


Introducción

Las políticas públicas como proposiciones sobre la mejor manera de lograr determinados objetivos sociales no son más que ideas, con todas sus fuerzas y debilidades: se respaldan por argumentos convincentes, mueven voluntades, aglutinan personas, sirven para mejorar el mundo; pero también esconden falacias, ocultan intereses, engañan, generan conflictos y responden al fenómeno de las modas.

Asimismo, las políticas públicas se pueden revisar desde el punto de vista de su contenido, su proceso de formulación, el de gestión e implementación y el de evaluación de resultados.

Hay cuatro grandes enfoques en el diseño y contenido de las políticas públicas. El primero es el “pluralismo democrático”, el cual supone que las políticas públicas representan los intereses de diversos grupos, los cuales compiten por influencia y poder. De esta manera se resuelven conflictos y se asegura la estabilidad y el progreso de la colectividad. Esta aproximación busca prevenir la concentración del poder ya que este puede limitar la libertad de los individuos o dominar otras instituciones por encima de lo que es consistente con los principios democráticos. Si los resultados de las políticas son insatisfactorios se remueve a los líderes. El cambio en esta corriente es incremental, es decir, ocurre de a pocos, aunque cuando hay un exceso de egoísmo, corrupción, ideología o demagogia, o se defienden intereses demasiado estrechos, ocurren crisis abruptas y significativas.

El segundo enfoque, es el de la “racionalidad científica”, en el cual las herramientas de las ciencias reemplazan a la toma de decisiones y la administración burocrática. Son los estudios científicos, en lugar de los grupos de interés o los medios de comunicación, lo más relevante. Este enfoque se preocupa muy poco de aspectos normativos o principios de justicia; su regla, el “óptimo o mejora de Pareto”, asume que la

distribución de recursos no cambia. Busca la efectividad y eficiencia de las políticas y que los beneficios sean mayores a los costos.

El tercer enfoque trata acerca de la “elección de las políticas públicas”. Sostiene que los individuos son utilitarios y que es difícil que haya consistencia cuando se habla del interés público o general. La racionalidad individual produce irracionalidad colectiva: la tragedia de los comunes, el dilema del prisionero y la paradoja donde las decisiones colectivas no reflejan la verdadera preferencia de la mayoría, además de los problemas de *free riders* son los principales obstáculos. Llegan a la conclusión que el gobierno tiene el rol de resolver las fallas del mercado y producir sólo los bienes que no son producidos por el mercado, entre ellos la provisión de recursos mancomunados (aire, agua, minerales, pesquería, entre otros) y los bienes peaje (bibliotecas). Todos los demás bienes deben caer en el ámbito privado. La vertiente institucional de este enfoque argumenta que los problemas de irracionalidad colectiva pueden resolverse a través de reglas que previenen de la destrucción de los recursos comunes y construyen “capital social”.

El cuarto y último enfoque acerca de las políticas públicas está preocupado por la opresión y la dominación, e interesado en producir el cambio social que empodere y emancipe a la ciudadanía. Las personas nacen en culturas e instituciones en donde obtienen su identidad y sus patrones de acción y pensamiento. La inequidad y la discriminación están engranadas en esta identidad y esto hace que sean dominadas y oprimidas. Para esta corriente, el entenderse entre personas (instrumentalidad comunicativa) es más importante que la racionalidad científica, sin embargo, la comunicación a veces es distorsionada por el poder, ideologías, riqueza y estatus. Se centra en la justicia como estándar central de las políticas públicas y en la democracia como forma de vida, no solamente como un proceso para elegir líderes. Las reglas del juego deben enfatizar la cooperación, el bien común y un discurso más abierto y justo a todas las partes en una perspectiva de democracia participativa.

