

INT-1960

~~CEPAL (1960)~~

BORRADOR PARA COMENTARIOS
7/7/97

EL PAPEL DEL ESTADO Y EL GOBIERNO EN EL DESARROLLO *

Antecedentes para el análisis de la posición de la CEPAL

* Preparado por Eugenio Lahera, Secretario Técnico de la *Revista de la Cepal*.

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	ii
I. EL ESTADO Y LOS PLANTEAMIENTOS DE LA CEPAL	1
II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO Y EL GOBIERNO EN EL PROCESO DE DESARROLLO.....	2
A. MERCADO Y ESTADO: UNA DICOTOMÍA SIMPLISTA	2
B. FALLAS DE MERCADO Y FALLAS DEL ESTADO	3
C. NECESIDAD DE REFORMAR LA GESTION PUBLICA	4
III. ¿CUALES SON LOS AMBITOS DE TRABAJO DEL ESTADO Y EL GOBIERNO?.....	6
A. ESTADO: GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONALIDAD ECONOMICA	6
1. Estado de derecho e institucionalidad.....	6
2. Gobernabilidad del proceso de desarrollo.....	10
3. Seguridad nacional y ciudadana.....	13
B. GOBIERNO: INFRAESTRUCTURA NACIONAL, POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO PRODUCTIVO	15
1. Gestión fiscal y sector financiero.....	15
2. Educación.....	18
3. Seguridad social	18
4. Desarrollo productivo	20
a) Conocimiento tecnológico	20
b) Infraestructura física y servicios públicos	21
c) Medio ambiente	23
d) Inserción económica internacional	23

Salud?

Resumen

¿lo ha? ¿no?

En este borrador se plantea la posición de la CEPAL sobre el papel del estado y el gobierno en el proceso de desarrollo. La definición de dicho papel se basa menos en consideraciones generales que en la funcionalidad del sector público para la concreción de las políticas que conforman la estrategia de transformación productiva con equidad, que la CEPAL ha planteado a los gobiernos de América Latina y el Caribe.

Con dicho enfoque resulta evidente que el mercado y el estado son imperfectamente sustituibles, ya que se trata de instituciones de naturaleza diferente: mientras el primero corresponde a la manera de organizar la producción de bienes y servicios, normalmente por agentes privados, el segundo es un arreglo institucional social en cuyo marco se desarrolla la actividad económica, además de la política, social y cultural.

El estado, por su parte, incluye diferentes entidades: el gobierno es la organización del sector público que define las políticas públicas que llevará a cabo; la administración corresponde al personal del sector público y el sector fiscal incluye los aspectos patrimoniales del estado. *¿parte de C.A. Am.*

De su naturaleza resulta que el mercado, el estado y el gobierno son imprescindibles en el proceso de desarrollo, y con frecuencia es necesario que se complementen: si bien la actividad económica es imposible sin un marco institucional estable, la sociedad con mercados débiles o inexistentes carece de dinamismo económico. Todas las experiencias exitosas de desarrollo han contado con el dinamismo del mercado y el apoyo institucional del estado.

Es cierto que el estado y el mercado suelen invadir el terreno del otro. El estado ha asumido actividades productivas propiamente tales, a veces conforme a criterios de planificación socialista, otras de acuerdo a "misiones" definidas por el gobierno. El mercado, a su vez, ha sido propuesto como generador de una proporción exorbitada de la institucionalidad social. Pero se trata de casos de sobreextensión evidentes: así como la determinación estatal de la organización de la producción será menos eficiente que una basada en mercados competitivos, no corresponde que el mercado sea la base del imaginario colectivo acerca del orden existente o futuro, ni pretender convertirlo en la única medida de las relaciones sociales. *no mas*

En muchos casos los papeles de ambos han sido mal desempeñados. El mercado insuficientemente competitivo puede generar niveles de producto inferiores al potencial de la economía. La institucionalidad estatal puede ser excesiva o contraria al desarrollo, al igual que la intervención gubernamental.

Las modificaciones institucionales o la acción del gobierno pueden corregir distorsiones que impiden la profundización de los mercados o dificultan su carácter competitivo; incluso puede favorecer la creación de mercados allí donde éstos no existen o son muy precarios. Pero tales intervenciones también pueden ser muy negativas. Para que la acción estatal o gubernativa se justifique, no basta con que ella se oriente a corregir alguna imperfección seria en el mercado; además ella debe estar designada de modo de asegurar al menos que sus beneficios superen a los costos de la intervención: el óptimo es que también ella sea eficiente, con la mejor combinación posible de medios y logros.

El sector público, en definitiva, tiene un lugar específico en la estrategia de desarrollo de cada país. Y así como los problemas difieren, también varía la capacidad del estado para adecuar el respectivo marco institucional y del gobierno para mejorar sus políticas públicas. Lamentablemente no existe un círculo virtuoso entre mayores distorsiones, por una parte, y una mayor capacidad de renovación institucional estatal y una mejor intervención gubernativa, por la otra. Más bien es frecuente lo contrario.

De allí la necesidad de reformular el estado y el gobierno, especificando dicha reforma en esfuerzos complementarios de modernización en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas del sector público de que se trate: las reformas no son idénticas.

Las principales tareas del estado están en el ámbito del desarrollo institucional y la consecuente gobernabilidad política y económica del proceso de desarrollo. Le corresponde asegurar el estado de derecho en general y en particular la propiedad privada, la administración imparcial de justicia y el principio del trato no discriminatorio; además de la existencia y respeto de las leyes de contratos y quiebras. Junto a la existencia de mercados competitivos, estos factores hacen posible la gobernabilidad económica, tanto a nivel macro como a nivel micro.

Al estado también le cabe contribuir a la gobernabilidad política. Es un hecho que los modos deseables de profundización de la democracia y los medios viables de modernización no confluyen en una fórmula clara. Para facilitar dicha confluencia conviene enfocar la gobernabilidad democrática de manera dinámica: la gobernabilidad no debería ser considerada un problema de los gobiernos una vez que llegan al poder, de modo independiente del cómo lo hicieron. En cambio, es necesario que la sociedad y el estado jerarquicen un conjunto consistente de propuestas y obtengan un apoyo social sostenido para éste, manteniendo la estabilidad del sistema.

En cuanto al gobierno, un ámbito principal de su acción es el establecimiento de la infraestructura nacional, en el sentido más amplio del término, incluyendo la infraestructura social, educacional, tecnológica, financiera, física y la relativa al medio ambiente. Los mercados no pueden operar en el vacío, pero la configuración de este entramado de infraestructura va más allá de la capacidad e interés de cualquier firma individual, ya que éste representa un conjunto de externalidades, las que no pueden ser generadas por un agente particular. De allí que sea necesaria su participación en las siguientes áreas.

Uno, la gestión fiscal es una área de especial responsabilidad del gobierno en la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos. La reforma fiscal es un instrumento principal de política fiscal, junto con la Ley de Presupuesto, la que debería ser fortalecida en su diseño, implementación y evaluación.

Dos, el sector público debe ser capaz de orientar de manera sistemática e integradora las actividades educativas, de capacitación y de investigación científica-tecnológica, así como sus relaciones entre ellas y con el sistema productivo.

RS

Tres, el gobierno debe asegurar un mayor nivel de articulación e integración de las políticas sociales y las económicas. La gestión del gasto social, por otra parte, es una alta responsabilidad del sector público, como lo es la articulación de los subsectores público y privado en la provisión de servicios sociales. De ese modo se cumplirá el objetivo público de asegurar un conjunto de prestaciones sociales de manera universal.

Cuatro, el sector público tiene un papel específico en el área del desarrollo productivo, en sus diferentes áreas: conocimiento tecnológico, infraestructura y servicios públicos, medio ambiente, y la inserción en la economía internacional. En cada uno de ellos se requiere una acción pública que va más allá de lo que los particulares pueden realizar, sin perjuicio de la necesaria integración de ambos sectores.

Por último, las modalidades de intervención también deben corresponder a la naturaleza del estado y del gobierno.

I. EL ESTADO Y LOS PLANTEAMIENTOS DE LA CEPAL

En estas notas se exponen antecedentes que pueden ser de utilidad para analizar y precisar la posición de la CEPAL respecto del papel del estado y del gobierno en el proceso de desarrollo, en el marco de la estrategia de transformación productiva con equidad.

