

## ***Francisco Sagasti***

Profesor, Escuela de Posgrado, Universidad del Pacífico

9 de diciembre de 2017

Notas para la conferencia en el acto de clausura

*Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública 2017*

### **Gestión Pública, Gerencia Política y Gobernabilidad: lecciones de la experiencia**

#### ***Introducción***

- Agradezco la invitación del Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública-2017 para ofrecer una conferencia en el acto de clausura. He tenido el privilegio de conocer este programa desde hace mucho tiempo, ya que uno de los fundadores, Luis Raúl Matos, es un antiguo amigo de hace más de 40 años cuando él presidía el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en Venezuela.
- Quisiera compartir con ustedes algunas experiencias sobre gobernabilidad, gerencia política y gestión pública, el título del programa que han culminado ustedes exitosamente, particularmente en el ámbito de la ciencia y la tecnología. Derivaré de ellas algunas lecciones, que espero puedan complementar de una manera puntual el gran y rico acervo de conocimientos que han adquirido ustedes en este valioso programa, que ha contado con el inspirado y generoso apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF, antes Corporación Andina de Fomento), y con la asesoría académica de la Universidad George Washington.

#### ***Gobernabilidad: hacia una política civilizada***

- Empezaré recordando que hace diez años la versión venezolana de este programa me invitó a dar una conferencia en su ceremonia de graduación. Fue una participación un tanto accidentada: olvidé que en ese momento los peruanos necesitábamos visa para entrar a Venezuela. Luego de recibir la invitación oficial de la CAF, cuya sede está en Caracas, y de informar a la embajada del Perú sobre mi viaje, me embarqué alegremente y llegué al aeropuerto de Maiquetía a las 10:00pm el día anterior al evento.
- No me permitieron entrar a Venezuela porque no tenía visa. De nada sirvieron las cartas oficiales de invitación, llamadas al las oficinas de la CAF y la embajada del Perú. Sólo podría ingresar si venía algún funcionario de estos organismos con una autorización expresa de ingreso, algo imposible de conseguir a esas horas de la noche. El oficial de migraciones generosamente me informó que el mejor lugar para dormir era la sala de tránsito frente a la puerta 18, ya que los sillones no tenían brazos y era posible acostarse en ellos. Al día siguiente, luego de unas horas de plácido descanso (interrumpido por el personal de limpieza), llegaron muy temprano los funcionarios de la CAF y de la embajada, resolvieron el problema, llegué al hotel y pude dar la conferencia esa misma tarde.
- Los estudiantes que se graduaban eran un grupo muy particular. Me informaron que una mitad eran furibundos Chavistas y la otra mitad

opositores acérrimos de Chávez. Uno de los profesores me había contado acerca de las fuertes discusiones durante algunas de las clases. Mi mensaje en la conferencia fue muy claro: acostúmbrense a vivir con quienes tienen puntos de vista, ideologías y convicciones políticas diferentes, a respetarlos y a tratarlos como interlocutores válidos. A menos que eliminemos físicamente o deportemos a una mitad del país, tendremos necesariamente que convivir con ella.

