



# INSTITUCIONALIDAD

**IIG**

INFRAESTRUCTURA  
INSTITUCIONALIDAD  
Y GESTIÓN

IIG Publicaciones

Por Gonzalo Prialé

## PREAMBULO

Se habla de institucionalidad con frecuencia, pero es poco lo que se hace al respecto. A nivel burocrático da la impresión que por institucionalidad se entiende la capacidad de lograr resultados por cercanía con centros de poder. En temas de infraestructura y gestión de inversiones por ejemplo, ProInversión ha dependido del MEF y de la PCM a lo largo del tiempo. También se crearon equipos destrabadores supuestamente capaces de avanzar los proyectos porque tenían llegada o una línea directa conectada a los jefes de los sectores.

Parecería que existe la creencia que cuanto más cerca se encuentre la institución del ministro respectivo, es posible que funcione mejor y tenga mayor posibilidad de lograr resultados. Como si la ubicación en un organigrama, la llegada a autoridades claves, o la designación de personas bien conectadas, fuera un factor sine qua non de la institucionalidad deseada.

Una institucionalidad que funcione dependerá de la autonomía que alcance, su permanencia en el tiempo, su claridad de propósitos, su eficacia organizativa y personas idóneas a cargo, seleccionadas por sus méritos, que deben permanecer ajenas al poder de turno.

# INSTITUCIONALIDAD

Desde Max Weber, la característica de la burocracia estatal moderna es su profesionalización o meritocracia. La idea es pasar de una institucionalidad indeseable basada en el patrimonialismo, el amiguismo o el clientelismo, a una institucionalidad superior apoyada en la meritocracia, con evaluaciones de desempeño. Esto generará una cultura burocrática con mucha menos posibilidad de corrupción.

La meritocracia es un componente necesario pero no suficiente, porque suele no ser respetada por el poder de turno o asumida parcialmente. Este irrespeto por la meritocracia es, en sí mismo, una muestra de la debilidad de las instituciones. En efecto, hay una resistencia a implantar la meritocracia precisamente para mantener y aprovechar de las prácticas patrimonialistas. En nuestro país la implementación de la ley del régimen de servicio civil debería haber llegado a ser una política de Estado prioritaria, pero esto no ha sido logrado tras años de esfuerzo.

Se requiere voluntad política pues una vez implantado el régimen será difícil pasarlo por alto o dejarlo de lado. El peligro es que esta implantación dure tanto como la voluntad política, que tiene sus vaivenes y suele debilitarse o cambiar junto con los gobiernos o junto con los cambios de gabinetes ministeriales. En última instancia, resulta paradójico que para crear una institucionalidad duradera y perfectible, situada al margen de la política y del poder de turno, se necesite la voluntad política del poder de turno.

## PRECISIONES

Se define como institución a las normas oficiales y oficiosas que –formal e informalmente– rigen las interacciones humanas, económicas, sociales y políticas entre individuos y grupos sociales y trasuntan un contenido cultural y ético.

La institucionalidad oficial supone un conjunto de conductas e ideas que se van consolidando sistemáticamente, se asimilan como valores permanentes de común aceptación y se aplican uniformemente por medio de organizaciones con una normativa específica y procedimientos continuos que fluyen eficazmente, con presupuesto independiente, al margen del control político y del resultado de las elecciones.

Existe también una institucionalidad oficiosa, informal, autoimpuesta, idiosincrática, basada en códigos no escritos relacionados con las costumbres y tradiciones de los agentes económicos. Es la informalidad del policía o del funcionario que reciben dadivas por no sancionar una falta o por acelerar un trámite, el congresista que contrata parientes, los profesores que venden exámenes, las autoridades que compran títulos falsos para mejorar su currículo, etc. Sobre esta institucionalidad informal o de facto puede influenciar formativamente la educación en la escuela y en el hogar, y disuasivamente la imposición rigurosa e inflexible de sanciones a conductas indeseadas.