Este tema es de particular relevancia para una institución como la CEPAL, dado su carácter intergubernamental y sus funciones de especificar estrategias y políticas públicas que puedan ser recomendadas a los gobiernos de América Latina y el Caribe: sus "clientes" son los gobiernos y las sociedades de la región y su campo de trabajo son las políticas públicas. Por otra parte, el tema de la próxima reunión de la Comisión es el análisis de las finanzas públicas, las que difícilmente pueden examinarse en ausencia de claras definiciones sobre el papel del sector público.

Es frecuente que el análisis de estos temas se aborde con una óptica ideológica, a partir de una visión falsa de la realidad. Este enfoque ideológico puede estar basado en el anhelo de disminuir las mediaciones sociales públicas, o en un voluntarismo irrealista respecto de las orientaciones y posibilidades de intervención del estado.

Las conclusiones de política de dichos enfoques son de índole principalmente cuantitativa: según el primero lo adecuado sería menos intervención gubernativa, mientras para el segundo lo correcto sería lo contrario.

Pero más útil que una discusión de carácter abstracto sobre lo que un estado ideal debería hacer en general, resulta el análisis del terreno en que el estado y el gobierno efectivamente operan, el de las políticas públicas.

De allí que para definir el papel del estado y el gobierno en el desarrollo, la CEPAL eligió un enfoque pragmático, esto es, funcional a la concreción en políticas públicas de las definiciones estratégicas planteadas (conviene recordar que el pragmatismo sin principios es, en realidad, oportunismo).

Así, de modo progresivo la Institución ha ido conformando una propuesta estratégica y, simultáneamente, definiendo el papel del estado y del gobierno en las diversas políticas planteadas.¹ A ellas se pasa revista en estas notas.

¹ Dicha propuesta está contenida principalmente en los siguientes documentos:

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO Y EL GOBIERNO EN EL PROCESO DE DESARROLLO

A. MERCADO Y ESTADO: UNA DICOTOMIA SIMPLISTA

Es frecuente que se considere al estado y el mercado como alternativas, sin precisar las diferencias de naturaleza que existen entre ambos, ni el carácter complementario que muestran en la realidad.

Pero el mercado y el estado son imperfectamente sustituibles, ya que se trata de instituciones de naturaleza diferente: mientras el primero corresponde a la manera de organizar la producción de bienes y servicios, normalmente por agentes privados, el segundo es un arreglo institucional social en cuyo marco se desarrolla la actividad económica, además de la política, social y cultural. Sus agentes son públicos.

El estado, por su parte, incluye diferentes entidades: el gobierno es la organización del sector público que define las políticas públicas que llevará a cabo; la administración corresponde al personal del sector público y el sector fiscal incluye los aspectos patrimoniales del estado. Esta distinción se retoma más adelante.

*Por qué
expresa?*

Es cierto que el estado y el mercado suelen invadir el terreno del otro. El estado ha asumido actividades productivas propiamente tales, a veces conforme a criterios de planificación socialista, otras de acuerdo a "misiones" definidas por el gobierno. El mercado, a su vez, ha sido propuesto como generador de una proporción exorbitada de la institucionalidad social.

Pero se trata de casos de sobreextensión evidentes: así como la determinación estatal de la organización de la producción será menos eficiente que una basada en mercados competitivos, no corresponde que el mercado sea la base del imaginario colectivo acerca del orden existente o futuro, ni pretender convertirlo en la única medida de las relaciones sociales.

En verdad, el estado y el mercado son imprescindibles para la sociedad y ambos son recíprocamente dependientes y complementarios: si bien la actividad económica es imposible sin un marco institucional estable, la sociedad con mercados débiles o inexistentes carece de dinamismo económico. Todas las experiencias exitosas de desarrollo han contado con el dinamismo del mercado y el apoyo institucional del estado.

La experiencia indica que el desarrollo se ve favorecido cuando los estados cuentan con la institucionalidad necesaria para el desarrollo de una economía de mercados competitivos y cuando los gobiernos han ayudado a guiar y crear mercados, en vez de suplantarlos o rendirse a ellos por completo.

De hecho, las políticas macroeconómicas y sectoriales necesitan una forma nueva de interacción de los agentes públicos y privados en diversos ámbitos, como la información sobre mercados y tecnología, la reducción de riesgos comerciales, la protección al consumidor, la protección de la propiedad industrial y el fomento de la transferencia tecnológica, y una estrategia activa de inserción externa. Esta es quizás la principal lección del desarrollo de los tigres asiáticos.

En muchos casos los papeles de ambos han sido mal desempeñados. El mercado insuficientemente competitivo puede generar niveles de producto inferiores al potencial de la economía. La institucionalidad estatal puede ser excesiva o contraria al desarrollo, al igual que la intervención gubernamental.

El dramático fracaso de las economías centralmente planificadas alentó una concepción extrema de ideología opuesta, conforme a la cual el gobierno no debería tener papel económico alguno. Pero el rechazo de un extremo no es la afirmación de otro. Más bien, existen múltiples combinaciones posibles.²

B. FALLAS DE MERCADO Y FALLAS DEL ESTADO

Las modificaciones institucionales o la acción del gobierno **pueden** corregir distorsiones que impiden la profundización de los mercados o dificultan su carácter competitivo; incluso puede favorecer la creación de mercados allí donde éstos no existen o son muy precarios.

Pero tales intervenciones también **pueden** ser muy negativas. Para que la acción estatal o gubernativa se justifique, no basta con que ella se oriente a corregir alguna imperfección seria en el mercado; además ella debe estar designada de modo de asegurar al menos que sus beneficios superen a los costos de la intervención: el óptimo es que también ella sea eficiente, con la mejor combinación posible de medios y logros.

Existen numerosos casos de intervenciones inadecuadas, generadoras de distorsiones y de presiones inflacionarias, o que contribuyen a la persistencia de mercados protegidos, incompletos o segmentados; como ejemplo se menciona el caso del gobierno de Japón que intentó prevenir que Honda ingresara al mercado automovilístico. Pero tales casos no bastan para fundamentar una recomendación de política en el sentido de simplemente minimizar la presencia del gobierno.

La pregunta relevante es: ¿pueden los gobiernos democráticos aplicar políticas públicas que mejoren el nivel de vida de la población? De acuerdo al enfoque pragmático aquí planteado la respuesta no puede provenir de un cuadro con dos entradas: una sobre qué debe hacer el sector público y otra sobre qué debe hacer el sector privado, conforme a algún criterio preestablecido o apriorístico. Se trata, más bien, de sopesar cuidadosamente las fortalezas y debilidades del sector público y el mercado. En este análisis se debe considerar especialmente cómo el gobierno hace lo que hace y cómo interactúa con el sector privado.

La respuesta es positiva, ya la experiencia demuestra que ello es posible. Algunos gobiernos han contribuido a crear mercados, tales como los de bonos y acciones, así como instituciones de crédito a largo plazo. También han establecido y puesto en práctica leyes y regulaciones que han dado estabilidad a los mercados financieros y han aumentado el carácter competitivo de los mercados. En muchos casos los gobiernos han alentado el establecimiento de firmas para ingresar a determinados mercados. En especial en los mercados exportadores, los gobiernos han provisto a las firmas de fuertes incentivos.

² Joseph Stiglitz, "The Role of Government in Economic Development", Annual World Bank Conference on Development Economics 1996, Banco Mundial, 1997.

C. NECESIDAD DE REFORMAR LA GESTION PUBLICA

El gobierno, en definitiva, tiene un lugar en la estrategia de desarrollo, pero no es un lugar infinito o indefinido.

Resulta evidente que el papel de la institucionalidad estatal y de la acción del gobierno es variable entre períodos y también entre países. Es distinto proponerse establecer los derechos de propiedad, el respeto al estado de derecho y la erradicación del botín en el sector público que, por ejemplo, desregular la industria de telecomunicaciones, fomentar la competitividad sistémica o evaluar la utilidad social marginal de las políticas públicas **across the board**.

Así como los problemas difieren, también es diferente la capacidad del estado para adecuar el respectivo marco institucional y del gobierno para mejorar sus políticas públicas. Lamentablemente no existe un círculo virtuoso entre mayores distorsiones y una mayor capacidad de renovación institucional estatal y una mejor intervención gubernativa. Más bien es frecuente lo contrario.

Las instituciones públicas y las formas de intervención del gobierno tienden a ser rígidas, sin embargo, y ello dificulta que el propio sector público pueda establecer la necesidad de su propia reforma y que la lleva a cabo.