Estos cuatro enfoques se presentan a menudo como excluyentes cuando en realidad no lo son, ya que el énfasis lo determina el tema de política pública. Por ejemplo, los asuntos de salarios, consumidores, autogestión, salud pública y pobreza, están más cerca a la necesidad de erradicar el abuso, empoderar al lado débil, cambiar las relaciones sociales; mientras el diseño de la política macroeconómica, las prácticas anticompetitivas y la propiedad intelectual se acercan más al “pluralismo democrático” y a la necesidad de balancear mejor la influencia de intereses y grupos de poder en la sociedad. Hay tópicos que usan intensamente la ciencia, como el referido a la calidad y los estándares; y otros que requieren de reglas e instituciones para resolver las fallas del mercado, vg, el sub-desarrollo tecnológico o el buen funcionamiento del sistema financiero.

En este libro, los artículos del autor combinan los fundamentos de cada enfoque, poniendo en relieve la necesidad de promover los intereses de los nacionales antes que el de los extranjeros y, principalmente, el de los más débiles y desprotegidos. Su objetivo final es el Perú como nación en construcción, que requiere políticas públicas para el

progreso de todos, pero en particular de los más necesitados. La mayoría de los artículos que aquí se presentan se basan en estudios y trabajos de investigación que tienen una racionalidad científica y crítica y apuestan por el balance de poder, pero hay otros que promueven el cambio con justicia social, la institucionalidad y la comunicación para transformar el sistema establecido.

Los resultados de las políticas públicas no dependen, sin embargo, solo del contenido sino del proceso en el que se debaten, aprueban y ejecutan las políticas, y del contexto y las características de la situación específica donde son aplicadas, incluyendo el grado de cooperación y resistencia de los *stakeholders* involucrados. Influye también la gerencia y monitoreo de su implementación, y la rectificación y los ajustes correspondientes que se hacen sobre la marcha.

Las autoridades gubernamentales tienen inmensa responsabilidad cuando toman decisiones de política pública. Dejar que prevalezca la libertad absoluta en la exportación de recursos naturales o en el ingreso de capitales del exterior puede, por ejemplo, poner en juego la vida de miles de productores y ciudadanos si la abundancia de moneda extranjera que esta genera hace bajar el tipo de cambio y modifica la competitividad relativa de la economía nacional frente a la extranjera. El bien común debe estar antes que el beneficio individual. Un ejemplo es el de los holandeses, quienes en los años 70 restringieron las exportaciones de gas para evitar que se afectara el tipo de cambio y desaparecieran miles de productores de flores y otros productos locales. El gobierno del Perú, en el siglo XIX, creyente absoluto de las fuerzas del mercado, dejó que la abundancia de libras esterlinas producto de las exportaciones de guano se trajera abajo el tipo de cambio e hiciera desaparecer la industria y la agroindustria nacional. Cuando se acabó el guano, el Perú quedó sin nada y los treinta años siguientes fueron, según Jorge Basadre, los más miserables de la historia del Perú.

Por esto es muy importante que los ciudadanos exijan transparencia e información en las decisiones de políticas públicas. El acceso a la información es clave para poder confrontar los diversos planteamientos e identificar las posibles consecuencias sobre la vida individual y social. Los perjuicios pueden ser inconmensurables si la ciudadanía y aquellos más preparados no cumplen con el deber de criticar el daño al bien común, las falacias y los intereses ocultos, la ignorancia o la falta de visión e impacto sobre la economía nacional.

El presente libro ha sido estructurado en cinco partes. La primera se refiere al tema de la conducción estratégica de la nación, la responsabilidad de gobernar y la vinculación entre el crecimiento económico, el desarrollo humano y las decisiones empresariales, así como la relación entre estabilidad macroeconómica y el crecimiento de mediano y largo plazo. Esta parte incluye siete artículos acerca de la economía internacional.