- Las reflexiones que compartí en esa oportunidad se basaban en la experiencia de Agenda: PERÚ, un programa que duró ocho años entre 1993 y 2001, en el que con Max Hernández creamos espacios seguros para el diálogo y el consenso, en donde personas de diferentes grupos sociales de nuestro país lograron ponerse de acuerdo sobre una agenda para la gobernabilidad democrática y en el diseño de una estrategia de desarrollo de largo plazo.
- Contaré sólo dos anécdotas. En una de las grupales sesiones de discusión abierta, una dirigente popular atacaba fuertemente a los “pitucos” de grandes apellidos compuestos, mencionando específicamente a varios de ellos. No sabía que uno de los participantes pertenecía a una de esas familias, quien ante los reiterados ataques dijo algo así como “¿Qué te he hecho yo para que me ataques? Yo trabajo, genero empleo, pago impuestos y vivo decentemente, no te he hecho nada, te respeto, ¿por qué me atacas tanto? La respuesta de la dirigente, luego de unos segundos de ofuscación, fue “te ataco porque te tengo miedo”; el de familia de apellido compuesto retrucó “¿Miedo tu a mí? Yo soy quien te tiene miedo a ti.” Mi colega Max Hernández, quien dirigía la sesión, intervino diciendo que durante todo el tiempo ambos sólo habían intercambiado miedos y no se habían comunicado el uno con el otro. Luego de eso incidente, fue usual ver a los dos conversando animadamente durante el resto del evento.
- La segunda anécdota se refiere a un grupo de discusión de dos personas, un dirigente sindical muy combativo y un empresario exitoso, quienes se propusieron diseñar durante el evento un futuro ideal para las negociaciones obrero-patronales. En la sesión plenaria final, el empresario, más activo y desenvuelto que el sindicalista, tomó la palabra para anunciar que, luego de muchas discusiones, habían fracasado en llegar a un acuerdo. Procedió luego a detallar su sueño de lo que deberían ser estas relaciones, repitiendo varias veces la palabra “sueño”, hasta que fue interrumpido por el dirigente sindical, sentado al otro extremo de la sala, con las siguientes palabras: “he aprendido que eres una persona decente, y no lo que imaginamos los sindicalistas a los empresarios. Tu sueño no es mi sueño, pero tampoco es mi pesadilla. Yo creo que podríamos llegar a un acuerdo sobre como deberían ser las relaciones obrero-patronales.”
- Estos dos incidentes y las frases “soy yo quien te tiene miedo a ti” y “tu sueño no es mi sueño, pero tampoco es mi pesadilla”, sugieren que aún en situaciones de gran antagonismo es posible encontrar puntos de acuerdo y convergencia, si es que priman la buena voluntad, la disposición a escuchar al otros, y si es que se crean los espacios apropiados para dialogar y generar consensos operativos.
- Durante los últimos decenios el Perú ha vivido momentos de conflicto, polarización política, violencia armada, odio y matonería política. Estamos

viviendo uno de ellos ahora, con políticos, funcionarios, activistas, y empresarios en diálogos de sordos; con unos poniéndole etiquetas en la frente a sus opositores —caviar, pro-terruco, derecha bruta y ahorada, neoliberal, entre muchas otras— para descalificarlos y no tener que escuchar más lo que dicen; y con una parálisis política y una pérdida de credibilidad, prestigio y legitimidad de la mayoría de instituciones públicas.

- Es necesario renovar la vida política, los hábitos de interacción y la manera de vincularnos los unos a los otros. En esto ustedes, egresados del Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública, tienen una responsabilidad especial en el proceso de civilizar la vida política de nuestro país.

***Primera lección:** quienes piensan diferente, nuestros opositores no son nuestros enemigos, sino nuestros adversarios. No debemos aniquilarlos o destruirlos, sino con-vencerlos, ellos son tan peruanos como nosotros y tienen los mismos derechos; debemos tratarnos mutuamente en forma respetuosa, responsable y civilizada. Lo esencial para la gobernabilidad democrática es crear, consolidar y mantener espacios de diálogo y consenso; desarrollar estructuras institucionales para procesar los conflictos que son inherentes a la condición humana.*

#### **Gerencia política: visiones y realidad**

- Segundo tema” la necesidad de vincular nuestras visiones, aspiraciones e ideales con la realidad concreta, tal como es. Por más que tengamos una visión o mandato para “cambiar las estructuras”, “crear un nuevo país” o “hacer la revolución”, de nada nos sirven las ideas geniales si no sabemos como ponerlas en práctica tomando en cuenta las restricciones que impone la situación actual.
- Quisiera darle un ejemplo: lo que sucedió con la Comisión de Reforma Educativa del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1969). Esta comisión preparó un informe visionario, aspiraciones, pero con un grado de voluntarismo excesivo, pernicioso y contraproducente. Trabajamos con Eduardo Toledo, Genaro Figueroa y Enrique Felices en un modelo para estimar el costo de la reforma educativa en el plazo de cinco años que proponía el gobierno, pero demostramos que sólo destinando el total del presupuesto público a esta reforma se lograría esa meta.
- Nos dijeron que estábamos equivocados, que la reforma se haría de todas maneras, uno de los miembros de la Comisión nos acusó de “contrarrevolucionarios” por decirles la verdad. Al final, el siguiente Ministro de Educación (el General Guabloche) no quiso pagarnos el trabajo. La reforma educativa que planteó el gobierno nunca se hizo y hubo que esperar varios decenios para mejorar la educación en el Perú.