El sector público en muchos países tiene limitaciones cuya superación potenciaría su aporte al bien común: las políticas suelen encontrar resistencias y vacíos institucionales o de gestión; su puesta en práctica suele demandar soportes a veces inexistentes en ambos terrenos, lo que dificulta o imposibilita su aplicación. Dichas limitaciones y problemas se refieren a diversos aspectos de la administración, las políticas de personal y de remuneraciones; el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas; la atención y el servicio a los consumidores del sector público; y las gestión de las empresas públicas.

Para analizar el estado en la perspectiva de su reforma conviene recordar que la unidad básica del análisis institucional es la transacción.³ De allí que la estructura de una organización deba reflejar la naturaleza de las transacciones que realiza. Pero, mientras en un sector competitivo la estructura más eficiente en maximizar el valor del resultado en relación a los costos de producción tiende a desplazar a las demás^{4 5}, en el sector público la posibilidad de igualar en el margen los resultados sociales positivos se ve trabada por normativas e instituciones rígidas u obsoletas.

Este análisis permite abordar la reforma del estado. Ella puede especificarse en esfuerzos complementarios de modernización en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas relevantes para el sector público de que se trate: las reformas no son idénticas.⁶

³ John Commons, Legal Foundations of Capitalism, Nueva York, MacMillan, 1924.

⁴ Robins, James A., "Organizational economics: Notes on the use of transaction cost theory in the study of organizations", Administrative Science Quarterly, vol. 32, N° 1, Cornell University, 1987.

⁵ Williamson, Oliver, "The institutions and governance of economic development and reform", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1994, Washington, D.C., Banco Mundial, 1995.

⁶ Eugenio Lahera, Algunos criterios para reformar el estado. Apuntes de clase, CEPAL, Documentos de Trabajo N° 45,

En los países en desarrollo, además de las debilidades del estado por definición existen menos mercados, éstos funcionan menos efectivamente y los problemas de información son más severos que los países industrializados. **Esta doble debilidad es una especificidad de nuestros países.**

La capacidad reformista del estado depende críticamente del liderazgo político y social, el que debe proponerse un conjunto consistente de políticas públicas para las cuales pueda asegurar apoyo sostenido.

La capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización debe ser priorizada. El sector público debería desarrollar un conjunto seleccionado y, por tanto, limitado de políticas. El verdadero poder del Estado está en su efectividad y ésta se mide, más que por la cantidad de acción del Estado, por la calidad y coherencia de ésta.

III. ¿CUALES SON LOS AMBITOS DE TRABAJO DEL ESTADO Y EL GOBIERNO?

Como se planeó más arriba, el estado y el gobierno son entidades distintas; de allí que sus papeles en una estrategia de desarrollo sean también diferenciados.

A. ESTADO: GOVERNABILIDAD E INSTITUCIONALIDAD ECONOMICA

1. Estado de derecho e institucionalidad

Un papel esencial de la institucionalidad estatal es el de asegurar el estado de derecho en general y en particular la propiedad privada, la administración imparcial de justicia y el principio del trato no discriminatorio; además de la existencia y respeto de las leyes de contratos y quiebras. Estos factores hacen posible la gobernabilidad económica de una sociedad.

Como es evidente, el desarrollo institucional incluye a todo el estado y no sólo al gobierno. Se necesitan leyes adecuadas, un sistema judicial confiable y determinados desarrollos culturales: ninguno de ellos es de resorte exclusivo del gobierno.

Estos temas reciben una creciente atención en la literatura económica, en particular en los estudios de la Nueva Economía Institucional. En este enfoque se reconoce la importancia de las restricciones a la racionalidad, las que impiden suponer un conocimiento acabado; la inherente complejidad del mundo económico; y el costo de la información, al que se le suele combinar el oportunismo de los agentes económicos. Ello lleva al análisis de los costos de transacción y a considerar cómo los diversos arreglos institucionales pueden reducir tales costos. Trabajos en esa línea han dado origen al otorgamiento del Nobel de Economía a Ronald Coase en 1991 y a Douglass North en 1993.

El desarrollo de la "nueva economía institucional" se ha abordado en dos niveles complementarios. El primero, de carácter macroeconómico, se ocupa del ambiente institucional, entendido éste como el conjunto de reglas fundamentales de tipo político, social y legal que establecen las bases para la producción, el intercambio y la distribución de bienes, servicios y oportunidades. Algunos ejemplos son las reglas que gobiernan los procesos electorales, el estado de derecho -incluyendo de manera prominente los derechos de propiedad y el derecho de contratación- y las reglas sobre la observancia de los derechos civiles e individuales.

El segundo nivel corresponde a un enfoque más microeconómico, que enfatiza las modalidades organizativas y de contratos de las firmas y mercados ⁷. Este se refiere a los arreglos institucionales, entendidos como el acuerdo alcanzado entre unidades económicas, el que gobierna las formas en las cuales dichas unidades pueden cooperar y/o competir, o que proporciona un mecanismo mediante el cual se pueda efectuar un cambio en las leyes o en los derechos de propiedad ^{8 9}.

⁷ Oliver Williamson, "The institutions and governance of economic development and reform", Annual World Bank Conference on Development Economics, 1994, 1995, Banco Mundial, Washington D.C.

⁸ Williamson (1985), The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, and Relational Contracting, Nueva York, Free Press.

Corresponde distinguir entre las instituciones como reglas del juego que rigen la actividad económica, —incluidas las políticas y las jurídicas— y las organizaciones con los actores a través de las cuales se cumplen las reglas. La interacción de ambas moldea el cambio institucional¹⁰.

Estos temas son de la mayor actualidad en América Latina y el Caribe. Además de su calidad, la consolidación de las actuales orientaciones económicas dependerá de la efectividad de diversos aspectos institucionales que inciden sobre el desarrollo económico, ya que las orientaciones mejor fundadas analíticamente pueden fracasar o no consolidarse en un medio institucional adverso.

Mientras las orientaciones económicas registran una creciente convergencia en América Latina, la funcionalidad de los aspectos institucionales que inciden sobre el desempeño económico, recién está siendo explorada de manera sistemática.

De hecho, una debilidad importante en la etapa actual del desarrollo de América Latina es de naturaleza institucional; los costos de transacción son todavía altos y en el marco institucional que los determina aún predominan comportamientos de economía cerrada. Estos costos - anticipados por Coase en 1932- corresponden a los gastos necesarios para estimar los bienes de diverso tipo a ser intercambiados y supervisar y poner en práctica los contratos, además del descuento por incertidumbre debido al grado de imperfección en la estimación y puesta en práctica de los acuerdos de intercambio.

La profundidad y rapidez de los cambios en algunas políticas, especialmente en el terreno macroeconómico, no guardan relación con la subsistencia de instituciones opacas y tradicionales, las que constituyen un obstáculo significativo para el desarrollo regional.

El eficaz funcionamiento de los mercados plantea la necesidad de diversos cambios institucionales, tanto mediante desregulación, como por la creación o simulación de mercados ausentes, insuficientes o segmentados. Otros cambios corresponden a la organización de la empresa, de las relaciones laborales, las vinculaciones entre el sector público y los agentes privados, y la descentralización espacial. Un tema de la mayor importancia en este terreno es la reforma del estado.

El necesario desarrollo institucional difiere de la proliferación de formalismos de carácter institucional los que, de hecho, suelen constituir una restricción más que un impulso al desarrollo. Dicho desarrollo corresponde, más bien, al progresivo establecimiento de marcos o soluciones preestablecidas cuya eficaz operación encauce del modo más sencillo posible las actividades económicas. Se elimina así la excesiva discrecionalidad o la arbitrariedad de las autoridades, se reducen los costos de transacción y se establecen incentivos económicos correctos -no rentísticos- desde un punto de vista productivo y social.

Este desarrollo debe corresponder a la naturaleza y evolución de los diversos sistemas nacionales, ya que las instituciones son difícilmente transplantables a un medio extraño. Las propuestas simplistas de cambio institucional, basadas exclusivamente en la experiencia

⁹ Davis, Lance E. y Douglass North, Institutional Change and American Economic Growth, Cambridge, Cambridge University Press, 1971.