La segunda parte compila los artículos relacionados a la gerencia macroeconómica, la creación de valor, el comercio exterior y la inversión. En los capítulos de gerencia macroeconómica se presentan diversos análisis sobre política tributaria y fiscal,

la estabilidad monetaria y financiera, el tipo de cambio, la balanza comercial y el equilibrio externo, así como la relación entre inflación, estabilidad y crecimiento. El capítulo de creación de valor, trata acerca de la política industrial y la promoción de la innovación, ciencia y tecnología. El capítulo de comercio exterior contiene siete artículos dedicados a los tratados de libre comercio, al intercambio de bienes pero también a las restricciones comerciales existentes en el mercado del trabajo. El capítulo sobre inversión reclama un trato igualitario a la inversión nacional y un mejor manejo de la marca-país, institucionalidad y política tributaria que usa el Estado para promover la inversión privada.

La tercera parte del libro recoge los artículos publicados en sectores específicos de la actividad económica: el sector agrícola, el sector transporte de pasajeros, el sector financiero, la salud pública, las pequeñas y microempresas, el sector informal y el sector cooperativo. En el capítulo agrícola se tocan temas como la política agrícola de los países desarrollados, la mediana agricultura, el acceso a los mercados y la apropiación y conservación de la biodiversidad. En los sectores de transporte y financiero se presentan artículos respecto al rol del estado en el transporte terrestre de pasajeros y en el sistema financiero. En esta parte, se destaca también la importancia de las políticas para defender la salud pública, y se incluye un capítulo de políticas para apoyar el desarrollo de las pequeñas y microempresas, otro sobre el sector informal y finalmente uno último acerca de los problemas de las cooperativas y la autogestión.

La cuarta parte del libro trata acerca de algunos problemas de institucionalidad, regulación y funcionamiento de los mercados, principalmente analiza los temas de competencia, calidad, propiedad intelectual y protección al consumidor. El capítulo sobre la libre competencia tiene siete artículos acerca de la institucionalidad, leyes y prácticas anticompetitivas. El capítulo sobre calidad hace propuestas para mejorar los sistemas de metrología, normalización y acreditación. Uno de los dos capítulos sobre propiedad intelectual toca aspectos sustantivos de las patentes, denominaciones de origen e industrias culturales; el otro analiza las implicancias de la extensión de los derechos de propiedad intelectual en los tratados de libre comercio. El capítulo acerca del consumidor hace críticas y propuestas específicas para mejorar el sistema de protección al consumidor, algunas de las cuáles han sido recogidas en el código del consumo.

La quinta y última parte del libro, compila el trabajo del autor en proyecciones y monitoreo de la política económica del período entre 1985 y 2000. Esta parte se divide en dos: en la primera, se presenta el análisis y las alternativas de política macroeconómica para acabar con la hiperinflación que existía en el país a finales de los 80 y comienzos de los 90; la segunda agrupa el análisis y las alternativas de política que llevaron a la estabilización económica desde mediados de los 90 hasta comienzos del 2000. Estos dos capítulos son interesantes por la riqueza de los escenarios planteados y porque muestran al lector las alternativas de política económica que se podían ejecutar.

Los temas analizados son solo un subconjunto del universo más amplio de temas que pueden ser tratados en un libro de propuestas acerca de las políticas públicas en el país. El enfoque busca ilustrar al lector en forma breve, seria y sucinta acerca de cada tema y acerca de la necesidad de persistir o enmendar rumbos.

El tratamiento conciso de los problemas permite al lector mantener la concentración. La variedad de los temas le quitan monotonía y vuelven el manuscrito un documento ameno de cultura amplia, en donde uno se podrá detener y regresar cuantas veces desee sin perder continuidad. Existe buena concentración de conocimientos en cada uno de los artículos y estos son de acceso fácil para el ciudadano con estudios básicos de nivel secundario y universitario. Se trata de despertar el espíritu crítico del lector y reflexionar acerca de alternativas o propuestas que podrían tener un mayor impacto en el desarrollo inclusivo del país, abriendo el debate público en torno a la dirección que debe tomar el Perú en temas sustantivos.

Hoy resulta imperativo que los académicos e investigadores conversen con los que toman las decisiones y ejecutan las políticas públicas y trabajen de manera conjunta. De esta forma se enlaza el aprendizaje en la práctica de la gestión pública con la reflexión crítica y fundamentada en la investigación y la teoría.