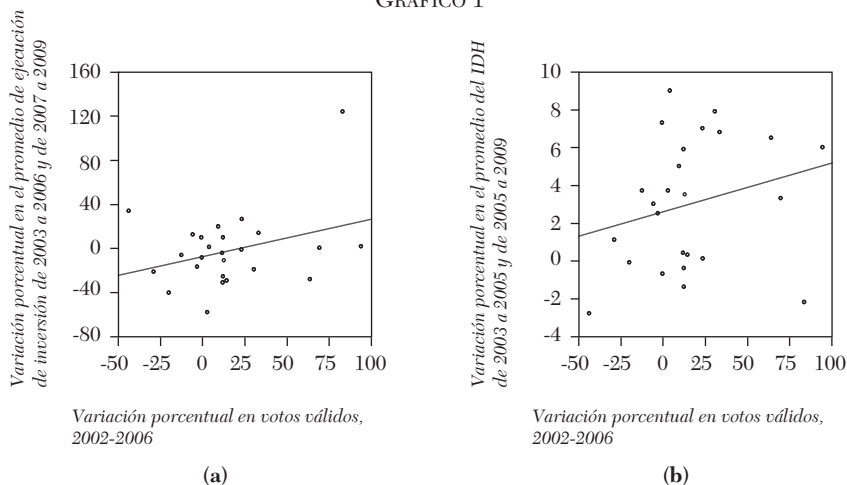
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Portal de Transparencia.
 Elaboración propia.

una mayor proporción de votos válidos (celdas sombreadas), los porcentajes de ejecución de las inversiones también fueron mayores.

Un análisis similar se presenta en el gráfico 1. En el eje vertical del gráfico 1(a) se muestra la variación porcentual que en cada departamento experimentó el promedio de la tasa de ejecución de inversión del año 2003 al 2006 y del 2007 al 2009. Esta variable tiene el propósito de registrar cómo ha variado la efectividad en la ejecución de las inversiones en la segunda generación de gobiernos regionales electos, que se inició en 2006 y culminará en diciembre de 2010, en relación con la primera, que empezó en 2003 y culminó en 2006. Mientras que en el eje horizontal se muestra la variación porcentual en los votos válidos con que fue elegido el presidente regional en cada departamento.

La relación es claramente positiva entre ambas variables, siendo que la causalidad va de los votos a la ejecución de las inversiones. Entonces, en los departamentos donde los presidentes regionales fueron elegidos con mayor proporción de votos válidos, y, por ende, tuvieron mayor legitimidad, hubo más credibilidad y confianza en su gestión, hubo en consecuencia una mayor efectividad en la misma, aproximada por la tasa de ejecución de inversiones.

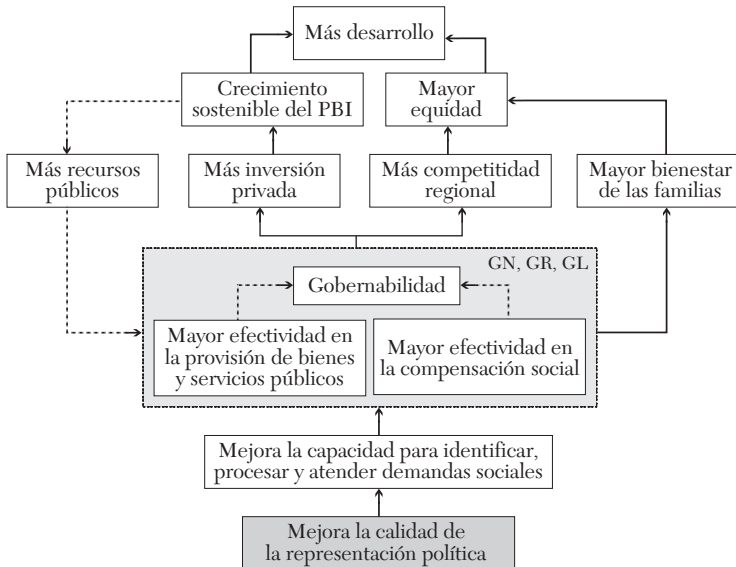
GRÁFICO 1



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Portal de Transparencia.
Elaboración propia.

Asimismo, el gráfico 1(b) mide la relación de la variación porcentual en los votos válidos con que fueron elegidos los presidentes regionales del proceso electoral de 2002 a 2006, con la variación porcentual entre 2005 y 2009 del Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁹. Dicha relación es aun más fuerte que en el caso de la ejecución de inversiones. Este resultado podría deberse precisamente a que un gobierno representativo moviliza otros aspectos institucionales. Desde ya tener representantes legítimos genera satisfacción, confianza y menor incertidumbre acerca del uso de los recursos públicos a favor de los intereses generales. Se esperaría, por ejemplo, que la inversión en servicios educativos sea mayor, por lo que la tasa de matrícula podría aumentar. Este y otros aspectos que benefician a variables que son tomadas en cuenta al calcular el IDH serían la razón para la mayor elasticidad que se muestra en el gráfico.