¹⁰ North, Douglass, "Five propositions about institutional change", Washington University, (s/f).

centenaria de los países industrializados, deben ser ampliadas para considerar las respectivas especificidades. En el mundo descrito por la Nueva Economía Institucional corresponde realizar un análisis de eficiencia relativa para cada arreglo institucional en contextos específicos.¹¹

Un aspecto institucional de importancia es el de la regulación y las políticas de competencia. Es frecuente escuchar que estamos en la etapa del "estado regulador": la regulación se habría convertido así en la actividad definitoria del Estado. Pero esta afirmación requiere a lo menos dos calificaciones. Por una parte, si bien el sector público tiene un papel indelegable en la supervigilancia del sistema regulatorio, ello no significa que tenga que regularlo todo. Por otra parte, tampoco es correcto que regular sea el único papel del estado: de allí que sea inexacto decir que estamos en una etapa del "estado regulador".

La promoción de la competencia es central, tanto para el desarrollo productivo y la competitividad internacional como para el bienestar de los consumidores. Por ello, la acción pública debe ocuparse de desregular mercados naturalmente competitivos y de desmontar barreras artificiales a la entrada de competidores, así como de regular apropiadamente mercados dominados por monopolios naturales.

Como la regulación no es un sustituto perfecto de una correcta estructura de la respectiva industria, donde haya lugar para la competencia, ésta es preferible a la regulación. En todo caso, la regulación debe orientarse a la promoción de la competencia.

En América Latina los actuales procesos de privatización y desregulación representan un cambio pendular respecto de las nacionalizaciones o la creación de empresas públicas que tuviera lugar hace unas décadas, cuando la propiedad pública fue ampliamente utilizada como instrumento regulatorio. Con frecuencia la justificación de estas medidas se derivó de una visión simple de la relación entre propiedad y control: la propiedad pública, al sustituir el estrecho interés de los accionistas por el interés público personificado en el Estado, permitiría combinar la obtención de utilidades con la maximización de los beneficios sociales.

Sin embargo, la propiedad pública como método de regulación presentó y sigue presentando diversos problemas. Entre ellos destaca la insuficiente definición de los objetivos de las empresas, los que a menudo son alterados; y la pérdida de responsabilidad gerencial y de transparencia administrativa, ya que la disciplina del mercado es reemplazada por la supervisión imprevisible o sesgada (por ejemplo hacia la descapitalización o el exceso de contratación de personal) de los respectivos ministerios.

Desde otro punto de vista, en diversos casos han cambiado también los objetivos políticos perseguidos con la propiedad pública. En definitiva, hoy existe consenso en que no se justifica mantener empresas públicas en sectores competitivos y privadamente rentables, a menos que se demuestre que los ingresos reinvertibles del Estado por esa vía son consistentemente superiores a los recaudables a través de impuestos; y que ello se logre con un mínimo de distorsiones a nivel micro y macroeconómico.

Por otra parte, en aquellos mercados no competitivos o sólo parcialmente competitivos, la experiencia demuestra que no siempre las empresas privadas son más eficientes que las empresas públicas. En la ausencia inicial de competencia, las ganancias en la eficiencia distributiva sólo

¹¹ Peter Murrel, "Comment on "The institutions of governance of economic development and reform" by Williamson, Annual World Bank Conference on Development Economics 1994, Banco Mundial, Washington D.C., 1995.

pueden esperarse si la privatización va acompañada -más bien precedida- de políticas de liberalización para eliminar las restricciones del mercado¹².

Como se señaló, las empresas públicas deben a menudo su existencia a una falla del mercado: de allí que en algunos casos sea difícil abrir el mercado a la competencia. Por otra parte, la competencia puede no ser apropiada, especialmente cuando las empresas subsidian indirectamente actividades que producen pérdidas.

Parece claro que las empresas públicas juegan un papel declinante en el proceso regulatorio y es previsible que el proceso de privatizaciones se profundice. Por otra parte, quedan numerosos temas sustantivos de la política de regulación y desregulación que revisar.

Al no existir condiciones competitivas se crea un potencial de abuso de la posición monopólica, el que puede afectar adversamente la eficiencia en la asignación de recursos, la competitividad de la industria y el bienestar de los consumidores. Ello justifica la regulación pública en estos casos, planteándose dilemas de política pública aún no completamente resueltos en la práctica. Cuando la disciplina de la competencia falta, los gobiernos no pueden permitirse el lujo de abandonar todos los controles cuando ceden la propiedad. Se necesita la fiscalización para impedir que los monopolistas desplumen a sus clientes.

La experiencia de décadas de regulación ha confirmado que también existen fallas de la regulación y no solo del mercado. De allí que sea necesario evaluar los resultados de la regulación y de la desregulación. Las intervenciones que buscan corregir las fallas del mercado pueden tener efectos adversos no buscados y que afectan a la eficiencia de la empresa o la actividad y la del sistema económico en su conjunto. Los sistemas de regulación son particularmente vulnerables a sus eventuales incoherencias, ya que sus impactos en general caen directamente sobre el sector privado y los consumidores; escapan por lo tanto de sistemas de gestión y control más tradicionales, como el presupuesto. Así, la regulación puede crear importantes costos indirectos: desincentivos a la innovación, reducción de las posibilidades de opción de los consumidores y barreras no arancelarias. Por otra parte, es posible que las instituciones sean inadecuadas o los instrumentos utilizados no sean los más eficaces o eficientes; de allí la necesidad de evaluar las regulaciones.

Desde otro punto de vista, dado que en la región a menudo las ineficiencias de las empresas públicas privatizadas eran tan grandes y los términos de la privatización fueron tan generosos, es previsible que por un tiempo no se evidencien potenciales ineficiencias.

A los niveles macro y microeconómico de análisis institucional se debe sumar un tercero, el de la gobernabilidad de las transacciones políticas.¹³

¹² David Sappington y Joseph Stiglitz, "Privatization, Information and Incentives", *Journal of Policy Analysis and Management*, N° 6, 1987.

¹³ Sobre este último tema para el caso de Estados Unidos puede verse Donald Wittman, *The Myth of Democratic Failure. Why Political Institutions are Efficient*, The University of Chicago Press, 1995.

2. Gobernabilidad del proceso de desarrollo

Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, esto es, tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos.

Es claro que el estado tiene un papel en la gobernabilidad de los países, pero éste puede enfocarse de diversos modos. La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero la Cepal plantea la necesidad de asegurar una gobernabilidad de carácter democrático para la región.

Pero más allá de las buenas intenciones, es un hecho que los modos deseables de profundización de la democracia y los medios viables de modernización no confluyen en una fórmula clara. Para facilitar dicha confluencia conviene enfocar la gobernabilidad democrática de manera dinámica: la gobernabilidad no debería ser considerada un problema de los gobiernos una vez que llegan al poder, de modo independiente del cómo lo hicieron.

En cambio, es necesario que la sociedad y el gobierno jerarquicen un conjunto consistente de propuestas —ojalá enmarcado en las orientaciones económicas y sociales de la estrategia de Transformación Productiva con Equidad— y obtengan un apoyo social sostenido para éste, manteniendo la estabilidad del sistema.

Los programas de estabilización y de reforma, y los consiguientes cambios institucionales, requieren un apoyo sostenido en sus diversas fases; también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas. Para lograr este apoyo se requieren esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas de políticas que sean consensuales, eficaces y eficientes. Sólo así podrá intentarse ejercer un liderazgo moderno.

Es claro que un listado de medidas deseables no constituye una agenda pública articulada, ni asegura su viabilidad política y social. De hecho, tal lista puede incluir objetivos contradictorios o no financiables de modo simultáneo. De allí la creciente importancia de llegar a una visión estratégica de mediano plazo compartida, que conjugue la dimensión técnica y la política y concite el necesario apoyo para llevarla a cabo, sobreponiéndose a las presiones corporativas.

El marco común de la agenda pública puede ser una visión del futuro nacional ampliamente compartida en sus puntos centrales, sin perjuicio del debido respeto de las particularidades. En este sentido es necesario evitar la "inflación constitucional", vale decir, el excesivo detalle de tales normas, a partir de la opinión de las mayorías.

Definir la agenda pública en lo social, político y económico es determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia. Ello es terreno privativo de lo político, porque los números no hablan por sí solos y las programaciones no pueden ser autoevidentes. La política, por su parte, no puede pretender seguir imponiendo una mirada parcial y autocentrada: se requiere trabajar bien el "cruce" entre política y economía¹⁴. Son los políticos, actuando en un marco institucional adecuado, quienes deben administrar las restricciones del Teorema de las Imposibilidades de Arrow en la realidad.¹⁵

¹⁴ Lechner, Norbert, "Tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL*, N° 61, Santiago de Chile, abril 1997.