***Segunda lección:** el voluntarismo revolucionario es contraproducente. Si bien necesitamos ideales y visiones, estas debe tener un sentido de viabilidad y es necesario conocer bien las restricciones y la realidad; de otra forma, son simples fantasías que no tienen lugar en la gerencia política. Siempre tengo en mente el moto de la Universidad de Tucumán: “Pedes in terra ad sidera visus” (“mira al cielo, pero con los pies en la tierra”)*

### ***Gestión pública: articulación de horizontes temporales***

- Tercer tema: como articular las metas de corto, mediano y largo plazo. Aún si definimos una visión alcanzable, un ideal al que podríamos aproximarnos progresivamente, necesitamos empezar de donde estamos ahora y articular una serie de decisiones por anticipado que nos lleven hacia donde deseamos ir.
- Un ejemplo que me marco tempranamente en mi vida profesional fue lo que sucedió con ITINTEC en 1971 . Estaba terminando mi doctorado en la Escuela de Negocios Wharton mientras asesoraba al Ministro de Industria, Turismo, Comercio e Integración, cuando Isaías Flit fue designado presidente del directorio del Instituto de Investigación Tecnológica y Normas Técnicas (ITINTEC), que se encargaría de administrar el 2% de la renta neta de las empresas industriales que se dirigía hacia la investigación tecnológica. Poco después fui designado vice-presidente del directorio y ansioso de poner mis conocimientos de planeamiento y gestión estratégica en práctica, consultando con mis colegas en el directorio diseñé un plan de largo plazo (10 años) para transformar el antiguo Instituto Nacional de Normas Técnicas y Certificación (INANTIC), indicando líneas estratégicas, prioridades y secuencias de actividades, y asignando recursos humanos, financieros y materiales.
- La primera vez que fuimos a visitar con Isaías Flit al director en ejercicio del ITINTEC y antiguo director del INANTIC nos recibió muy preocupado, pero contento. Nos dijo que se alegraba que viniera un nuevo directorio responsable de la institución, ya que con los cambios en el marco legal el presupuesto había sido trasladado de la antigua a la nueva institución, que en tres días tenían que pagar una planilla de más de 200 personas, que ya no tenían acceso a las cuentas bancarias del desaparecido INANTIC y que no se habían abierto aún las cuentas del nuevo ITINTEC.
- Los planes estratégicos de largo plazo desaparecieron de la escena ante las urgencias de corto plazo. De inmediato fue necesario abrir nuevas cuentas, obtener las resoluciones ministeriales correspondientes, gestionar la transferencia de fondos presupuestales, designar titulares de las nuevas cuentas bancarias, trasladar los datos de pagos pendientes al nuevo sistema, y cubrir la planilla y las facturas pendientes.

***Tercera lección:*** *Es necesario tener siempre en mente que las decisiones aquí y ahora, en el presente, condicionan nuestras posibilidades futuras. Al mismo tiempo, es inútil tomar decisiones en la actualidad sin saber a donde nos llevan, ni adonde queremos ir. La gestión estratégica, sobre todo en el sector público, requiere un constante desplazamiento temporal, transitando continuamente de ida y vuelta de lo inmediato en el corto plazo a lo futuro en el largo plazo.*

### ***Gestión pública: coordinación, convergencia, políticas explícitas e implícitas***

- Cuarto tema: coherencia en las políticas públicas. Una de las primeras cosas que me llamó la atención cuando empecé a trabajar en políticas de ciencia y tecnología fueron las inconsistencias y contradicciones entre ellas y otras políticas. Estaba de moda el primer libro de Amartya Sen: La selección de

técnicas: un aspecto de la teoría del desarrollo planificado, publicado por el Fondo de Cultura Económica en 1969. Uno de los temas centrales en esa época, mucho antes de la proliferación de acuerdos de liberalización comercial, era la selección de tecnologías más apropiadas a la dotación de factores de producción y a las condiciones locales.