GRÁFICO 2
Modelo de gobernabilidad y desarrollo



Elaboración propia.

El análisis cuantitativo efectuado revela que, al mejorar la calidad de la representación política, mejora la efectividad de la gestión pública y también la calidad de vida de la población. Por lo tanto, es un buen negocio invertir tiempo y recursos en mejorar la calidad de la representación. En el país se han emprendido diferentes iniciativas y programas para mejorar aspectos puntuales de gestión pública, como la simplificación administrativa o los sistemas de registro financiero, pero siguen siendo soluciones parciales cuyos efectos se diluyen porque carecen de un enfoque integral que las oriente y articule.

Al respecto, el gráfico 2 presenta el modelo que propongo para el fortalecimiento de la gobernabilidad, que parte de la implementación de estrategias que mejoren la calidad de la representación política. Las relaciones entre las variables del modelo sintetizan varios de los postulados teóricos de la escuela institucionalista, pero también de la escuela neoclásica, así como las hipótesis referidas a la gobernabilidad, que son parte del consenso derivado de la praxis en el sector público. Todas, o casi todas de estas relaciones, a estas alturas, ya han sido constatadas por la evidencia empírica, por lo que el modelo tiene plena validez a priori.

6 Conclusiones

Podemos concluir, en primer lugar, que a mayor calidad de la representación política, mayor será el grado de desarrollo esperado de un territorio, sea este una provincia, un departamento o el país.

En segundo lugar, el éxito en la aplicación del modelo propuesto requiere la ejecución de actividades dirigidas específicamente a mejorar la calidad de la representación política tanto como la incorporación de nuevas capacidades, procesos e instrumentos para hacer más eficiente la gestión pública y articular la toma de decisiones entre niveles de gobierno.

En tercer lugar, la complejidad de las actividades y el objeto mismo del fortalecimiento institucional requieren el concurso de diversos estamentos de la sociedad. Es decir, la construcción de una mejor representación política y de un Estado más eficiente es tarea de todos los actores sociales.

Los empresarios y las universidades tienen roles claves en este proceso de fortalecimiento institucional. Los empresarios, en tanto que

son un grupo de interés importante en el objetivo de aumentar el crecimiento, tienen la obligación de hacer visibles a sus representantes, ayudando así a que se clarifiquen las otras posiciones. Las universidades, por su parte, podrían ser los centros de análisis y propuesta de las nuevas capacidades, procesos e instrumentos indispensables para mejorar la calidad de la gestión en las entidades públicas.

Estas elecciones regionales y locales que se vienen, así como las generales del año 2011, serán nuevamente oportunidades para iniciar el cambio institucional, que en algunos aspectos ha esperado ya casi por 200 años. Sin embargo, ninguno de estos temas que hemos abordado ha sido mencionado por cualquiera de los candidatos, muchos de los cuales van a la reelección a pesar de que han convertido a sus entidades en verdaderos centros de corrupción. Es el electorado entonces el que debe exigir que el fortalecimiento de la institucionalidad sea parte del debate electoral.

En esto también hay un rol importante para los medios de comunicación social, ya que son ellos los que imponen los filtros a la realidad y es sobre esta realidad mediatizada que las personas se forman prioridades y eligen. Si los diarios, los programas políticos televisivos y radiales no empiezan a demandar que los candidatos muestren posiciones claras y una agenda de propuestas para el fortalecimiento institucional que vayan más allá de propagandas anticorrupción o de pedirle dinero a los organismos de cooperación, seguiremos creando los incentivos para tener reyezuelos de temporada y no gestores de gobernabilidad.

Por último, los organismos de cooperación debieran ejercer presión para que las entidades públicas, sobre todo los gobiernos regionales, hagan esfuerzos concretos para mantener estándares de gestión y transparencia como los que existen en sus países de procedencia, al revés de cómo ha sido hasta ahora que varios de ellos han estado involucrados en arreglos para esquivar las normas de contrataciones del Estado.

NOTAS

- 1 Cfr. North 1993. No obstante esta clasificación ya estaba implícita en Lewis 1963.
- 2 Cfr. Olson 1996.