¹⁵ Arrow, Kenneth, *Social Choice on Individual Values*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1963.

Carecería de sentido reemplazar el voluntarismo de los años sesenta por un fatalismo tecnocrático. Por otra parte, tal como es necesario evitar la tentación tecnocrática, que no toma en cuenta las demandas sociales, es necesario rechazar la populista, que impone el voluntarismo por sobre la técnica. La calidad de los procesos políticos y del liderazgo democrático es un requisito de dicha posibilidad, la que está condicionada por la concertación y la participación sociales.

Formular una propuesta de transformación de la sociedad es tarea del sistema político; pero el proceso democrático implica que la interacción entre los agentes públicos y sociales sea la que defina su contenido concreto.

Un factor importante para impedir la separación entre el poder y la sociedad es la existencia de una comunicación fluida entre los diversos actores públicos y los agentes sociales en general. La existencia de medios de comunicación libres es una condición de la existencia de una opinión pública informada y la base de cualquier proceso de participación.

Se trata de desarrollar aptitudes y mecanismos funcionales a la construcción de mayorías, en un marco institucional de consenso. De ese modo puede utilizarse mejor un importante capital social, la capacidad de cooperación. Este acuerdo fundamental reconoce la existencia de intereses diversos, pero plantea una lógica para articularlos que contempla la negociación y el compromiso, rompe con el principio de la exclusión y propugna la formulación de objetivos y metas generales compartidos.

Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, en cuanto a la participación de los agentes sociales, en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas, la responsabilidad de las normas en la negociación y la voluntad de colaboración entre las mismas.¹⁶ Por otra parte, los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado.

Junto al impulso de los acuerdos, se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios y evitar un retorno al populismo, a la ingobernabilidad o a los golpes militares. La concertación aporta un bien colectivo, apreciado por diversos agentes enfrentados en temas específicos: la predecibilidad de los medios preestablecidos para arbitrar diferencias y la tranquilidad social.¹⁷

Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, ella debe atender a los diversos intereses y partes. En este sentido conviene regular —y no pretender ignorar— a los grupos de presión, así como a las actividades de lobby.

Desde otro punto de vista, debe evitarse una visión reduccionista de tal tipo de acuerdo, la que haga a la democracia prisionera de minorías poderosas, limite la expresión de aspectos de la realidad que no necesariamente deban ser consensuales, o le haga perder su carácter

¹⁶ Nonell T., Rosa, "Estructuras de concertación económica: una aproximación metodológico conceptual", *Cuadernos de Economía*, vol. 15, N° 43, Barcelona, mayo/agosto, 1987.

¹⁷ Lahera, Eugenio, "Aspectos políticos e institucionales de la propuesta de la CEPAL", *Comercio Exterior*, vol. 46, N° 7, México, D.F., julio 1996.

competitivo y pluralista. Respecto de un país (Colombia) se ha señalado que el acuerdo sobre el Frente Nacional, "borró la competencia ideológica y programática, acentuó la clientelización del régimen político, debilitó el sentido de pertenencia partidista y contribuyó a generar una honda y preocupante despoltización de la población".¹⁸

Determinados niveles de consenso pueden ser necesarios para dar ciertos pasos de normalización institucional; pero ellos no pueden sobrevivir a su propia utilidad sin riesgos. Diversos aspectos que fueran funcionales a los requerimientos surgidos en transiciones de algún tipo, pueden ser disfuncionales en etapas de mayor normalidad política.

Es deseable propiciar una concertación directa entre empresarios y trabajadores, limitando la participación del Estado a un rol de mediador de última instancia. Tal concertación se vería favorecida por el fortalecimiento de la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores y por la supervisión para cautelar el respeto a los derechos sociales y sindicales básicos.

También corresponde sistematizar las consultas con el sector privado, para lo cual se necesitan contrapartes eficientes en ambos lados. En algunos países asiáticos con excelentes ritmos de crecimiento existen comités consultivos de hombres de negocios, funcionarios de gobierno, periodistas, representantes laborales y académicos. Dichos consejos son un canal formal de comunicación para representantes del sector privado y funcionarios del sector público a través del cual pueden crear consenso respecto de iniciativas de políticas.¹⁹

De modo creciente, la agenda pública encuentra su mayor cauce de discusión y de especificación en las políticas públicas, lo que plantea diversos temas novedosos para el gobierno y la sociedad, en el ámbito político y también en el técnico.

3. Seguridad nacional y ciudadana

Un tercer ámbito de acción del estado es el de la seguridad pública. Esta es un bien público, y la capacidad de autodefensa nacional es un factor económico positivo. Su provisión también debe ser pública, ya que no puede haber monopolio privado de la fuerza: de allí que corresponda atender esta función con gasto público. Un factor no exclusivo de dicha seguridad es la institucionalidad militar, salvo en el caso de excepciones como Costa Rica y Suiza; otros factores corresponden a las dimensiones políticas, económicas y culturales.

Por su propia naturaleza es imposible realizar un análisis convencional de costo/beneficio sobre el gasto militar, ya que ellos varían en rangos muy amplios y de modo muchas veces impredecible.²⁰

¹⁸ Eduardo Pizarro, "La Comisión para la Reforma de los Partidos", *Análisis Político*, N° 26, Santafé de Bogotá, septiembre/diciembre, 1995.

¹⁹ Campos, José, "Institutional foundations of rapid growth in the high-performing Asian economies", Washington, D.C., Banco Mundial, 1993.

²⁰ Jean-Claude Berthelemy, Robert McNamara y Somnath Sen, The Disarmament Dividen: Challenges for Development Policy, OECD Development Centre, Policy Brief N°8, 1994.

Entre las motivaciones del gasto militar figura la voluntad de alcanzar determinados niveles de seguridad o autodefensa. Pero diversos factores, endógenos y exógenos, objetivos y subjetivos, pueden sesgar la elección del nivel de gasto: en ocasiones puede generarse una dinámica de acciones y reacciones regionales o subregionales que induzca gastos militares exclusivamente "reactivos"; las demandas presupuestarias militares pueden subir por razones internas —de prestigio o de ejercicio del poder de presión—, nadie duda que la presión de los empleados públicos armados puede ser mayor que la de sus colegas civiles; los avances tecnológicos tienden a generar demandas instantáneas en el sector bélico, simplemente para "no quedar atrás".

En el último tiempo se generaliza la idea de obtener un "dividendo del desarme" como resultado del fin de la Guerra Fría y del proceso de globalización, que profundiza la interdependencia. En las diversas circunstancias de la región la disminución simultánea del gasto militar requiere transparencia y aumento de la confianza mutua.

Por otra parte, el gasto militar desplaza gastos económicos y sociales y normalmente incrementa el endeudamiento externo; además, tiene escasa flexibilidad a la baja.

La seguridad tiene un efecto positivo sobre la inversión local y extranjera; el gasto militar también puede tener resultados indirectos positivos, como sobre la infraestructura. En caso de guerra, como es evidente, se genera una destrucción masiva de capital humano y de activos. Por otra parte, el gasto militar aumenta la presión sobre recursos que podrían invertirse y modifica la composición de la inversión, volviéndola menos productiva. En cuanto al capital humano, su efecto neto dependerá del nivel nacional de desarrollo de este recurso. También, el gasto militar puede deprimir la tasa de ahorro por diferentes vías: baja del ahorro público, presión sobre la cuenta corriente al reducir el ahorro en divisas; y baja de la propensión privada a ahorrar, por el aumento del consumo para compensar la baja en la oferta pública de servicios socioeconómicos.

En cuanto a la producción militar de bienes y servicios, corresponden los argumentos generales sobre las empresas públicas en cuanto al principio de la subsidiariedad, la utilidad social resultante, el financiamiento público y la capacidad gerencial. La única salvedad corresponde a la provisión de bienes públicos de producción secreta.

De lo expuesto se deduce que los contratos militares y los cálculos presupuestarios sobre la defensa deben realizarse con cuidado, ya que los errores pueden tener efectos indeseados y ellos habitualmente sólo pueden rectificarse en el largo plazo.

Por una parte, dichos errores pueden cuestionar la seguridad del país, especialmente en coyunturas críticas. Por la otra, si los gastos militares superan el nivel óptimo requerido como aporte a la seguridad adecuada a las circunstancias actuales del país del que se trate, existirá un gasto improductivo que disminuirá el impulso del desarrollo nacional. Esto es, se podría hacer lo mismo con menos recursos, o más con el mismo nivel de gasto.