- Con abundante mano de obra, la política pública sobre selección de tecnología se orientaba —al menos en principio o teoría— hacia privilegiar las tecnologías intensivas en mano de obra, y hacia desalentar las intensivas en capital. Esta era lo que luego denominamos la *política explícita*. No obstante, las políticas crediticias (garantías para préstamos), fiscales (exenciones tributarias) y laborales (rigidez en la contratación) incentivaban al sector productivo a elegir tecnologías intensivas en capital: las consecuencias de estas otras políticas configuraban una *política implícita* que contradecía a la política explícita. No quiero entrar en detalle, pero este fue uno de los primeros temas que analicé en profundidad en mi tesis doctoral y luego en un libro que escribimos con Mauricio Guerrero en 1974 *El desarrollo científico y tecnológico de América Latina*. Señalamos claramente las contradicciones entre políticas explícitas e implícitas, y desarrollamos un conjunto de conceptos y esquemas conceptuales sobre el proceso de implementación de políticas públicas que permita asegurar una mayor coherencia.
- En este campo, entre muchos otros, descubrimos que los gobiernos seguían al pie de la letra lo que dice el Nuevo Testamento sobre la caridad: “... cuando des a los necesitados, que no se entere tu mano izquierda de lo que hace la derecha.” (Mateo 6.3). En países como el nuestro esto sucede muy a menudo, lo que hace una de nuestras manos en el sector público no lo sabe la otra. La inexistencia de coordinación, la carencia de estudios sobre consecuencias de segundo orden, y la ignorancia sobre las implicancias para un campo determinado de lo que se hace en otros, terminan por socavar los más denodados y valiosos esfuerzos.

***Cuarta lección:*** *No se debe pensar las políticas e iniciativas públicas en forma aislada. Es imperativo un estudio y caracterización del contexto, de las consecuencias indirectas sobre otras áreas de la gestión pública. Sin paralizarnos por la noción de que “todo está relacionado con todo”, debemos identificar conjuntos de políticas que converjan hacia un objetivo común, o al menos que no contradigan flagrantemente otros objetivos de desarrollo. Esto exige coordinación, negociación, definición de estrategias y secuencias en la implementación de políticas, y una voluntad de diálogo entre los diferentes actores en el drama de la gestión pública.*

### **Gobernabilidad: responsabilidad individual y colectiva**

- El último tema de esta charla se refiere a la responsabilidad en el ejercicio de funciones en el ámbito público. En mi época de estudiante hablábamos mucho de la “*vocación de servicio*” nos inspiró a muchos jóvenes. Cuando di el discurso de despedida de mi promoción en la Universidad Nacional de Ingeniería en 1965 les recordé a mis compañeros que habíamos estudiado en la mejor universidad de ciencias e ingenierías del país, y que toda nuestra educación nos había costado menos de \$200 dólares para los cinco años,

menos \$40 por año, y que nuestra educación había sido solventada por el Estado.

- Teníamos una obligación moral de devolverle a todos los peruanos lo que nos habían dado como regalo, sea ya trabajando bien y de manera honesta en nuestros ámbitos de acción, o contribuyendo al mejor desempeño del aparato estatal directamente en el sector público.
- Ha corrido mucha agua bajo los puentes desde entonces, el Estado de esa época no es el que tenemos ahora, el sistema universitario se ha transformado, el individualismo prevalece sobre la acción colectiva, y rara vez se oye hablar de “vocación de servicio,” noción que parece haber sido reemplazada por la de “retornos a la inversión en educación”.
- La idea de contribuir como lo hacen ustedes —trabajando en el sector público, ayudando directamente a cumplir objetivos de desarrollo— no parece tan atractiva. No pocos líderes de opinión desprestigian la labor del Estado, exaltan las supuestas virtudes del sector privado, y denigran la labor de los funcionarios públicos.

***Quinta y última lección:** No es posible mejorar las condiciones de vida de todos los peruanos sin un Estado y un sector público eficiente y eficaz, sin funcionarios honestos, capaces, responsables y comprometidos. Eso es lo que esperamos todos los ciudadanos de ustedes.*

### **Comentarios finales**

- Los felicito por haber concluido exitosamente este programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública. Estoy seguro que les ayudará a desempeñarse mejor en los importantes cargos que ejercen, y ejercerán en el futuro. De ustedes depende el futuro del sector público en nuestro país.
- Espero haber contribuido a cerrar bien el período que han pasado por estas aulas, y que recuerden algunas de las lecciones que he tratado de transmitirles en esta charla.

Muchas gracias.