- 3 Cfr. Lewis 1956.
- 4 Cfr. Ayala Espino 1999: 56.
- 5 Cfr. Lewis 1956: 86-87.
- 6 Cfr. Lewis 1956: 157.
- 7 Un resultado similar al evidenciado en los países africanos, por la forma en que los intereses foráneos que estimularon el crecimiento se enfrentaron a las instituciones locales, es el que ha ocurrido en el Perú en las zonas donde se asienta la minería.
- 8 ¿A cuánto ascienden los costos de información, negociación y vigilancia en la provisión de bienes y servicios públicos en el Perú? ¿Quién paga esos costos? ¿Acaso no es la sociedad entera? Entonces, ¿por qué las personas y, en particular, los empresarios no se preocupan más por ellos, ya que perjudica la competitividad y hace más caro el costo de la vida? El hecho mismo de que estas preguntas no se planteen de ordinario refleja una vez más una debilidad institucional en el Perú: la de los partidos políticos.
- 9 Las cifras del IDH que se han tomado para este análisis corresponden a los años 2003, 2005 y 2009, por ser las únicas disponibles.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron, Johnson, S. y Robinson, J. A. (2001). "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", en *American Economic Review* 91: 1369-1401.
- Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Barro, R. J. (1997). "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study", en *Development Discussion Paper*, nro. 579, Harvard Institute for International Development.
- Chang, Ha-Joon (2006). "Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development: Some Key Theoretical Issues", World Institute for Development Economics Research (WIDER), United Nations University (UNU).
- Engerman, Stanley y Sokoloff, Kenneth (2005). "Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development", en *Working Paper* 11057, National Bureau of Economic Research.
- Hellman, Joel S., Jones, Geraint y Kaufmann, Daniel (2001). "Capture al Estado, capture el día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nro. 21, pp. 35-62, mayo-agosto.

- Jütting, Johannes (2003). "Institutions and Development: A Critical Review", OECD Development Centre Working Paper, nro. 210.
- Knack, S. y Keefer, P. (1995). "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures", en *Economics & Politics*, nro. 7: 207-22.
- Lewis, W. Arthur (1956). *The Theory of Economic Growth*. Edición en español: *Teoría del desarrollo económico* (1963). México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lucas, R. E. (1988). "On the Mechanism of Economic Planning", en *Journal of Monetary Economics* 21(1): 3-42.
- Minxin, Pei (1999). "Economic Institutions, Democracy, and Development". *Paper* presentado en la Conference on Democracy, Market Economy, and Development, auspiciado por el Banco Mundial y el Gobierno de la República de Corea, 26 y 27 de febrero de 1999.
- Nelson, Douglas y Silberberg, Eugene (1987). "Ideology and Legislator Shirking", *Economic Inquiry*, nro. 25: 15-25.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Massachusetts; Cambridge University Press, Nueva York. Edición en español: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- (1990). "A Transaction Cost Theory of Politics", en *Journal of Theoretical Politics* 4, nro. 2: 355-367.
- (1992). "Institutions, Ideology and Economic Performance", en *Cato Journal* 11 (invierno): 477-488.
- y Thomas, R. P. (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, Massachusetts; Cambridge University Press.
- Olson, M. (1996). "Big Bills on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Others Poor", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, nro. 2.
- , Sarna, N. y Swamy, A. V. (1998). "Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity", Centre for Institutional Reform and Informal Sector (IRIS), University of Maryland.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. y Nanetti, R. Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Resnick, Danielle y Briner, Regina (2006). "Does Good Governance Contribute to Pro-Poor Growth? A Review of the Empirical Evidence from Cross-Country Studies", en *Discussion Paper*, nro. 30, International Food Research Center, Washington.
- Schleifer, A. y Vishney, R. W. (1993). "Corruption", en *Quarterly Journal of Economics* 108: 599-617.

- (1994). “Politicians and Firms”, en *Quarterly Journal of Economics* 109: 995-1025.
- Siddiqui, Danish Ahmed y Ahmed, Qazi Masood (2009). “The Causal Relationship between Institutions and Economic Growth: An Empirical Investigation for Pakistan Economy”, en *MPRA Paper* 19745, posteadó el 3 de enero de 2010 en <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/19745>.
- Smarzynska, Beata K. y Shang-jin, Wei (2000). “Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence”, en *NBER Working Paper*, nro. 7969: 1-24, octubre.
- Soto, Hernando de (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Harper & Row Publishers.
- (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.
- Tabellini, G. (2005). “Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe”, *CESIFO Working Paper*, nro. 1492.
- Tanzi, Vito y Davoodi, Hamid (1988). “Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth”, en *Economic Issues*, nro. 12, International Monetary Fund., Washington D. C.
- Wallis, John y North, Douglass C. (1986). “Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970”, en Engerman, S. L. y Gallman, R. L. (1986). *Long-Time Factors in American Economic Growth*. University of Chicago Press.