De allí que el presupuesto de defensa, como todos los otros gastos del gobierno, tiene que justificarse sobre la base de su necesidad y eficiencia sociales. Como en toda política pública, corresponde establecer un nivel óptimo de gasto militar en relación al objetivo de seguridad y autodefensa buscado; las operaciones deben ser eficientemente gestionadas y profesionalmente evaluadas.

Y DESARROLLO PRODUCTIVO

El gobierno tiene una responsabilidad específica en el establecimiento de la infraestructura nacional, en el sentido más amplio del término, incluyendo la infraestructura social, educacional, tecnológica, financiera, física, y relativa al medio ambiente.²¹

Los mercados no pueden operar en el vacío, pero la configuración de este entramado de infraestructura va más allá de la capacidad e interés de cualquiera firma individual, ya que éste representa un conjunto de externalidades, las que por definición no pueden ser generadas por un agente particular.

1. Gestión fiscal y sector financiero

La mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos, así como la estabilidad de los incentivos, son insustituibles en la generación de un clima de crecimiento y en la atención a los temas de equidad. Crecer con estabilidad, privilegiando el comportamiento permanente de las variables macroeconómicas es una forma eficaz de vincular adecuadamente la gestión de la política económica con las decisiones de ahorro, inversión, productividad y difusión tecnológica que supone la transformación productiva.

La gestión fiscal es un área de especial responsabilidad del gobierno en la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos. La necesaria consolidación del equilibrio fiscal debe mantenerse sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad: esto es, apoyándose en montos de recaudación razonables y no sólo en una reducción del gasto, por una parte, y por otra, desechando apoyos excesivos en financiamiento externo de corto plazo. Las finanzas del sector público deben fortalecerse sobre la base de una reforma fiscal que atienda a la solidez estructural de los ingresos y la flexibilidad del presupuesto de gastos.

Los componentes de la reforma fiscal incluyen ámbitos tributarios, presupuestarios y de gestión de las empresas públicas. Se requiere reducir la evasión y la instauración de sistemas modernos y eficaces de administración tributaria, así como una mayor equidad vertical en los tributos.

La buena asignación del gasto público tiene como prerrequisito el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas.²² El método de evaluación de proyectos - cuya finalidad central es medir el impacto que el proyecto tiene sobre el bienestar general de la comunidad- debe ser progresivamente aplicado al total de la asignación de recursos, incluyendo áreas diferentes a las de inversión e infraestructura.

En este sentido un tema importante en todo gobierno es la articulación anual de las metas programáticas y las cotas presupuestarias. ¿Quién establece las primeras y la segundas?; si no es la misma institución, ¿cómo se articulan ambas? El punto inicial de la discusión podría ser la fijación de un monto preciso, cuyo proceso de asignación clarifique que todo aumento requerirá un descenso como contrapartida.

²¹ Stiglitz. Op. Cit.

²² Fondo Monetario Internacional, Unproductive Public Expenditure: A Pragmatic Approach to Policy Analysis", Pamphlet series N°48, Washington, D.C., 1995.

La Ley de Presupuesto debe ser el principal instrumento de la política fiscal, para lo cual debe ser fortalecida desde el punto de vista macroeconómico. Al respecto, conviene institucionalizar la discusión respectiva en el Poder Legislativo: puede ser de especial utilidad acompañar el proyecto de ley con una proyección fiscal de mediano plazo, que ilustre las principales opciones y compromisos que enfrentarán las finanzas públicas en los años sucesivos. Al respecto son también de utilidad los Fondos de Estabilización.

Algunos principios básicos del sistema de gestión presupuestaria son los siguientes:²³

- Disciplina fiscal para imponer límites del gasto público y regular las fuentes de financiamiento fiscal.
- Carácter comprehensivo. Debe existir una centralización normativa y de procedimiento que abarque a todos los organismos públicos relevantes de manera de asegurar la gobernabilidad fiscal. No debe permitirse la generación de déficits casi-fiscales no esperados.
- Flexibilidad. Debe haber instrumentos que permitan ajustar el ritmo de la implementación presupuestaria sin que por ésto se desvirtúen los orientaciones fundamentales aprobadas por el Congreso.
- Centralización de la autoridad fiscal. Dicha autoridad es la responsable de la administración de las finanzas públicas, por lo que los montos de gastos deben tener niveles máximos, ajustables de acuerdo a la realidad macroeconómica.
- Transparencia de la gestión. La ejecución financiera de las políticas públicas debe ser lo más transparente posible, de modo que pueda ser evaluada oportunamente. Para ello deben establecerse algunas reglas mínimas, simples y que produzcan indicadores significativos. Debería incentivarse la presentación de informes anuales de lo realizado por las diversas instituciones públicas.

Desde otro punto de vista, los recursos humanos y financieros siempre resultarán insuficientes frente a la multiplicidad de las tareas y debe asegurarse que su rendimiento sea el máximo posible. Cualquiera sea el nivel del gasto público, su efecto dependerá de la gestión y su costo efectividad podrá ser aumentado. Por otra parte, si la gestión es inadecuada, por su calidad o por su orientación, el aumento de los recursos no garantiza resultados óptimos.

Para maximizar la productividad del gasto público deben satisfacerse dos condiciones: eficiencia en función de los costos y combinación óptima de productos. La primera conlleva el diseño y la ejecución de programas o proyectos de gasto público para generar niveles dados de producto o lograr objetivos específicos a un costo mínimo. La combinación óptima de productos, por su parte, implica que los beneficios sociales derivados de los programas de gasto público

²³ Vial, Joaquín, "Administración del sistema de gestión presupuestaria", documento interno, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, 1993.

deberían igualarse en términos marginales ²⁴

En otro terreno, debe mejorarse la gestión de las empresas públicas. Los criterios de manejo flexible, descentralización operativa y autonomía relativa, combinados en dosis prudentes con la planificación y los controles, junto con más y mejor inversión, constituyen el marco estratégico para la administración de las empresas públicas. La normativa y obligaciones impuestas a las empresas deben ser claras y transparentes. Desde otro punto de vista, es indispensable considerar la proyección de las empresas eficientes, con incentivos reales para bajar los costos.

Corresponde privatizar las empresas que proveen bienes y servicios en mercados competitivos o que pueden orientarse hacia tal carácter. Hay empresas públicas que no plantean problemas de regulación de mercado, de rentabilidad privada de largo plazo u otros que justifiquen la propiedad estatal. En dichos casos se debería proceder a su privatización, utilizando procedimientos que garanticen que su venta sea transparente y no lesione el interés público ni el de los trabajadores; la situación resultante debe ser de mayor y no de menor competencia.

La política financiera debería involucrar simultáneamente todos los componentes de la cadena de formación de capital. Esta política debería explícitamente crear y promover nuevas fuentes de ahorro (tales como las que se comentaron en secciones precedentes), impulsar un vigoroso desarrollo de instituciones e instrumentos financieros teniendo en cuenta las externalidades, los problemas de información, las imperfecciones e incluso los vacíos que caracterizan los actuales niveles de desarrollo de los mercados de crédito y capital en la región, y atender los requisitos que demanda el financiamiento de formas específicas de inversión (tales como capital fijo de las empresas, infraestructura, vivienda y otras).

Para ello se requiere que el sector público asegure la seguridad y solvencia de las instituciones financieras, y promueva la creación de nuevas instituciones y mercados que complementen al sector privado.

2. Educación

Es preciso replantearse el rol del Estado frente a esta tarea. El sector público debe ser capaz de orientar de manera sistémica e integradora las actividades educativas, de capacitación y de investigación científica-tecnológica, así como sus relaciones entre ellas y con el sistema productivo. Del mismo modo, se requiere profesionalizar y dignificar la función magisterial.

Un objetivo público central es el de asegurar acceso universal a los códigos de la modernidad: esto dice relación con la cobertura y calidad tanto de la educación básica y media como de la capacitación, porque pensar que se puede capacitar sin haber hecho un esfuerzo correspondiente a la educación básica es mero voluntarismo.

Para ello es indispensable que adquiera una visión estratégica que le permita orientar, regular a distancia, generar políticas, impulsar autonomías y evaluar resultados sin ahogar la innovación con un dirigismo centralizado excesivo.

²⁴ FMI, Op. Cit.