## PERU Y SU INSTITUCIONALIDAD AUSENTE

La falta de confianza en las instituciones, o la falta de instituciones en las que se pueda confiar, es la principal debilidad del modelo en el país. Por eso, aunque Perú tenga las mejores cifras macro fiscales de Latinoamérica y haya mantenido este liderazgo durante años, su débil institucionalidad impide tener certidumbre respecto al futuro y la sostenibilidad de su crecimiento económico.

La ausencia de institucionalidad funciona como un techo de vidrio, es la trampa de la mediocridad. Esto se siente ahora más que antes, tal vez debido a que mientras crecíamos por sobre 5 % del producto anual, la institucionalidad a muchos les parecía una exquisitez.

Hoy, el déficit de institucionalidad se nota claramente en medio de la desbordada crisis política, la falta de gobernabilidad y el frenazo de la economía. Al margen de la crisis política, otra de las causas del frenazo económico actual es, una vez más, la falta de institucionalidad, reflejada en la incapacidad de gestión pública.

# INSTITUCIONALIDAD

Se habla a menudo del “milagro peruano” por sus años continuos de envidiables indicadores macroeconómicos. Visto en perspectiva lo milagroso del “milagro peruano” es que haya durado tanto sin que hayamos sido capaces de construir instituciones a la altura del reto. Por otro lado, Perú tocó techo en el sentido que es improbable que su rating país suba mayormente aunque mejoren sus reservas o baje su déficit fiscal, en la medida que su institucionalidad siga siendo incipiente.

Lo cierto es que si tuviéramos instituciones maduras seríamos hoy un país predecible que atraería inversiones de todo tamaño, el riesgo país sería aún menor y -muy probablemente- no hubiera sido posible que se desate una crisis política tan grave como la que atravesamos.

En este contexto es imposible no reconocer la labor del BCR (acompañado por una parte del MEF) como la isla de excelencia institucional que contribuyó con políticas pro mercado aplicadas consistentemente a que el país disfrute de este largo periodo de crecimiento, manteniendo una virtuosa continuidad al margen de las cambiantes coyunturas.

La institucionalidad es vital en Perú para seguir creciendo orgánicamente, pero choca con tres vallas: la informalidad laboral, económica y social; el fracaso de la descentralización que, paradójicamente, se lanzó para superar la agobiante centralización; y la corrupción.

¿Se puede superar estas vallas? Parece muy difícil y el camino es largo, pero es una tarea ineludible e impostergable para cambiar la realidad sosteniblemente. La reforma laboral es una papa caliente política que nadie se atreve a enfrentar. Los gobiernos regionales y locales gastan mal la mayor parte del presupuesto de inversiones, sin controles, con pobres resultados y mucha corrupción pero nadie se atreve a enfrentarlos porque sus aliados en el Congreso los protegen. La reforma del poder judicial está empezando a dar sus primeros pasos.

## EL FUTURO

A mayor calidad institucional tendremos un mejor desempeño del conjunto de la economía ya que la buena institucionalidad promueve el respeto a los contratos, la observancia de las leyes, la solución de conflictos sociales y propicia la cooperación para superar controversias en los negocios. Para que países de ingresos medios o emergentes, como Perú, logren crecer sosteniblemente por periodos largos y dejen atrás la pobreza, necesitarán indefectiblemente mejorar la calidad de sus instituciones.

Las instituciones políticas son las llamadas a crear en el futuro el ambiente propicio y las condiciones para que surjan instituciones económicas que favorezcan la iniciativa, la inversión de largo plazo y la innovación.

Si se trata de señalar algunas instituciones prioritarias que el país necesita, se podrían mencionar la Autoridad Única del Transporte recién creada, que aún no adquiere peso propio, autonomía y rumbo claro; un Fondo Soberano de Riqueza que, entre otras atribuciones y tareas, lidere y vigile las inversiones en infraestructura con transparencia, al margen del poder de turno y sus proyectos mascota; una Agencia a cargo del manejo de emergencias y la reconstrucción tras desastres naturales, dotada de recursos y autonomía, que opere permanentemente para prevenir y evitar la destrucción de capital físico y que vigile su reposición; y una Agencia de bienes nacionales acompañada de la reforma del régimen del registro de la propiedad inmueble.

Octubre 2019.