En ese sentido se requiere establecer condiciones institucionales para que cada sistema educativo, de capacitación, y de ciencia y tecnología, desarrolle o pueda desarrollar vínculos horizontales y verticales con los demás. Se trata de propiciar una gestión responsable de un tejido más complejo, con proliferación de actores, percepciones, conductas y aspiraciones, que haría indispensable un sistema de evaluación e información hoy inexistente.

Por otra parte, el sector público debe desempeñar un papel insustituible en la tarea de compensar desigualdades que el proceso de mayor autonomía tal vez acentúe, y de movilizar financiamiento que incluya de manera creciente recursos privados.

El sistema educativo no sería financiado sólo por el ministerio de hacienda a través de una partida presupuestaria al ministerio de educación pública. Esta partida habría de ser cada vez más importante, pero tendría que haber muchas otras contribuciones si el tema de la educación y de los recursos humanos se mira en esta perspectiva integrada.

3. Seguridad social

Se requiere lograr mayores niveles de articulación e integración de las políticas sociales y las económicas. Para ello puede ser útil el establecimiento de "gabinetes sociales", incluyendo personeros de las áreas relevantes del sector y del sector económico; la mejora de los procesos presupuestarios para permitir que las políticas adoptadas se reflejen de modo claro en las cuentas públicas; la organización y el mejoramiento de sistemas de información que incluyan la unificación de los métodos de medición y seguimiento.

En el plano institucional es conveniente consolidar el sector público social en la menor cantidad posible de organismos. Dicha consolidación debe ir unida a la clarificación y concentración de competencias y funciones. También corresponde afirmar la progresiva descentralización y municipalización de la gestión social para asegurar mayor responsabilidad y acercamiento a la ciudadanía. En este sentido, también debe mejorarse el diseño y funcionamiento de los organismos del sector para la animación y participación comunitaria.

El establecimiento de fondos o arreglos institucionales de inversión social para emergencias o propósitos especiales debe considerar modalidades rápidas y flexibles de formulación y gestión de acciones.

Conviene identificar y superar los obstáculos legales y de procedimiento que atentan contra el desempeño efectivo de los organismos y agencias de política social. Las capacidades de regulación y fomento de la competitividad y calidad del mercado de bienes y servicios sociales deben ser fortalecidas. En la medida en que los aumentos de la productividad aumentan la separación de los niveles de ingreso en la sociedad, el Estado tiene un papel distributivo y habilitador insustituible. Es deber del gobierno la creación y mantención de una red de seguridad social, incluyendo el acceso a los servicios básicos de salud.

La indispensable integración de las políticas sociales obliga a una gestión coordinada, tanto vertical como horizontalmente; la participación activa de la población es una condición indispensable de su viabilidad. La descentralización de la gestión es de particular importancia en el frente social: tanto las unidades educativas como de salud requieren ser efectivamente descentralizadas, manejadas por personas especializadas.

Debe incentivarse la provisión privada de servicios sociales, a través de diversas alternativas: mediante su traspaso integral —incluyendo su financiamiento— y la regulación a través de un marco legal normativo; el establecimiento de mecanismos para que el sector privado participe en la provisión de dichos servicios, que sigan siendo administrados por el Estado; o por la delegación de la administración y provisión directa en instituciones intermedias o privadas, manteniendo el Estado un papel financiero, normativo y contralor ²⁵.

Un esquema de financiamiento compartido, que supone una contribución del beneficiario proporcional a sus ingresos, permite expandir la oferta de servicios sociales en calidad y cantidad, sin presionar sobre la estructura tributaria o sobre los equilibrios fiscales. Por otra parte, de no mediar una política social compensadora, este método puede aumentar la brecha entre el tipo de servicios recibidos por los diversos grupos de ingreso.

La competencia regulada está llamada a tener una creciente importancia en la solución de las demandas sociales de personas que no podrían acceder de modo individual al respectivo bien o servicio, o sólo podrían hacerlo en condiciones onerosas o inadecuadas. La principal recomendación de política que se desprende de este concepto es la de reunir a empleadores y dependientes —u otros grupos— en grandes agrupaciones de demanda y recibir ofertas competitivas de diversos proveedores, tanto en costos como en calidad.

A la exigencia general de eficiencia del gasto público se agrega la de la eficacia en los programas y proyectos sociales. Ello requiere aumentar la eficacia del gasto social, para lo cual habría que orientar prioritariamente su gestión al logro de los objetivos de impacto que persiguen las políticas y basar en ello su evaluación, la que, a su vez, debería ser el fundamento que justifique la renovación o extensión de los programas.

4. Desarrollo productivo

a) *Conocimiento tecnológico*

Por considerar que lo que sucede dentro de la empresa es de la exclusiva responsabilidad del empresario, y no del Estado, este problema microeconómico es normalmente ignorado por completo en el enfoque ortodoxo. Pero la superación de este problema es tal vez el mayor desafío para la modernización de las empresas y la eliminación de la diferencia de productividad; para ello la CEPAL propone diversos criterios.

Es necesaria una acción directa del estado como promotor e indirecta del estado como financiador —en general, parcial—, de empresas, organizaciones y redes en las que se acumule y circule el conocimiento sobre las formas organizativas, tecnológicas, etc. La experiencia muestra que con dotaciones relativamente modestas de recursos, es posible incentivar la formación y la mejora de estas redes universitario-tecnológico-empresariales, que permitan un aumento de la productividad no basado exclusivamente en la inversión en capital fijo.

Las visiones convencionales de la política tecnológica suponen que existe una demanda ilustrada y suficiente de conocimiento tecnológico en la economía. Por el contrario, la CEPAL

²⁵ Ernesto Cohen, "Gestión de programas y proyectos sociales", Seminario sobre Gestión y Evaluación de Políticas y Proyectos Sociales: Lecciones para la Capacitación, Santiago de Chile, diciembre 1993.

considera que, así como lo muestra la experiencia de los países más industrializados y los de desarrollo dinámico, en muchos campos es necesario inducir una demanda dinámica, tanto cuantitativa como cualitativamente, de cambios tecnológicos, organizativos y estratégicos para el aumento de la productividad y la competitividad en los mercados.

Es por ello que la CEPAL considera que se requieren políticas para inducir la formación de empresas y organizaciones con habilidades y conocimientos en los diversos campos y especialidades que se han mencionado.

Uno de los instrumentos que la CEPAL propone es poner en marcha un programa masivo que acelere la difusión de las mejores tecnologías —tanto las incorporadas en bienes de capital como las organizativas y las estratégicas— por medio del cofinanciamiento de visitas a fábricas de "mejor práctica" en el exterior, o sea una especie de "learning by visiting" y su rápida difusión dentro del país. También a través de una intensa cooperación con las instituciones dedicadas a ello en países desarrollados y países en crecimiento acelerado. Esta es una segunda instancia de los ya conocidos "aprendiendo de los mejores" y "aprendiendo mediante la interacción", pero en este caso no sólo al nivel de las firmas productoras de bienes, sino también de las organizaciones universitarias y tecnológicas, y de las empresas de servicios para la industria, tales como los de control de calidad, los de información sobre mercados, y los de asesoramiento para el manejo de la innovación.

Al sector público le corresponde mejorar el diagnóstico sobre las necesidades de capacitación por sectores, regiones y tamaños de empresa, procesando y difundiendo esa información, estimulando y subsidiando la formación de empresas de capacitación, avanzando en indicadores que permitan evaluar resultados y calidad de la capacitación.

Se detecta también la importancia de la coordinación interinstitucional, buscando mejorar la coherencia de los diversos diseños, programas y acciones de capacitación, fortaleciendo el vínculo de capacitación con las políticas de fomento productivo y tecnológico y con el seguro de desempleo. En todas estas áreas, es imprescindible promover la participación empresarial y de trabajadores para respaldar la certificación de competencias, la detección oportuna de necesidades y la evaluación permanente de las políticas públicas de capacitación. ?

De allí que la principal sugerencia de política tecnológica radique en la reorientación institucional de tales centros ligando más los recursos a resultados evaluables, en base a indicadores de desempeño. Probablemente ello signifique incrementar la participación privada en la gestión y en el financiamiento de estos institutos, ampliando la autonomía de ellos y dotándoles de mayor flexibilidad en la gestión presupuestaria, así como en las reglas de operación en montos y en tipos de proyectos elegibles. *ambos ?*

En tal sentido, desplazamientos desde el actual financiamiento casi garantizado de la oferta pública de tecnología hacia un mayor concurso por fondos a base de proyectos evaluables, reflejando las especificidades de las diversas fases de la investigación tecnológica —básica, pre-competitiva y competitiva—, debiera reflejarse en mayor rentabilidad social de esos recursos y en mayor dinamización y contacto con la base productiva, por parte de dichos institutos. Del mismo modo, premiar en la evaluación a aquellos proyectos que cuenten con co-financiamiento de empresas privadas puede facilitar ese vínculo con la realidad productiva y tecnológica de las empresas.

b) *Infraestructura física y servicios públicos*

El gobierno debe invertir en infraestructura vial y de telecomunicaciones. Ello requiere diversos desarrollos institucionales, así como de los sistemas viales y de telecomunicaciones.

Resulta útil diferenciar entre infraestructura básica -la que resuelve necesidades elementales de la población como agua potable, caminos vecinales y rurales, servicios sanitarios- e infraestructura productiva, como carreteras, puertos y telecomunicaciones. En la primera deberían prevalecer las consideraciones sociales, atendidas de acuerdo a su prioridad en función de determinados criterios. En la segunda es posible y necesario implementar criterios de rentabilidad económica, de tarificación y financiamiento estimulando la formación de mercados de infraestructura.

Una de las consecuencias de la falta de competencia es la imposibilidad para el usuario de elegir entre proveedores alternativos. Una respuesta a esta dificultad es tratar de crear más competencia; en ausencia de ella los gobiernos pueden crear una cultura de orientación hacia el cliente. Los indicadores de desempeño pueden ser efectivos en atraer la atención de la organización hacia las variables relevantes y quizás en motivar a los funcionarios al respecto. Los cambios en las actitudes hacia los usuarios de los servicios del gobierno -pensando en ellos como clientes, por ejemplo, puede ser también de utilidad.

Diversos desempeños pueden ser medidos y controlados, tales como la demora en responder a un usuarios sobre el tema planteado. Mediante encuestas de técnicas habituales se puede evaluar la satisfacción de los usuarios, por ejemplo, con la interacción telefónica. La experiencia indica que existe un margen para mejorar los servicios y que tales servicios pueden ser efectivamente mejorados, incluso hasta ser favorablemente comparados con la atención en el respectivo sector privado.

Siguiendo la misma orientación de resultados, sería conveniente establecer procedimientos y canales de retribución del sector público a los usuarios de sus servicios, en casos de incumplimiento o mal servicio. El Estado debe ser responsable por los daños que cause la gestión pública, así como por la falta de servicio, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponderle a los funcionarios.

Se ha planteado la conveniencia de la provisión privada de servicios públicos en los países en desarrollo, refutando el punto de vista convencional según el cual sólo el sector público puede suministrar servicios públicos. Las dificultades para la provisión de dichos servicios por parte del sector privado obedecen principalmente a debilidades institucionales y a políticas gubernamentales que hacen la operación riesgosa o poco rentable²⁶.

De ese modo, se trata de mejorar los servicios públicos que sólo el gobierno puede suministrar, al tiempo que se ayuda a los gobiernos a utilizar los sectores privados para la provisión de una gama cada vez más amplia de servicios públicos.

Incluso cuando el aumento de la competencia no es una opción viable, puede ser conveniente incorporar aspectos o modalidades de firmas en el sector privado, incluyendo el pago según desempeño, el manejo del personal, políticas de abastecimiento, y técnicas presupuestarias.

²⁶ Roth, Gabriel, "The private provision of public services in developing countries", EDI Series in Economic Development, Washington, D.C., Banco Mundial, 1987.

c) *Medio ambiente*

Aunque los economistas han discutido la necesidad de la intervención gubernativa para corregir las fallas de mercado por lo menos desde Edgeworth, el concepto ha llegado a ser ampliamente aceptado durante los últimos veinticinco años.

Las políticas públicas deben incluir estándares y reglamentaciones ambientales en áreas como la salud, la contaminación de los mares, la gestión de cuencas hidrográficas y el transporte y eliminación de desechos peligrosos.

Es imprescindible estrechar el vínculo entre medio ambiente y política económica, en particular, velando porque los precios de bienes y servicios reflejen el efectivo costo social en que incurre la sociedad para producirlos. La eficiencia económica que de ello derive puede reforzar, por ejemplo, la eficiencia energética y el uso de tecnologías limpias.

En efecto, los precios de la energía que reflejan su efectivo costo social y la desexternalidad de la contaminación; la tarificación vial que hace que los usuarios paguen por el uso efectivo de las vías; el peaje urbano en las zonas de congestión grave; los impuestos especiales a industrias y actividades particularmente contaminantes, etc., son políticas ambientales que hacen uso eficaz de los precios, contribuyendo tanto a la eficiencia económica como a la ambiental.

La práctica de considerar los costos de reposición de los recursos naturales y de los daños ambientales en la evaluación de los grandes proyectos de inversión se irá generalizando en el comercio internacional, de manera que corresponde anticiparse a tales tendencias.

Con ellos se abre además una prometedora línea de negocios, a medida que la gradual instauración de tecnologías limpias, la adecuada eliminación de desechos líquidos y sólidos, el tratamiento de aguas servidas, y el reciclaje de materiales, empiezan a transformarse en proyectos viables que, adecuadamente evaluados, ligan la rentabilidad económica y social con la preservación ambiental.

d) *Inserción económica internacional*

El sector público puede contribuir al buen desempeño en los mercados externos con mayor apoyo institucional a la actividad exportadora, particularmente en materia de información, financiamiento y seguro de exportación; en la formación gerencial para fomentar una mayor vocación exportadora en el sector empresarial, y en la promoción de la oferta exportable en el exterior. Por otra parte, han surgido experiencias pioneras de inversión en el exterior para apoyar el esfuerzo exportador: cadenas de comercialización, operaciones conjuntas con empresas en los mercados de destino, y otras modalidades que cabe considerar.

La modernización de las políticas comerciales no se agota, por cierto, en la reducción de las restricciones a las importaciones: ésta es a lo más un punto de partida. Junto con ello es necesario desarrollar una estrategia de integración a los mercados internacionales e instrumentarla mediante un conjunto de orientaciones y medidas coherentes que lleven, con impulso y persistencia, a favorecer las actividades productivas de bienes y servicios con potencial exportador.

Los aranceles, las medidas no arancelarias y los incentivos a las exportaciones no tradicionales son componentes centrales de la política comercial. Junto con el tipo de cambio, determinan el incentivo neto a exportar o a sustituir importaciones. Es imperativo eliminar los sesgos antiexportadores de esta combinación de incentivos. Parece incluso aconsejable introducir sesgos transitorios que favorezcan la exportación de rubros no tradicionales, lo que es compatible con un grado razonable de protección temporal a otras actividades: se conformaría así un conjunto de políticas selectivas orientadas a superar insuficiencias de los mercados y a aprovechar externalidades evidentes.

La promoción de la competitividad internacional de la producción del país, junto con la promoción de exportaciones no tradicionales, forma necesariamente parte de un conjunto de políticas con las cuales se busca implementar una estrategia de transformación productiva. La experiencia muestra, sin embargo, que los incentivos —tanto para adquirir competitividad internacional en actividades internas como para promover exportaciones no tradicionales— deben ser acotados, con límites en el tiempo, desviarse moderadamente de la neutralidad y hacerlo selectivamente.

Es importante dar señales nítidas sobre la conveniencia de invertir e innovar para expandir y mejorar la capacidad exportadora, y de reestructurar y racionalizar los sectores productores de rubros importables. Para lograrlo, serán cruciales un manejo cambiario equilibrado, el gradualismo en la reducción general de la protección, mecanismos efectivos de promoción de exportaciones y una política de desarrollo productivo.

Los procesos de reforma en que las decisiones se comparten con los agentes privados resultan menos traumáticos, pues hacen posible el ajuste a las nuevas condiciones a nivel microeconómico y sectorial. Si la apertura comercial está acompañada de consistencia en la política macroeconómica y de credibilidad en la acción gubernamental, aparece como más viable la posibilidad de reducir concertadamente los costos del ajuste.

La política fiscal, junto a la monetaria y cambiaria, son los instrumentos disponibles para administrar la demanda agregada y su composición. La política fiscal suele encontrar restricciones para tener un papel más activo, de modo que suele controlarse simultáneamente la tasa de interés real y el tipo de cambio real. Cuando la tasa de interés coherente con el objetivo de limitar la inflación y dar estabilidad a la actividad económica es superior a la tasa internacional ajustada por expectativas de devaluación, es recomendable actuar directa e indirectamente sobre los flujos de capitales.